



Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade
de Ribeirão Preto
Universidade de São Paulo

Texto para Discussão

Série Economia

TD-E 06 / 2013

**A Maioridade do PRONAF: uma
avaliação crítica do programa de
apoio à agricultura familiar em seus
18 anos de vida**

Prof. Dr. Ricardo Luis Chaves Feijó



Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto
Universidade de São Paulo

Universidade de São Paulo
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
de Ribeirão Preto

Reitor da Universidade de São Paulo
João Grandino Rodas

Diretor da FEA-RP/USP
Sigismundo Bialoskorski Neto

Chefe do Departamento de Administração
Sonia Valle Walter Borges de Oliveira

Chefe do Departamento de Contabilidade
Vinícius Aversari Martins

Chefe do Departamento de Economia
Sérgio Kannebley Junior

CONSELHO EDITORIAL

Comissão de Pesquisa da FEA-RP/USP

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto
Avenida dos Bandeirantes, 3900
14040-905 Ribeirão Preto - SP

A série TEXTO PARA DISCUSSÃO tem como objetivo divulgar: i) resultados de trabalhos em desenvolvimento na FEA-RP/USP; ii) trabalhos de pesquisadores de outras instituições considerados de relevância dadas as linhas de pesquisa da instituição. Veja o site da Comissão de Pesquisa em www.cpq.fearp.usp.br.
Informações: e-mail: cpq@fearp.usp.br

A Maioridade do PRONAF: uma avaliação crítica do programa de apoio à agricultura familiar em seus 18 anos de vida.¹

Introdução

No ano em que completa a sua maioridade, urge um estudo que ofereça uma reflexão crítica do desempenho do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). É verdade que esta iniciativa do governo federal vem atraindo uma quantidade impressionante de estudos de avaliação que se transformaram em ensaios debatidos em congressos e encontros acadêmicos, publicados em revistas especializadas, oferecidos como trabalhos de mestrado, teses de doutorado e até de livre-docência. Além de inúmeros relatórios e dossiês produzidos por órgãos públicos e suas agências. Em que pese a importância desses estudos, falta ainda na literatura uma avaliação mais precisa e qualificada. A ausência nota-se especialmente na questão dos verdadeiros custos envolvidos no programa. À luz de uma avaliação precisa destes custos e dos resultados alcançados, a sociedade como um todo teria então condições de julgar se vale a pena ou não continuar suprindo de recursos públicos e privados uma iniciativa que, de fato, é fortemente subsidiada pelo povo brasileiro.

Para tanto, este estudo examina o PRONAF, em seus dezoito anos de existência, sob duas perspectivas: (1) investiga-se se o programa atende aos propósitos esperados no que tange alcance e profundidade. Isto é, se o número de pessoas atendidas pelo programa é satisfatório e se a iniciativa contempla, de fato, o público específico que se espera beneficiar. (2) Analisa-se a evolução histórica dos custos totais líquido em subsídios incorridos com o programa.

Com o propósito de desenvolver o referido diagnóstico, o ensaio estrutura-se em duas seções e uma conclusão. A primeira delas examina questões de *alcance* e de *profundidade* do programa. A segunda aborda a temática de avaliação de subsídios e da sustentabilidade temporal do PRONAF.²

Questões sobre Alcance e Profundidade

O PRONAF, como outros programas sociais erroneamente imputados à atual gestão do país, foi na verdade criado pelo presidente Cardoso. É verdade que contribuiu bastante para o lançamento do programa, em 1995, a pressão dos sindicatos rurais e de outros movimentos organizados da sociedade que reivindicavam o apoio governamental a um segmento da agricultura até então quase inteiramente à margem da rede pública de amparo ao trabalhador rural na forma de crédito, suporte à infraestrutura e ajuda técnica. Não obstante, ninguém pode tirar o mérito da iniciativa do governo tucano.

