

## **A Avaliação de Processos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF**

**Autoria:** Frederico José Lustosa da Costa, Felipe Barbosa Zani, José Cezar Castanhar

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – foi instituído com o objetivo de fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar; contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Para disponibilizar crédito rural aos agricultores familiares em todo território nacional, o programa mobiliza uma complexa rede que envolve órgãos públicos do governo federal, agentes bancários, entidades de assistência técnica, atores sociais, dentro outros. Em virtude da estatura da política em questão, e aceita a análise de que há considerável distância entre a formulação e a implementação de políticas públicas, reforçando a importância da avaliação de processos, o presente trabalho revela os resultados de uma avaliação preliminar do PRONAF com foco nos elementos político-institucionais, financeiros e operacionais dos processos relativos às atividades de crédito rural do programa. Foram levantadas informações provenientes de formuladores, executores e beneficiários do PRONAF por meio de entrevistas pessoais, entrevistas telefônicas, grupos focais além de dados obtidos nos relatórios do Plano Plurianual e do Censo Agropecuário. Os resultados indicam significativos avanços na execução do Pronaf em termos da construção de uma estrutura de governança que permita o equacionamento das atividades e demandas portadas pelos diferentes atores envolvidos nesta complexa política, redução dos custos financeiros e operacionais, adequação do marco normativo, estruturação do sistema bancário para operar com os agricultores familiares. Os entraves que ainda persistem não parecem substanciais, e dizem respeito ao déficit institucional do Ministério de Desenvolvimento Agrário, ao processo de emissão da declaração de aptidão ao PRONAF (DAP), à pulverização das linhas de crédito, e à desinformação dos agricultores acerca do funcionamento do programa. Mais relevantes parecem as deficiências da assistência técnica prestada, em relação à divulgação sobre o funcionamento do programa para os agricultores, e mesmo a aspectos técnicos, o que pode impactar a inadimplência e o fluxo de informações. Entretanto, algumas informações revelam a reestruturação da política de assistência técnica nos últimos anos. Outro entrave de maior vulto são os atrasos na liberação dos recursos pelos agentes bancários aos agricultores familiares. Embora o processo tenha melhorado substancialmente nos últimos anos, os beneficiários ainda reclamam do descompasso entre o repasse dos recursos e o calendário agrícola. De modo geral, contudo, a avaliação efetuada aponta para a adequação dos processos político-institucionais, financeiros e operacionais do PRONAF, assegurada pela interação entre diferentes atores no decurso da implementação da política.

## 1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF - foi instituído no governo Fernando Henrique Cardoso, na seqüência de uma série de programas governamentais de apoio ao pequeno produtor rural, iniciados nos anos 1970, que tinham como objetivo promover o desenvolvimento rural em regiões deprimidas ou de baixa renda. Ao invés de investir em ações de melhoria da infra-estrutura e em atividade complementares à economia rural, o foco do PRONAF era – e é – o crédito direto ao produtor e sua família. Evidentemente, ao longo dos anos, o público alvo desses programas foi se transformando e expandindo, de forma a incorporar atores estratégicos emergentes, como as mulheres e os jovens.

A amplitude da política em questão ganha contornos nítidos frente aos quase 1,5 milhões de contrato de crédito de custeio e de investimento que foram firmados somente em 2009. Suas linhas de crédito beneficiam agricultores vinculados à reforma agrária, à agroecologia, à agroindústria, microagricultores familiares, dentre outros.

A magnitude do PRONAF justifica as sucessivas avaliações de que esse programa tem sido objeto, desenvolvidas por organismos governamentais e não-governamentais, preocupadas fundamentalmente com seus resultados e impactos no contexto do desenvolvimento rural no que concerne à ampliação do acesso ao crédito rural, fortalecimento do protagonismo local, geração de emprego e renda, incremento da produtividade, etc. Por outro lado, são incomuns as avaliações voltadas à implementação do PRONAF, em que pese a estatura da referida política, mobilizadora de substanciais recursos orçamentários e sustentada por uma complexa rede de agentes públicos e atores sociais.

Aceita a análise de que os “programas raramente são implementados de acordo com sua concepção original” (NEEP, 1999, p.108), o que reforça a importância da avaliação de processos das políticas públicas, sobretudo em relação à políticas de grande monta, o presente trabalho revela os resultados de uma avaliação preliminar do PRONAF com foco nos elementos político-institucionais, financeiros e operacionais dos processos relativos às atividades de crédito rural do programa.

Na medida em que a avaliação de processos pretende “medir a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos” (LUSTOSA da COSTA & CASTANHAR, 2003, p. 980), o que demanda informações de natureza distinta, neste estudo foram considerados os formuladores, executores e beneficiários do PRONAF a partir de entrevistas pessoais, telefônicas e grupos focais.

O trabalho está dividido em seis partes, incluindo esta introdução e as referências bibliográficas. A próxima seção aborda os dilemas conceituais na etapa de implementação de políticas públicas. A seção 3 discute o conceito da avaliação de processos bem como os procedimentos adotados neste estudo para avaliar o PRONAF, cujos resultados são apresentados na seção 4. Por fim, a seção 5 trata das considerações finais do trabalho, focadas nos avanços verificados na implementação da política sem desconsiderar os entraves persistentes.

## 2. DILEMAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são o produto do governo, mas sua *construção*, como veremos nas páginas que se seguem, é resultado de um complexo jogo social do qual participam inúmeros atores. Por isso formulação, implementação e avaliação de políticas se dão num contexto

eminentemente político. É da interação entre Estado e sociedade que nascem *seqüências de decisões coletivas que têm impacto na vida de um grande número de pessoas*.

Num texto em que introduz os conceitos básicos de política pública, Enrique Saravia (2006a, p. 34), seguindo certa tradição norte-americana, apresenta as etapas do processo das políticas públicas e distingue implementação e execução, revelando a imprecisão conceitual de que se recobrem tais etapas. A implementação seria “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política”.

Já a execução corresponde ao “conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É por em prática efetiva a política, é a sua realização”. E acrescenta: “Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos que se opõe à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia”.