A ideia subjacente à fundação do programa era a de oferecer um meio de vencer as enormes dificuldades pelas quais passava o segmento dito familiar da agricultura nacional. Problemas que tinham sido fielmente retratados nos estudos da época patrocinados pela FAO. Pretendia-se que o segmento familiar dos trabalhadores do campo também fosse contemplado com o crédito agrícola oficial subsidiado, amplamente distribuído aos agricultores ditos patronais. Mas também era desejo dos mentores do programa amparar a agricultura de pequena escala, de base tradicionalmente familiar no Brasil, com diversas outras formas de apoio, além das facilidades de financiamento barato.

É evidente que a concessão de todas essas facilidades seria onerosa para a sociedade. Porém, tinha-se em mente, na época, que os agricultores familiares teriam de deslanchar após

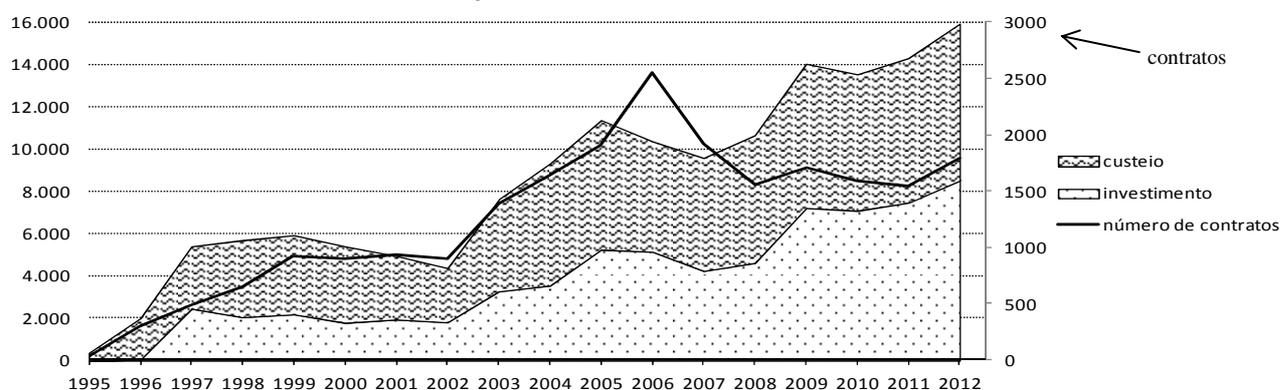
¹ Ricardo Luis Chaves Feijó. Professor Associado da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (SP) da Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). riccfeij@usp.br

² Não se analisam aqui questões a respeito do impacto produtivo da iniciativa, se os créditos baratos do programa estariam ou não melhorando a produtividade da agricultura familiar no Brasil. Para um minucioso estudo a respeito, vide Feijó (2004).

o apoio inicial, passando a partir de certo ponto a caminharem por conta própria, tornando seu negócio realmente rentável e a estrutura de apoio que lhe é oferecida autossuficiente ou dependente apenas de aportes razoáveis da sociedade. Além disso, esperava-se favorecer um público específico, que realmente necessitasse da ajuda oficial, que eram os agricultores mais pobres e desamparados do país. Vejamos então como se desenvolveu este enredo em dezoito anos.

Começamos pela Figura 1 que mostra a evolução dos empréstimos do programa de 1995 a 2012. De fato, o volume de recursos desembolsado pela rede PRONAF cresceu bastante neste período. No entanto, grupos engajados exageraram o crescimento das operações na atual gestão: o montante de crédito efetivamente concedido não cresceu 400%, conforme se afirma. Pois, obviamente há de se analisar a série em reais constantes.

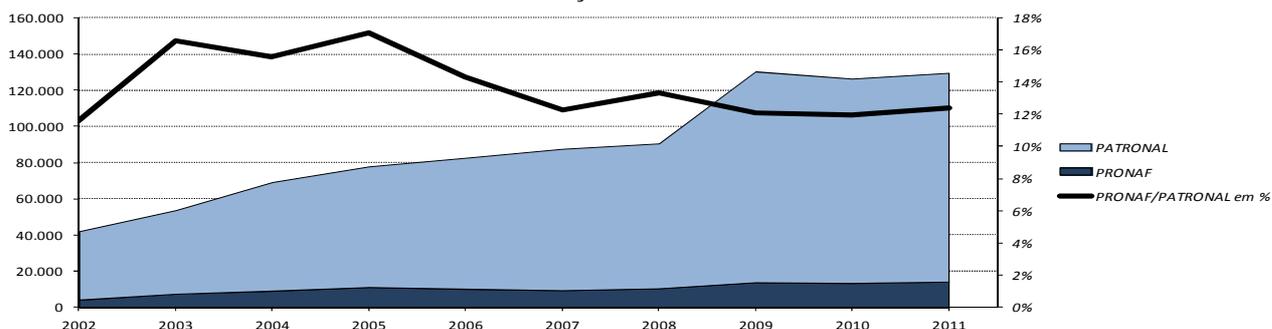
Figura 1 – Evolução do volume de empréstimos do PRONAF crédito nas modalidades de custeio e investimento, e número anual de contratos: 1995 a 2012. Valores em reais de dezembro de 2012 calculados com base no índice de inflação IGP-M, acumulado anual. Valores em milhões de reais.



Fonte: 1995: Schneider, Mattei, Ademir (2004); 1996-1998: Silva (1999); 1999-2005: Nunes (2007); 2006-2012: Anuário Estatístico do Crédito Rural (de 2006 a 2012). Valores transformados em reais constantes de dezembro de 2012. Cálculos do autor.

Em reais de dezembro de 2012, o volume de financiamento na gestão atual (Lula e Dilma) cresceu, portanto, 269%. Um crescimento bastante expressivo, não se pode negar, mas que ficou abaixo do verificado na expansão dos recursos creditícios oferecidos no crédito oficial rural como um todo, considerando-se também o segmento agrícola patronal. A Figura 2 espelha esta crua realidade. Aqui se pode ver a expansão das linhas patronais vis-à-vis o PRONAF. O mais trágico é que a relação entre um e outro não foi nada favorável a este último. Em 2002, o programa de crédito familiar representava algo como 12% do crédito agrícola no Brasil. E hoje, conquistada a maioria de anos do programa, mantém-se nesse mesmo patamar.

Figura 2 – Evolução dos recursos disponibilizados pelo crédito rural oficial no Brasil. Comparação entre o PRONAF e as linhas de crédito voltadas à agricultura patronal. Valores em reais de dezembro de 2012 calculados com base no índice de inflação IGP-M acumulado anual. Em milhões de reais.



Fonte: Saron, Hespagnol (2012). Cálculo do autor.

Então não há nada de espantoso no crescimento do PRONAF. A expansão do programa já era esperada. Pois, toda iniciativa deste tipo começa pequena e depois cresce. O acúmulo de experiência com o tempo e a anuência da sociedade, quando ocorre, leva ao engajamento de mais e mais pessoas e organizações e à boa vontade dos doadores (pagadores de impostos) em continuar bancando-a. É natural, portanto, que iniciativas bem sucedidas conheçam expansão em escopo. Mas é preciso que o crescimento se dê com qualidade. Caso contrário, reforça-se a suspeita de desperdício, arrefece-se a disposição dos doadores, e a continuação do programa fica ameaçada. Aliás, a literatura de casos internacionais é pródiga e farta em exemplificar programas de crédito subsidiados, oferecidos por governos “populistas”, que não deram certos e foram descontinuados ou interrompidos.³

A expansão dos financiamentos no âmbito do PRONAF deu-se com alguma qualidade, mas com problemas. De positivo, assinala-se inicialmente, o programa conseguiu expandir as linhas de crédito para investimento, que estavam em desvantagem nos anos iniciais, no qual as operações ficaram muito concentradas em custeio (Figura 1). Contudo, nota-se o dado preocupante de que o tamanho médio dos contratos não decaiu, e nem ao menos se manteve, com a expansão. Pelo contrário, esse tamanho cresceu bastante, principalmente a partir de 2006 quando os desembolsos, em reais constantes, aceleraram-se, mas o número de contratos precipitou-se de um patamar de mais de 2,5 mil para algo pouco acima de 1,5 mil contratos anuais (Figura 1). De positivo, ressalta-se, teve-se o aumento da participação do grupo dos “pronafianos” mais pobres (Grupo B), que foi de um patamar acima de 20% dos contratos para um nível superior a 30%. No entanto, em termos de valor, a proporção desse público na clientela geral do PRONAF é ainda deveras pequena: mesmo no pico de 2009 permaneceu em apenas 10% dos valores emprestados (Maia, Basto, Conti (2012)).