As duas definições (e seus complementos) não estabelecem distinções precisas e geram superposições e ambigüidades. Afinal, qual é a diferença entre o “planejamento e organização do aparelho administrativo” e “o estudo dos obstáculos que se opõem à transformação de enunciados em resultados”? Aliás, Pressman e Wildavsky (apud HILL, 2006, p. 63) argumentam que

a implementação (...) significa exatamente (o que o dicionário estabelece) executar, efetuar, completar, levar a cabo. Mas, o que é que está sendo implementado? Uma política, naturalmente. Deve haver algo anterior à implementação; caso contrário, não haveria um objetivo a ser alcançado pelo processo de implementação. Para um verbo como ‘implementar’, há de haver um objeto como ‘políticas’. Porém, as políticas normalmente contêm as metas e também os meios para alcançá-las. Como, então, distinguir entre uma política e sua implementação?

Além disso, no segundo volume da coletânea *Políticas Públicas* (SARAVIA & FERRAREZI, 2006), não há como distinguir com clareza porque alguns textos foram enquadrados no capítulo sobre “implementação” e outros no que trata da “execução” (até porque um desses últimos, de autoria de Joan Subirats, é intitulado “*El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas*”).

Embora haja razões pragmáticas para dividir o processo das políticas públicas em estágios, sua análise só teria a ganhar se superasse definitivamente a lógica seqüencial planejamento-implementação-avaliação. Esse modelo supõe uma clara separação entre atividades de decisão e execução, entre tarefas de políticos e burocratas, como se as decisões políticas não levassem em conta parâmetros técnicos e as ações de administradores não tivessem nenhum sentido político. Na verdade, planejamento, implementação e avaliação fazem parte da “formação” da política (LUSTOSA DA COSTA, 1992, p. 18), processo magmático cujos elementos constitutivos são de difícil identificação. A implementação (e/ou execução) ou “construção” transforma os parâmetros estabelecidos na elaboração (e/ou formulação).

Essa última assertiva reforça a idéia de que análise de políticas públicas é um processo de “reconstrução” (LUSTOSA DA COSTA, 1992, p. 18; MONTEIRO, 2006, p. 250) de complexos processos de formação, cujas “etapas” (magmaicas) são indistintas e complementares. Mas, por outro lado, chama a atenção para o fato de que os trabalhos de acionamento de mecanismos institucionais, administrativos e operacionais, além de transformarem significativamente os objetivos específicos, respondem por parcela significativa do alcance dos propósitos maiores de uma determinada política.

De fato, são raras as situações nas quais determinado programa é implementado em completa sintonia com o desenho e os meios previstos pelos seus formuladores. “Em outras palavras, entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores, há uma grande diferença” (NEEP, 1999, p.106).

Mesmo no âmbito de políticas extremamente regulamentadas, como aquelas relacionadas à concessão de crédito subsidiado, sujeitas a normas creditícias gerais, e também a regulamentos particulares, relacionados aos aspectos singulares da clientela, de suas garantias, do suporte governamental e, sobretudo, de sua articulação com outros instrumentos de política, há graus de liberdade para o deslocamento e a transformação de objetivos (vale dizer, para a construção de uma política relativamente diferente da imaginada na definição da agenda ou na elaboração dos planos dos tecnocratas).

As alterações no curso das políticas públicas durante sua implementação é tributária da emergência do modelo *bottom-up* em consequência do enfraquecimento do modelo *top-down*. Segundo Saravia (2006b), neste segundo caso, ainda predominante na prática estatal, os burocratas mantêm o monopólio da definição das políticas públicas baseados na racionalidade tecnicista; enquanto o modelo *bottom-up* pauta-se na interseção da administração pública com a sociedade, transpassada não pela imposição das decisões, como no caso anterior, mas pelo consenso, pela deliberação.

Com efeito, a interação entre formuladores, executores e beneficiários oferece não só a oportunidade para a emergência de determinadas práticas (que não são singulares, porque já estão previamente regulamentadas) propiciadas pelo conhecimento e pela interpretação ajustada das normas) mas, sobretudo, para o surgimento de representações sobre as relações entre o Estado e sociedade, a construção das políticas, a proteção social e o paternalismo.

A implementação de uma política pública do vulto do PRONAF, responsável por milhares de contratos de crédito rural nas cinco regiões do país, demanda a articulação de diferentes estruturas administrativas e atores sociais. O programa foi instituído pelo Decreto no 1.946/96 para prestar apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família. Segundo consta no Manual Operacional do PRONAF, o objetivo geral do programa consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar; contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares.

O PRONAF é administrado e supervisionado pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais e atua por meio de conselhos gestores de política pública (Conselhos de Desenvolvimento Rural) formados por diversos segmentos da sociedade, coordenando as ações do programa.

As principais instituições financeiras envolvidas na disponibilização dos créditos do PRONAF têm sido o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazonia (BASA). Quando o crédito é distribuído para as agências bancárias, o produtor rural, para obter acesso ao financiamento, precisa apresentar uma Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP que é fornecida gratuitamente por entidades credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. A DAP identifica a condição do agricultor, a área da propriedade, a predominância do trabalho familiar e a renda familiar

Os recursos para a concessão de crédito do PRONAF são oriundos de diferentes fontes: fundos constitucionais, Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, Tesouro Nacional, exigibilidades bancárias, dentre outras menos expressivas. É importante observar que a

composição das fontes de recursos vai determinar o custo final do programa, já que algumas delas envolvem equalização entre o custo dos fundos e a taxa cobrada ao beneficiário. Essa equalização, bem como a comissão dos agentes financeiros encarregados da operação dessas fontes é um encargo da União, através do Tesouro Nacional

Assim, a Secretaria do Tesouro Nacional participa do apoio ao PRONAF por meio de duas modalidades básicas, quais sejam: (i) financiamento, mediante concessão de empréstimos com recursos do Orçamento Geral da União – OGU. Nesta ação, a operacionalização é feita mediante o financiamento direto a seus beneficiários, com participação de agentes financeiros; e (ii) equalização de taxas de juros, isto é, cobertura do diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescidos dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras e os encargos cobrados do tomador final do crédito, e concessão de rebates nas taxas e até mesmo no principal, para incentivar a adimplência dos mutuários.