Até 2002, constata-se um problema na expansão das concessões de crédito do PRONAF associada ao fato de os gerentes das instituições financeiras responsáveis pelas operações não estarem encontrando garantias suficientes do tomador. Cabe aqui uma breve digressão sobre a estrutura e o funcionamento do programa. Ele fora concebido para operar de modo descentralizado. De um lado, alocaram-se diversas fontes de recursos, criaram-se conselhos de acompanhamento e execução do programa em três níveis (ministerial, estadual e local), e áreas de atuação distintas, nas quais além da parte de crédito vicejam as iniciativas de infraestrutura, formação técnica e capacitação do produtor. Por outro lado, nas ações propriamente de crédito, contou-se com a participação de bancos (e depois cooperativas rurais a partir de 1999).⁴ Ou seja, o programa não criou um banco para si. Saiu-se com a ideia de cooptar a rede bancária preexistente no país para a operacionalização do crédito. Em especial, com um poderoso banco público (Banco do Brasil). Cabia aos gerentes das agências bancárias em questão a efetivação do crédito mediante a observação de uma série de requisitos formais típicos de uma operação de empréstimo. Na medida em que o agricultor pobre amiúde é incapaz de oferecer garantias sólidas, os gerentes tiveram de se valer fortemente da tecnologia de microcrédito para a concretização dos pequenos contratos de crédito.

Para obter financiamento do PRONAF, nas modalidades de custeio, investimento e comercialização, o agricultor primeiramente precisa se enquadrar nas normas de seleção do

³ A respeito desses fracassos, ver Yaron, Piprek (1997).

⁴ O PRONAF mantém-se basicamente com a mesma estrutura da concepção original, apenas com mudanças nos grupos de tomadores e a criação de um número impressionante de novas linhas de ação. Destaca-se a formalização recente de modalidades de ações que não estavam sistematizadas na concepção original: modalidade de monitoramento e administração do programa; de capacitação de assentados; de disponibilização de insumos; de fomento a projetos de diversificação econômica e agregação de valor na agricultura; de operacionalização da aquisição, armazenagem e revenda de produtos; de fomento à participação na cadeia do biodiesel, no apoio a quilombolas. Além das modalidades de gestão de riscos e seguro, e apoio à diversificação dos até então produtores exclusivos de tabaco.

público do programa. Na concepção delas, estabeleceu-se um teto financeiro para a concessão de crédito, a fim de evitar que os recursos fossem captados pelos agricultores mais abonados do segmento familiar. Ou seja, além das condições gerais exigidas para o acesso ao financiamento do PRONAF, estabeleceram-se faixas ou grupos de tomadores por limite de renda bruta anual. Os assentados da reforma agrária ou beneficiários do crédito fundiário foram enquadrados no Grupo A. Agricultores familiares muito pobres, cujas rendas brutas anuais não ultrapassam valores correntes que evoluíram de 1,5 mil reais, em 1999, para dez mil reais em 2012, estão no Grupo B. Familiares pobres, com renda bruta anual em reais correntes indo de oito mil em 1999 a dezoito mil reais em 2007, ano em que o grupo foi realocado em outras linhas, participam do Grupo C. Rurais de produção familiar em melhor situação, com renda bruta anual de 27,5 mil em 1999 a cinquenta mil reais em 2007, ficaram no Grupo D e, por fim, os mais ricos, com renda anual indo de um limite inexistente a 110 mil nos anos considerados, foram enquadrados no chamado Grupo E. Para cada grupo, estabeleceu-se um limite de crédito e de operações. Além da criação de grupos, o programa passou a incorporar as chamadas “linhas de ação”, que foram sendo adicionadas a cada ano. Atualmente existem onze linhas de financiamento, as quais abrangem públicos diversos, como mulheres, jovens, agricultores que trabalham com agroecologia, em reflorestamento, entre outros.⁵

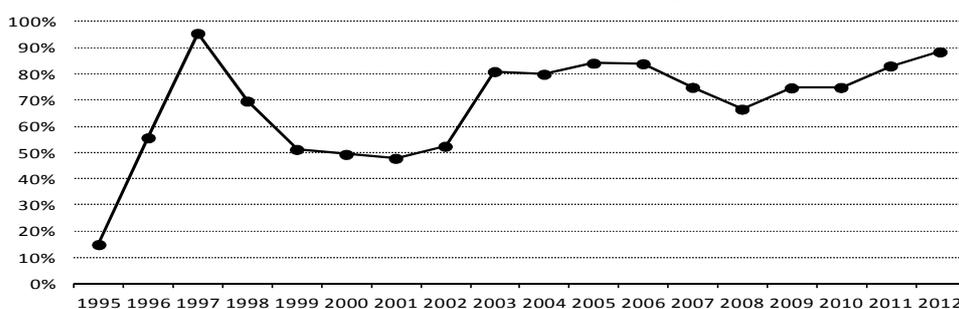
Identificado o público potencial em cada grupo, cabe ao gerente do banco buscar a efetivação do contrato de crédito. Para tanto, esse profissional tem de encontrar um meio de efetivar o *enforcement* para o recolhimento do valor emprestado mais o respectivo montante de juros. Naturalmente as exigências dos bancos dependem da natureza e do prazo do crédito. A escolha das garantias é de livre acordo entre o financiado e o financiador. Quando o tomador potencial enquadra-se nos grupos de renda mais baixa e quando as operações são realizadas com o risco do erário público e dos chamados Fundos Constitucionais, o gerente não pode exigir mais do que a garantia pessoal do agricultor, sem registro em cartório. Nos demais casos, pode-se envolver algum tipo de aval, inclusive *colaterais*. Para a clientela mais pobre, uma das saídas encontradas pelos bancos operadores foi a concessão do crédito de forma coletiva, situação em que são formalizados com grupo de produtores, normalmente associados em cooperativas, para finalidades coletivas.

A Figura 3 mostra a trajetória temporal da razão entre o montante de recursos efetivamente emprestados e o total disponibilizado ao PRONAF. A razão é menos que cem por cento, justamente porque os gerentes encontram dificuldade em efetivar contratos de crédito com um público desprovido de garantias a oferecer. Nos primeiros anos do programa, até 1997, as operações caminharam para a plena realização, pois, contaram com o papel do BNDES que distribuía os recursos a uma gama bastante diversificada de bancos os quais operaram a concessão do crédito sem muita preocupação com garantias do tomador. Faziam-no principalmente com o propósito de cooperar com uma iniciativa, tida de cunho social, que permitia aos bancos acumular uma espécie de ativo intangível: propaganda institucional e fortalecimento de posição para futuras barganhas com o governo federal. Mas logo começaram as preocupações com a coleta, principalmente porque, na origem dos recursos, escasseou a participação dos chamados Recursos Obrigatórios MCR 6-2, a parte dos depósitos à vista dos bancos compulsoriamente destinada ao crédito rural. A alimentação do

⁵ Tais linhas aparecem na Tabela 7. As condições gerais de admissão no programa são as de que o agricultor explore a terra como proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro, que possua no máximo dois empregados permanentes, que obtenha no mínimo 70% da renda proveniente do estabelecimento rural e que a área dele não ultrapasse a quatro módulos fiscais. Em 2004, ocorreu uma redução nos limites mínimos exigidos para a renda que deve ser obtida da própria produção do estabelecimento, que se manteve em 70% apenas para o Grupo D, ficando assim: Grupo B – 30%, Grupo C – 60%, Grupo E – 80%.