### 3. DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

Por todas as razões apontados no capítulo anterior, nas etapas preliminares ou intermediárias da execução, a avaliação de políticas públicas não pode se cingir ao exame dos resultados (metas ou produtos) nem mesmo investir significativamente em antecipar impactos. Cumpre aos *policy-makers* e administradores (muitas vezes confundidos) tentar corrigir distorções que se apresentam nesse momento de transição entre o desenho (elaboração e/ou formulação) e a efetiva ação governamental sobre o terreno (implementação e/ou execução).

Impõe-se a realização da chamada avaliação concomitante, ou avaliação de processos de processos ou avaliação formativa. A multiplicidade de nomes revela a imprecisão de conceitos. Estamos, mais uma vez, envoltos no “emaranhado conceitual” (LUSTOSA da COSTA & CASTANHAR, 2003, p. 972) que envolve toda a temática da avaliação. Ora, os processos podem (e devem) ser analisados previamente (*institutional appraisal* ou identificação de déficits institucionais) para antecipar falhas na implementação. Também podem e devem ser feito durante a execução para verificar se os processos se desenvolvem de acordo com o desenhado previamente (ou com o regularmente praticado e aceito quando do desenho ou “implementação” da política). E também constituem parte fundamental da avaliação *ex-post*, pois contribuem para explicar as razões do sucesso ou do fracasso de determinada política ou programa.

A avaliação concomitante busca verificar como se está fazendo a transformação de insumos e produtos, até que ponto se vem obedecendo ao projeto original, qual o grau de cobertura da população-alvo ou de participação da comunidade, qual a taxa de abandono ou desistência e quais os problemas organizacionais e processuais (HOLANDA, 2006).

A avaliação não se confunde com o monitoramento ou acompanhamento, que corresponde ao levantamento continuado, regular e sistemático de informações para documentar e avaliar o andamento e o progresso obtido na execução de uma intervenção social, tendo como referência principal seu plano ou projeto original (HOLANDA, 2006).

Enquanto a avaliação de resultados trata da performance obtida pelo programa em relação às metas propostas e aos efeitos esperados junto ao público-alvo e, particularmente, junto aos grupos sociais beneficiários, a avaliação de processos trata propriamente da implementação do programa, ou seja, do exame dos fatores institucionais, econômicos e financeiros que podem atuar como condicionantes negativos ou positivos do seu sucesso.

A avaliação de processos do PRONAF desenvolvida neste estudo teve como foco primordial as atividades de crédito rural do programa, certamente sua linha de ação mais abrangente, a despeito das outras ações vinculadas ao programa. Foram analisados os elementos político-institucionais, financeiros e operacionais envolvidos nos processos do PRONAF, assim definidos:

- *Elementos político-institucionais* correspondem à estrutura organizacional/jurídica e ao fluxo de decisões envolvidos na definição do desenho da política;
- *Elementos financeiros* envolvem a estrutura de custos do programa e os fluxos de alocação de recursos para seus beneficiários e para o desenvolvimento de suas atividades;
- *Elementos operacionais* referem-se aos fluxos de demanda e concessão dos financiamentos concedidos no âmbito do PRONAF, incluindo as atividades de assistência técnica e extensão rural.

Em se tratando de um programa abrangente e complexo, o PRONAF mobiliza uma série de agentes ao longo dos fluxos acima elencados. Baseado na proposta do NEEP/UNICAMP (1999), os agentes partícipes da política também foram classificados em três categorias: formuladores, executores e beneficiários.

*Formuladores* constituem-se naqueles agentes investidos de competência para definir aspectos centrais do desenho da política. *Executores* são agentes responsáveis principalmente pela execução de atividades do programa. Em geral, mantém contato direto e sistemático com o usuário final do PRONAF. *Beneficiários* são agricultores familiares que obtiveram ou podem futuramente obter financiamentos concedidos pelo PRONAF.

Portanto, os dados utilizados para a avaliação de processo do PRONAF advieram de diferentes formuladores, executores e beneficiários da política, ou das instituições que os pudessem legitimamente representar, escolhidos com base no critério da representatividade, visando a captar aspectos variados e percepções distintas dos elementos político-institucionais, financeiros e operacionais dos processos do programa, método indispensável por se tratar de uma política complexa de escopo nacional.

A coleta de dados, realizada entre junho de 2009 e maio de 2010, focou em diferentes representantes dos formuladores, executores e beneficiários da política por meio de fontes de informação secundárias e primárias, estas últimas captadas em entrevistas telefônicas e pessoais, ambas semi-estruturadas, e em grupos focais.

A avaliação de processos tende a ser mais qualitativa do que quantitativa, o que justifica os mecanismos de coleta de dados privilegiados neste estudo. Inicialmente, analisaram-se os dados secundários com o objetivo de construir um cenário apriorístico acerca das condições operacionais do PRONAF que pudesse subsidiar as entrevistas realizadas posteriormente.

No grupo dos formuladores foram realizadas entrevistas pessoais com representantes da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) e da Secretaria-Adjunta de Microfinanças e Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF). Também foram analisados os relatórios de avaliação do Plano Plurianual do Ministério do Desenvolvimento Agrário relativo ao PRONAF dos últimos cinco anos, isto é, referentes aos anos bases 2004 a 2008. Foram consideradas somente as questões que se referiam à operacionalização do programa, principalmente aquelas recorrentemente citadas nos relatórios, a fim de evitar informações defasadas ou episódicas.

No grupo dos executores foram realizadas entrevistas pessoais com representantes do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria de Agricultura Familiar (DATER/SAF/MDA); da Coordenação Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional (COPEC/STN); da Diretoria de Agronegócio do Banco do Brasil (DA/BB); além da Gerência de Desenvolvimento do Banco do Nordeste (BNB). Realizou-se entrevista telefônica com a Gerência de Microfinanças e Agricultura Familiar do Banco da Amazônia (BASA) dada a impossibilidade de entrevistar o representante sediado em Belém/PA. Também foram realizadas entrevistas telefônicas com representantes de 11 Secretarias Estaduais de Agricultura (PR, SC, BA, MA, GO, AC, CE, ES, MT, MS, TO), dentre as quais estão inclusos 6 dos 10 estados que mais firmaram contratos de crédito do PRONAF em 2009.