programa pelos recursos do MCR 6-2 não era remunerada, mas a nova fonte principal, o dinheiro do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) exigia a reposição com o pagamento mínimo de juros equivalente à TJLP. Por conta disso, os emprestadores passaram a exigir mais garantias dos tomadores e a taxa de efetivação das operações caiu para um patamar em torno de 50%. Esse foi o motivo principal de as concessões de financiamento não terem crescido ainda mais na administração tucana: recursos sobravam, mas havia dificuldade do banco em emprestar.

Figura 3 – Relação percentual anual entre o volume de recursos efetivamente emprestados pelo PRONAF e o volume de recursos disponibilizados ao programa: 1995-2012.



Fonte: 1995-1999: Corrêa, Cabral (2001); 2000-2004: Silva (2006); 2005: Nunes (2007); 2006-2007: “Evolução histórica do Pronaf”, em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2259286>>; 2008-2012: MDA (2008-2012) - Plano de Safra da Agricultura Familiar.

Em 2003, na nova gestão do governo federal, as taxas de efetivação dos fundos disponibilizados cresceram astronômicamente, ultrapassando a barreira dos 80% (Figura 3). Não se conhece bem o conteúdo desta revolução de microcrédito que permitiu o salto fantástico na eficiência da concessão dos financiamentos, até porque a estrutura de funcionamento do programa permaneceu a mesma. Sabe-se que a participação de recursos da União cresceu sensivelmente até o ano de 2004, bem como a da verba oriunda dos Fundos Constitucionais, com conseqüente retração da importância do FAT. Além disso, o percentual dos beneficiários enquadrado no Grupo B, em valor, mais do que dobrou no período em tela (Maia, Bastos, Conti (2012)). Desconfia-se, portanto, que o aumento na eficiência da concessão de financiamentos PRONAF, que ocorrera nestes anos, deva-se ao maior aporte de recursos essencialmente públicos que não são remunerados pelos bancos. Sublinha-se ainda que na operação do Grupo B o risco das operações de crédito é por conta da União. É claro que a desoneração do risco de crédito para os bancos iria impulsionar a realização das operações. Isso ocorrera, entretanto, à custa do Tesouro, transferindo o ônus da inadimplência dos próprios bancos envolvidos para os pagadores de impostos. Evidentemente isso só poderia resultar em problemas nessa classe de concessão de créditos, como de fato verificou-se.

Os níveis de inadimplência do PRONAF costumam ser baixos; o que seria de se esperar em programa de crédito com taxas ao tomador final extremamente baixas, e que inclui ainda uma série de incentivos (*rebates*, taxas ainda menores etc.) para o devedor pontual. A inadimplência não passa de 5%. Contudo, as operações no Grupo B, por conta do nível baixo de renda bruta anual deste segmento e da precipitação dos bancos na confecção dos contratos (estimulados pela não remuneração dos fundos governamentais), começaram a preocupar, com índices de *default* bem acima da média dos outros grupos. Por conta dessas dificuldades, aquele grupo foi extinto em 2010 e no seu lugar criou-se uma nova faixa de operações de crédito denominada de *Microcrédito Rural*. A nova ênfase era a de que as operações nesta linha de crédito seriam acompanhadas por constante monitoramento. Instou-se para que os agentes envolvidos na operacionalização desse crédito adotassem medidas que qualificassem efetivamente o acesso por parte dos agricultores familiares aptos. Foram tomadas ações visando reabilitar o crédito do público do antigo Grupo B que estavam em situação de

inadimplência. De acordo com a portaria 19 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em municípios em que 15% ou mais dos financiamentos desse Grupo estiverem em atraso (ou que fossem registrados cinquenta ou mais contratos nesta condição), todas as operações visando novos contratos de microcrédito estariam suspensas. As operações nesse segmento só seriam retomadas quando o município registrasse uma taxa de inadimplência inferior a 15% (ou um número inferior a cinquenta contratos em atraso na linha). Mesmo o maior rigor na concessão do financiamento não impediu que o programa alcançasse, nos últimos três anos, altos índices de execução. E ainda com baixa taxa de inadimplência, um dos aspectos positivos da iniciativa de crédito. Mas há de se ter em conta que esse aparente sucesso deve-se ao fato de o programa ter mantido o foco nos segmentos de agricultores familiares de maior renda e mais bem conectados na cadeia do agronegócio, conforme veremos adiante.