Para o grupo dos beneficiários foram considerados os dados do Censo Agropecuário 2006, bem como foi realizada entrevista telefônica com representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) e grupo focal em Vitória de Santo Antão (PE) e em São Lourenço do Sul (RS). Para a seleção dos municípios em que foram realizados os grupos focais foi considerado o total de contratos do PRONAF firmados no triênio 2007-2009 e a localização em diferentes regiões – Nordeste e Sul – dado os diferentes perfis apresentados pelos seus agricultores familiares.

Com base nas informações disponibilizadas pelo extrato da DAP, foram aleatoriamente selecionados em torno de dez agricultores para cada grupo focal, dentre aqueles que obtiveram crédito do PRONAF no triênio 2005-2007. O grupo de agricultores selecionados foi distribuído dentre as diferentes linhas de crédito, respeitado o perfil de cada região. Portanto, no grupo pernambucano, existiam mais agricultores das linhas de crédito A e B, enquanto o grupo do Sul era formado majoritariamente por beneficiários dos enquadramentos C e D, cujas faixas de financiamento são maiores.

Ao final da etapa de coleta de dados foi realizado novo grupo focal em Brasília, constituído por nove participantes vinculados à organizações responsáveis pela formulação e execução do programa e representantes dos interesses dos agricultores familiares. A possibilidade de contrapor formuladores, executores e beneficiários objetivou legitimar os dados obtidos até o momento, oriundos de diferentes fontes e produzidos em momentos distintos, bem como sanar eventuais incoerências despontadas na triangulação dos dados. Este grupo focal foi formado por representantes da (1) DA/BB, (2) Diretoria Geral do Banco do Nordeste, (3) SPE/MF, (4;5) COPEC/STN, (6) SAF/MDA; e (7;8;9) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG.

A utilização de variadas fontes de informações, além de permitir a captação de diferentes visões acerca do programa, favorecendo a construção de um panorama avaliativo nacional acerca da operação do PRONAF, possibilitou a triangulação dos dados, método que visa conferir maior validade ao estudo.

#### **4. AVALIAÇÃO DE PROCESSOS: O CASO DO PRONAF**

Os resultados foram agrupados pelos elementos analisados nos processos do PRONAF, conforme tipologia apresentada na seção anterior, quais sejam: elementos político-institucionais, elementos financeiros e elementos operacionais. Os dados apresentados entre parênteses referem-se à fonte da informação, discriminando o agente responsável e a forma de coleta do dado.

#### 4.1 Elementos Político-Institucionais

A análise dos Planos Plurianuais (PPA 2004, PPA 2005, PPA 2008) revela que a **concepção e o planejamento das atividades do PRONAF** eram prejudicados pela inexistência de dados censitários atualizados sobre a agricultura familiar, uma vez que o dimensionamento e o perfil do público-alvo do programa baseavam-se em informações defasadas provenientes do Censo Agropecuário de 95/96. Contudo, a divulgação dos resultados finais do Censo Agropecuário 2006 em outubro de 2009, dispoindo inclusive de um volume destinado exclusivamente para a agricultura familiar, deve resolver este entrave.

Em se tratando de um programa abrangente e complexo, o PRONAF envolve uma série de atores público, privados e da sociedade civil em sua operação, demandando o estabelecimento de um sistema de governança que evite o desajuste entre as atividades desenvolvidas por diferentes instâncias e que permita equacionar as demandas portadas pelos mais variados atores. Os resultados relevam que é adequada a **articulação entre os atores**, marcada pelo diálogo, inclusive entre agentes bancários e movimentos sociais, cuja relação no passado era mais conflitiva.

De fato, é forte a presença dos movimentos sociais na construção do PRONAF, na qual prevalece a idéia de projeto coletivo. A participação dos beneficiários na condução da política via conselhos de desenvolvimento rural sustentável foi apontada como um aspecto positivo na construção e acompanhamento da política (FETRAF – entrevista telefônica). As instituições bancárias também participam ativamente na definição do desenho e do marco legal do PRONAF, com críticas, sugestões, envolvendo-se na elaboração e validações de resoluções, de normas de crédito, etc; o que contribui para a adequação do programa às realidades regionais (BB/BASA – entrevista pessoal).

Esta construção coletiva da política, favorecida pela existência de arenas de diálogo entre os atores, estimula atualizações constantes no desenho e nas normas do PRONAF.

*(...) a comunicação é muito boa. O acesso [entre os atores] é muito bom. A Fazenda recebe o MDA, o MDA recebe a Contag, os bancos... Há uma boa comunicação [executor – grupo focal].*

*(...) E aí a gente não pode abrir mão dos parceiros, que é Banco do Brasil, apesar das confusões que nós fizemos no passado. A relação mais recente com o Banco do Brasil é muito boa [movimento social – grupo focal].*

O desenho do PRONAF, portanto, foi julgado adequado para as suas operações, inclusive o marco legal. Não foram mencionados quaisquer entraves na regulamentação do crédito rural para lidar com o financiamento da agricultura familiar, embora algumas normas sejam datadas de 1965. A única ressalva recaí sobre a multiplicidade de linhas de crédito oferecidas pelo PRONAF, que podem dificultar o entendimento da sistemática do programa entre os agricultores e também entre os agentes bancários, que acabam se especializando em poucas modalidades de crédito. Os grupos focais relevaram que os agentes bancários, mas também os extensionistas, não conhecem todas as modalidades de crédito, sobretudo as que se voltam para as atividades não agrícolas (agroindústria, por exemplo).

*“O próprio presidente Lula fica chamando o PRONAF de “sopa de letrinhas” e ele tem razão. O PRONAF hoje é um programa que deve ter o quê? Umas 20 linhas diferentes de crédito” [executor – grupo focal].*

Agricultores e movimentos sociais reclamaram **pela articulação do PRONAF com outras políticas correlatas**, sobretudo direcionadas à comercialização dos produtos e à questão

fundiária, e que possam contribuir para o sucesso dos empreendimentos agrícolas financiados (grupo focal).

Enquanto a Secretaria de Política Econômica, nos últimos cinco anos, reforçou sua capacidade técnica para operar consistentemente no PRONAF (MF – entrevista pessoal), os relatórios do Plano Plurianual, de forma geral, destacam a fragilidade da **estrutura operacional** do Ministério do Desenvolvimento Agrário e, conseqüentemente, da SAF/MDA. A despeito da realização de concursos públicos no período (2004-2008) visando à nomeação de servidores para o MDA, trata-se de um Ministério com pequeno quadro próprio de servidores. Além de reduzidas frente às responsabilidades de um programa do escopo do PRONAF, tanto a equipe gerencial quanto as equipes executoras do programa não possuem infra-estrutura adequada para desempenhar suas atividades (PPA 2004, PPA 2005, PPA 2006, PPA 2007).

A equipe responsável pelo PRONAF é composta principalmente por funcionários que ocupam cargos de livre nomeação e exoneração (DAS), além de consultores contratados por meio de projetos de cooperação técnica firmados com organismos internacionais. Embora sejam qualificados em termos de titulação acadêmica e experiência profissional na área, a instabilidade dos vínculos empregatícios desestimula investimentos na formação contínua dos funcionários. Outra fragilidade apontada é a inexistência de carreiras próprias do MDA (PPA 2005, PPA 2006, PPA 2007, PPA 2008).

Em virtude da falta de pessoal, o tempo de tramitação dos convênios demandados no âmbito do PRONAF por vezes torna-se excessivamente longo. Também em virtude do déficit institucional, a SAF/MDA executa a maioria das ações por meio de parcerias com órgãos estaduais e organizações não-governamentais. Entretanto, o modelo de convênio apresenta algumas inconveniências para a operacionalização destas parcerias como (PPA 2006, PPA 2007):

(a) a inadequação para as atividades de natureza rotineira, principalmente a assistência técnica e extensão rural (Ater) que, além de contínua, deve ser oferecida de acordo com a sazonalidade, de forma que muitas vezes não coincide com o tempo de tramitação do convênio;

(b) algumas normas são inadequadas para as organizações não governamentais, como aquelas referentes ao pregão eletrônico. Apesar disso, as metas e tarefas dos convênios realizados com as organizações não governamentais têm sido cumpridas.

Por fim, os diversos **sistemas de informação** relacionados ao PRONAF, que abarcam diferentes iniciativas vinculadas ao programa desenvolvidas por múltiplas organizações (BACEN, BB, MDA), não possuem interface adequada. Não é possível cruzar, por exemplo, os dados referentes aos financiamentos com aqueles referentes ao seguro agrícola. Também não é possível cruzar as informações dos segurados com as informações dos agricultores que negociam o pagamento.

#### 4.2 Elementos Financeiros

Problemas no fluxo de recursos foram recorrentemente citados nos Planos Plurianuais (PPA 2004, PPA 2005, PPA 2007). O **contingenciamento e o atraso na liberação de recursos**, ao prejudicar a celebração de convênios e contratos de repasse, parecem impactar principalmente as ações de assistência técnica e extensão rural, dado que a elaboração dos projetos de crédito e as ações relativas à diversificação da produção e correta aplicação dos recursos, típicas da Ater, requerem acompanhamento regular e tempestivo.

Para além dos repasses para as atividades de Ater, os beneficiários tanto no grupo focal de Pernambuco quanto no Rio Grande do Sul reclamaram de atrasos na liberação dos recursos que, disponibilizados após a época de clima propício ao cultivo desejado, comprometem os investimentos. Foram criticados os prazos praticados pelos bancos para a liberação das parcelas (beneficiário – grupo focal/PE) e a demora para o repasse dos recursos aos agentes bancários pelo governo (beneficiário – grupo focal/RS).

*O erro do banco é sair a parcela depois da época do plantio. Demora muito [beneficiário – grupo focal/PE].*

*O governo vai liberar tanto de verba para investimento. Aí os caras [agricultores] já fazem os projetos, mas o dinheiro ainda não está lá, e aí leva dois ou três meses [beneficiário – grupo focal/RS].*

Foram diversos os motivos apontados para os atrasos na liberação dos recursos. O Banco do Brasil recebe reclamações de agricultores das regiões norte e nordeste há cerca de dez anos por conta de atrasos na liberação de recursos. Isto ocorreria com as linhas de crédito financiadas com recursos e risco do Tesouro Nacional, porque nestas regiões a safra começa em dezembro/janeiro, período em que o orçamento federal ainda não está aprovado, e o financiamento é liberado somente em fevereiro ou março, após a época propícia, gerando descompasso entre a liberação dos recursos e o calendário agrícola (BB – entrevista pessoal).

Também foram apontados atrasos na liberação dos recursos de financiamento pelo Banco da Amazônia para os agricultores (TO – entrevista telefônica), sobretudo nos casos de crédito de custeio. O motivo não seria a falta de recursos, uma vez que há indícios de que o BASA não executa todo recurso disponibilizado para empréstimo, mas sim a burocracia e a demora na avaliação dos projetos.

Os problemas com fluxos de recursos do banco por vezes estão relacionados ao desempenho dos demais parceiros que compõem a operação. Em 2009, por exemplo, a queda dos níveis de aplicação de recursos geridos pelo BASA no PRONAF é explicada pela redução da demanda do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) por conta de questões ambientais (BASA – entrevista pessoal).

Outras análises concluem que tais atrasos seriam motivados pelos procedimentos prévios ao repasse dos recursos aos bancos, que incluem a negociação com os movimentos sociais e a promulgação de resoluções e portarias que normatizam o crédito e que permitem aos bancos repassá-lo aos agricultores (grupo focal).

O atraso na liberação dos recursos pelos bancos aos agricultores não poderia, no cenário atual, ocorrer com os recursos do Tesouro Nacional, visto que são tratados com prioridade máxima dentro da STN e não são alvo de contingenciamentos. A situação limite são atrasos de 15 dias para a publicação das portarias normatizadoras, o que também não justifica os atrasos na liberação dos recursos, tendo em vista que os agentes bancários têm conhecimento de que os valores negociados previamente serão garantidos na portaria (COPEC – entrevista pessoal).

Considerando a prioridade conferida pela STN às operações do PRONAF vinculadas aos recursos do Tesouro Nacional, a demora relatada pelos agricultores pode ser fruto do atraso na disponibilização dos recursos vinculados a outras fontes, ou da falta de programação de algumas agências bancárias que não planejaram adequadamente a captação dos recursos, como relata um dos participantes do grupo focal vinculado aos agentes bancários.

*(...) houve uma evolução fantástica em termos de disponibilização (...) dentro da esfera do governo, o PRONAF tem tantas prerrogativas favoráveis que ele não sofre contingenciamento. O PRONAF é um programa*

*que não é contingenciado dentro da política econômica [executor – grupo focal].*

Neste sentido, os movimentos sociais e os executores do PRONAF avaliam que o processo de liberação do crédito financiado aos agricultores melhorou substancialmente nos últimos anos.

*No nosso caso [banco], e somos quem recebe as cobranças na ponta, não há hoje reclamações massivas de mora no crédito. Hoje são reclamações pontuais [agente bancário – grupo focal].*

*Melhorou tanto. Era tão ruim e a coisa melhorou tanto que eu acho que hoje têm detalhes pra ajustar [movimento social – grupo focal].*

Os **custos do programa** foram diminuindo ao longo dos anos, alcançado um patamar adequado ao panorama atual (executor – grupo focal). Os custos com equalização reduziram significativamente desde o início do programa por conta da aquisição de *expertise* pelos bancos, que ganharam em escala, bem como pelas negociações relacionadas à remuneração das fontes. Possíveis reduções no custo financeiro do PRONAF, de certo pequenas haja visto que estão perto do limite mínimo, dependerão da composição futura dos perfis dos agricultores familiares beneficiados. O aumento da participação dos agricultores mais estruturados, como aqueles do grupo E, que absorvem financiamentos maiores, poderá significar redução nos custos, ao contrário da expansão de grupos como A ou B (MF – entrevista pessoal).

A análise histórica da composição das fontes de financiamento do Pronaf revela uma tendência de substituição de fontes mais caras de recursos, como o FAT, por fontes com custos menores para o Tesouro, como os Fundos Constitucionais, ou que não requerem equalização, como as Exigibilidades Bancárias e da Caderneta de Poupança Rural.

O Plano Plurianual 2006 ressalta o ganho de **eficiência do PRONAF**, a partir de ações de parceria dos agentes financeiros com o MDA, que resultaram na redução dos custos com equalização, além da modificação de procedimentos administrativos, reduzindo, por exemplo, o tempo empregado pelos agricultores para obtenção do crédito nos financiamentos de custeio de 3 dias/ano para 0,2 dias/ano (PPA 2006).

A **inadimplência** não foi tratada pelos executores do PRONAF como problema crucial na alçada do programa. No entanto, os agricultores nordestinos relataram que a frustração das safras dificulta a quitação dos financiamentos e, em não tendo firmado contratos de seguro que os reembolse pela perda total da produção, possivelmente ficarão inadimplentes. Assim sendo, avaliam ser reduzidos os resultados da política na melhoria de suas condições socioeconômicas. Mesmo quando há melhoria nas condições de vida, os agricultores nem sempre se dão conta da importância do programa (beneficiários - grupo focal).

Em termos percentuais, os níveis de inadimplência no Sul e no Sudeste são baixos, ao contrário do que ocorre no Norte e Nordeste, cujo valor absoluto da inadimplência é inferior dado que o volume de recursos contratado é menor do que nas outras regiões. Nas regiões Sul e Sudeste, uma das causas do inadimplemento seria a influência ideológicas dos movimentos sociais, enquanto nas regiões Norte e Nordeste as causas estão mais relacionadas à falta de tecnologia e de infra-estrutura (BB – entrevista pessoal).

No caso da inadimplência, o PRONAF B é o grupo mais delicado, visto que para alcançar os agricultores mais desestruturados, a União fez a opção de assumir o risco da operação. Assim, tendo em vista o elevado número de contratos, níveis de inadimplência na casa da unidade já são seriam significativos. Além disso, trata-se de um credor por vezes sem garantias, cujo montante de financiamento obtido em média é modesto para justificar as despesas judiciais

com ações de execução, nas hipóteses em que seja possível. A situação ainda não é tão grave porque vários mecanismos de renegociação foram criados (MF – entrevista pessoal).

O BASA adotou algumas medidas com a finalidade de reduzir a inadimplência, como o repasse do financiamento ao beneficiário do PRONAF A em três parcelas, ao invés de uma parcela única, como no modelo anterior. Outra iniciativa com significativo impacto quanto à inadimplência é o programa Agroamigo, abordado na próxima seção.

### 4.3 Processos Operacionais

A **assistência técnica** figura como importante barreira da implementação do programa (MA, MT, GO, PR – entrevista telefônica). Apesar dos agricultores ainda sofrerem com a desarticulação pela qual a assistência técnica foi submetida em tempos recentes, houve o reconhecimento de que a política de ATER vem sendo fortalecida nos últimos anos (BA, SC, MA, PR – entrevista telefônica).

Nos grupos focais, os agricultores pernambucanos e sul rio-grandenses criticaram igualmente a assistência técnica, cujos problemas reduzem as possibilidades de êxito na produção na proporção em que aumentam o risco da inadimplência. Especialmente em Pernambuco, há falhas na transmissão de informações sobre o programa, os critérios de enquadramento, o teto de financiamento (de acordo com a renda), as culturas mais adequadas, os riscos decorrentes das intempéries, o controle de pragas.

*Eu investi em banana comprida e estava tudo bonito até que começou a dar praga. Ai eu usei um remédio por conta própria e foi o fim. A plantação toda acabou. E eu fiquei com a dívida no banco sem ter como pagar [beneficiário – grupo focal/PE].*

*Eu tirei pra investir em mandioca e perdi tudinho. Deu praga também. Ninguém nos alertou desse problema [beneficiário – grupo focal/PE].*

No modelo atual de Ater, o técnico não tem envolvimento/compromisso com o crédito concedido, não é avaliado e não é remunerado conforme seu desempenho. Sem assistência técnica adequada e, conseqüentemente, com falhas de informação, algumas políticas vinculadas ao PRONAF só chegam aos estratos mais estruturados do público alvo, fragilizando os demais pronafianos, aumentando o risco de não conseguirem pagar os financiamentos. Além disso, a falta de informação abre espaço para captura política do PRONAF por atores sociais, como líderes sindicais, líderes comunitários, candidatos políticos (MDA – entrevista pessoal).

Os relatórios de avaliação do Plano Plurianual enfatizam a reestruturação do sistema nacional de assistência técnica e extensão rural, com o aporte de recursos, contratação de técnicos, credenciamento de entidades, criação de redes temáticas e qualificação dos profissionais (PPA 2004, PPA 2005, PPA 2006, PPA 2007). A redução da assimetria na distribuição regional do crédito do PRONAF, sobretudo na região nordeste, depende sobremaneira da ampliação da Ater. Todavia, além do abordado problema com a descontinuidade dos recursos, os crescentes montantes de recursos destinados para a Ater ainda são insuficientes para o atendimento do público beneficiário do programa (PPA 2006, PPA 2007).

Em decorrência das falhas da Ater, enquanto os integrantes do grupo focal sul rio-grandenses demonstram entender o PRONAF, recebendo orientações dos bancos, das associações e da Emater; os agricultores pernambucanos manifestaram certo **desconhecimento** sobre a institucionalidade do programa, seus objetivos e sua lógica de funcionamento. Dependem da

ação de intermediários (associações) para acessar os financiamentos e mediar sua relação com os agentes bancários, o que releva certa deficiência na divulgação da política nesta região.

*Sempre fala esse nome [PRONAF] nas reuniões, mas eu não sei direito do que se trata [beneficiário – grupo focal/PE].*

*O presidente da associação é que resolve tudo, inclusive qual é o Banco que a gente deve ir [beneficiário – grupo focal/PE].*

Os entrevistados destacaram os problemas relacionados à **burocracia bancária** enfrentada na concessão do crédito, traduzida pelas garantias exigidas (CE – entrevista telefônica) e pelo tipo e excesso de documentação solicitada (AC, CE, MA, MS – entrevista telefônica), na maioria dos casos não disponível pelo agricultor. De fato, segundo o Censo Agropecuário 2006, o segundo motivo pelo qual os agricultores não pleiteiam financiamento, depois do medo de contrair dívidas (59%), é a burocracia (23%).

Embora possam burocratizar a obtenção dos financiamentos, os agentes bancários, por guardarem os aspectos legais e princípios financeiros nas operações de crédito, reduzem o risco de inadimplência, segundo defendem os formuladores da política (MF – entrevista pessoal). Ademais, sem a estrutura dos bancos, dificilmente o governo conseguiria atingir os mais pobres (MF – entrevista pessoal).

As iniciativas de terceirização da operação do crédito do PRONAF para agentes diferentes das instituições financeiras tradicionais, a exemplo do Agroamigo, não devem retirar dos bancos a responsabilidade sobre as operações, evitando que eles isentem-se dos resultados obtidos. Houve uma tentativa frustrada de retirar do sistema bancário a operação de crédito, realizado por organização não-bancária, justificada pelo argumento de que seriam operações menos burocrática, com menos exigências. Depois de ingerências políticas e operacionais, o resultado final foi 77,5% de inadimplência. Por outro lado, nos casos em que o banco opera em conjunto com terceiros, principalmente cooperativas de crédito, associações de produtores, sindicatos, mas a responsabilidade sobre a operação continua sendo dele, os resultados tendem a ser positivos. (MF – entrevista pessoal).

Os agentes bancários afirmam que não há excesso na documentação exigida pelo banco para a avaliação dos clientes, indispensável dentro da lógica bancária, havendo margem inclusive para aumentar a cobrança de documentos. Contudo, estas exigências, por vezes, são usadas como subterfúgio para afugentar agricultores de maior risco, com projetos mal elaborados (BB – entrevista pessoal).

*Muitas vezes, em vez de o banco dizer para o agricultor que ele é arriscado e que não confia nele, vai dizer que o projeto está mal elaborado, que falta documentação [BB – entrevista pessoal].*

Foram citados alguns problemas no **atendimento dos agentes bancários**, tanto em termos de capacitação específica dos funcionários para as operações do PRONAF como análise dos projetos (PR, SC – entrevista telefônica), quanto em relação ao descompasso entre o número de funcionários de algumas agências e o grande número de agricultores beneficiários (CE, GO, MS, RS, TO, PR – entrevista telefônica), ou ainda em relação à dificuldade de acesso. Existem casos de municípios que não possuem agentes bancários credenciados, o que obriga os agricultores a percorrerem grandes distâncias (MA, GO – entrevista telefônica). Também foram relatados casos de venda casada de produtos (PR – entrevista telefônica).

Não obstante a questão da liberação dos recursos, os beneficiários sul rio-grandenses do PRONAF avaliaram positivamente a cordial relação com os agentes bancários, dos quais receberam as orientações necessárias para a obtenção do crédito, cujo processo foi célere ao

invés de burocrático, e sem a exigência de documentos adicionais. Este quadro contrasta com o panorama geral traçados pelos demais entrevistados. Tais divergências podem decorrer da estruturação dos agentes bancários no estado mais relevante no âmbito do PRONAF (RS – entrevista telefônica), tanto em termos de número de contratos quanto em relação ao vulto dos financiamentos, mas também dos resultados logrados com os esforços empreendidos pelos agentes bancários para se adequarem à realidade do PRONAF, a exemplo do desenvolvimento do programa Agroamigo pelo Banco do Nordeste.

*Eu também fui bem orientada. Os juros, como é que vão correr, o valor das prestações. [Beneficiário – RS].*

O Agroamigo, programa de micro crédito orientado por metodologia específica para atender o setor rural, é o grande destaque do Banco do Nordeste para operacionalizar o PRONAF. A metodologia deste programa pauta-se, portanto, na orientação para o crédito junto ao produtor; crédito seqüencial e gradual; e acompanhamento do crédito após o financiamento; o que explica a centralidade do papel desempenhado pelos assessores de crédito (BNB – entrevista pessoal).

O Agroamigo também tem apresentado bons resultados para problemas como burocracia e falta de estrutura das agências bancárias para atender o público do PRONAF, ao dispor de estrutura e quadro de pessoal exclusivo para o programa. Ao separar o PRONAF dos demais produtos típicos do sistema bancário, os problemas com burocracia também são minorados. Quanto aos atrasos no desembolso do crédito pelos bancos, além da liberação pelo Agroamigo ser mais ágil, o permanente acompanhamento promovido pelos assessores de crédito permite aos agricultores planejar antecipadamente seu financiamento (BNB – entrevista pessoal).

Por fim, embora os beneficiários não tenham apontado dificuldades na obtenção da **Declaração de Aptidão ao PRONAF**, principalmente no caso dos agricultores sul rio-grandenses, durante o grupo focal foram identificados problemas no seu processo de concessão: pulverização das entidades credenciadas a emitir a DAP em paralelo à fragilidade dos mecanismos de fiscalização, reforçada por dificuldades de natureza tecnológica (municípios sem acesso à internet), pelo extenso prazo de vigência da declaração, e por deficiências estruturais do MDA, principalmente em relação ao tamanho do seu quadro de servidores. Dentre as sugestões levantadas no grupo focal, têm-se a exigência de que a DAP somente seja emitida após o aval de mais de uma entidade credenciada ou a redução de seu prazo de vigência.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos voltados à avaliação de resultados do PRONAF evidenciam a importância do programa, responsável por aproximadamente 10 milhões de contratos de crédito rural firmados entre 2001-2007, para a melhoria das condições socioeconômicas dos agricultores familiares, sobretudo daqueles segmentos mais marginalizados.

Trata-se de uma complexa e relevante política de âmbito nacional que mobiliza uma considerável gama de atores desde o delineamento da política, definição das fontes de recursos, até a efetiva concessão e acompanhamento do crédito para o agricultor familiar. Neste sentido, a avaliação de processos exigiu o levantamento de informações dos mais variados atores envolvidos em sua formulação, execução ou beneficiários. Vale destacar que a avaliação empreendida neste estudo não objetiva mensurar a efetividade do programa, mas sim gerar informações que possam ajudar seus formuladores e executores a corrigir e melhorar seu desenho e o desenvolvimento de suas fases durante sua execução.

Os resultados indicam significativos avanços na execução do PRONAF em termos da construção de uma estrutura de governança que permita o equacionamento das atividades e demandas portadas pelos diferentes atores envolvidos nesta complexa política, redução dos custos financeiros e operacionais, adequação do marco normativo, estruturação do sistema bancário para operar com os agricultores familiares. A tendência de melhorias na operacionalização do PRONAF é confirmada pela criação do Agroamigo pelo Banco do Nordeste que, orientado ao microcrédito rural, facilitou o acesso ao crédito, principalmente para os pequenos produtores, e intensificou o acompanhamento sobre a sua utilização pelos agricultores, cujos resultados podem ser verificados na redução das taxas de inadimplência, indicativo do êxito dos empreendimentos financiados.

Os entraves que ainda persistem não parecem substanciais, e dizem respeito ao déficit institucional do MDA – fragilidades de pessoal, de infra-estrutura, e de carreiras próprias, como apontam os relatórios do Plano Plurianual e os participantes do grupo focal -, ao processo de emissão da DAP, à pulverização das linhas de crédito, e à desinformação dos agricultores acerca do funcionamento do programa. Mais relevantes parecem as deficiências da assistência técnica prestada, em relação à divulgação sobre o funcionamento do programa para os agricultores, e mesmo a aspectos técnicos, o que pode impactar a inadimplência e o fluxo de informações. Entretanto, algumas informações revelam a reestruturação da política de assistência técnica nos últimos anos. Outro entrave de maior vulto são os atrasos na liberação dos recursos pelos agentes bancários aos agricultores familiares. Embora o processo tenha melhorado substancialmente nos últimos anos, os beneficiários ainda reclamam do descompasso entre o repasse dos recursos e o calendário agrícola.

As deficiências no acompanhamento técnico dos agricultores na elaboração dos projetos e na aplicação do crédito, por conta da desestruturação da Ater, podem ocasionar desvios na aplicação dos recursos, utilização de técnicas inadequadas, falta de informação acerca do programa que, associadas ao atraso na liberação dos financiamentos pelo banco, fragilizam as condições econômicas e produtivas dos beneficiários do PRONAF e acabam aumentando a inadimplência, motivo para a burocratização do acesso ao crédito.

De modo geral, contudo, a avaliação efetuada aponta para a adequação dos processos político-institucionais, financeiros e operacionais do PRONAF, aprimorados no transcurso dos anos. A interação entre diferentes atores para o desenvolvimento da política, incluindo movimentos sociais, órgãos públicos e agentes bancários, fomenta atualizações constantes no escopo do programa, e pode assegurar a manutenção do patamar de qualidade operacional alcançado pelo PRONAF.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008-2011*: relatório anual de avaliação - ano base 2008/exercício 2009. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: MP, 2006.

\_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2004-2007*: relatório anual de avaliação - ano base 2004/exercício 2005. Caderno 16: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: MP, 2006.

\_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2004-2007*: relatório anual de avaliação - ano base 2005/exercício 2006. Caderno 16: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: MP, 2006.

- \_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - ano base 2006/ exercício 2007*. Caderno 16: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: MP, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação - ano base 2007/ exercício 2008*. Caderno 16: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: MP, 2007.
- HOLANDA, Nilson. *Avaliação de programas*. Conceitos básicos sobre a avaliação “ex post” de programas e projetos. Fortaleza: ABC Editora, 2006.
- HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas*. Coletânea, 2 volumes. Brasília, ENAP, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agropecuário 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico & CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 37(5):969-92, Set./Out. 2003
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. *A persistência da desigualdade*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1992.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. Os níveis de análise das políticas públicas. In SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas*. Coletânea, 2 volumes. Brasília, ENAP, 2006.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (NEPP/UNICAMP). *Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final*. Campinas, 1999.
- PRESSMAN, J. & WILDAVSKY, La. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1984, 2nd Ed.
- SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas*. Coletânea, 2 volumes. Brasília, ENAP, 2006.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas*. Coletânea, 2 volumes. Brasília, ENAP, 2006a.
- \_\_\_\_\_. La participación de la comunidade en la implementación de políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas*. Coletânea, 2 volumes. Brasília, ENAP, 2006b.