A Tabela 1 permite que passemos a examinar questões de profundidade. Expandir o alcance de programas com verba pública é sempre a tarefa mais fácil, especialmente quando do lado dos doadores estão os pagadores de impostos em geral e quando não há muita transparência ou nível de conscientização da população quanto à necessidade de bom uso do suado dinheiro recolhido pelo fisco. Governos de corte populista amiúde distribuem recursos públicos a uma clientela organizada em grupos de pressão com o fito de angariar dividendos políticos e eleitorais sem muita consciência da eficácia na aplicação dos recursos. Cabe, portanto, aos formadores de opinião na sociedade, e em especial aos acadêmicos, apontar para eventuais descasos.

Por profundidade, entendemos o grau de precisão em que o público almejado é efetivamente beneficiado pela iniciativa do programa em questão. O PRONAF não se saiu bem neste quesito de avaliação. Nos anos de comando da atual gestão no plano federal, de 2003 para cá, pouco se fez na expansão do número de municípios atendidos pelo programa. Pois, até hoje não foram contemplados todos os municípios do país, sendo que já em 2002 mais de 80% deles eram atendidos pela iniciativa. Faltava, portanto, completar o alcance e ainda hoje não se chegou a isso. Quanto ao número de famílias beneficiadas pelas ações de crédito, um item fundamental em qualquer avaliação de profundidade em programa de microcrédito, o resultado do PRONAF é bastante desabonador. Pois, o número de famílias atendidas, que chegou a cem mil em 2000, e manteve-se próximo a isso na gestão anterior, foi caindo progressivamente ano a ano, até atingir o magro número de apenas dezenove mil famílias em 2005. Nos anos subsequentes, houve uma recuperação (nossa série é interrompida em 2007).

Outro aspecto desejável num programa de apoio ao pobre rural recai na questão das mulheres. As mulheres ainda representam um segmento importante da força de trabalho rural, muito embora não se possa negar o fenômeno da masculinização do campo, com crescente predomínio numérico de varões nesse meio. De fato, o PRONAF vem progredindo quanto ao número de mulheres beneficiadas por iniciativas de crédito. No entanto, as mulheres se saem bem apenas quanto ao número de contratos, pois, quase alcançam o patamar de 30% em 2006. Por outro lado, em que tange à participação delas nos valores emprestados, o percentual é bem menor: limitou-se a 17% em 2006. Então nota-se que os contratos oferecidos às mulheres têm um valor bem menor que a média de contratos no âmbito do programa.

No começo da década passada, quando o programa ainda estava em seus primeiros anos, nas avaliações do desempenho do PRONAF os críticos apontavam para duas deficiências principais na iniciativa de crédito (Corrêa, Mayra (2001)):

- (1) A liberação de recursos estava indo em direção dos produtores e produtos mais integrados na cadeia do agronegócio e
- (2) Os financiamentos estavam excessivamente concentrados na região Sul.

Verifica-se que até hoje essas distorções mantêm-se. A Figura 4 ilustra a participação das principais lavouras no crédito de custeio do programa. Os financiamentos estão muito

concentrados em milho e soja que são *commodities*. Inclusive com grande participação do segmento patronal na oferta deles. Produtos como arroz, feijão e trigo, cultivos diretamente voltados ao consumo interno, apresentam uma participação secundária no programa.

Tabela 1 – Número de municípios com financiamento PRONAF. Famílias beneficiadas pelo programa. Participação % das mulheres no montante de crédito. Participação % das mulheres no número de contratos.

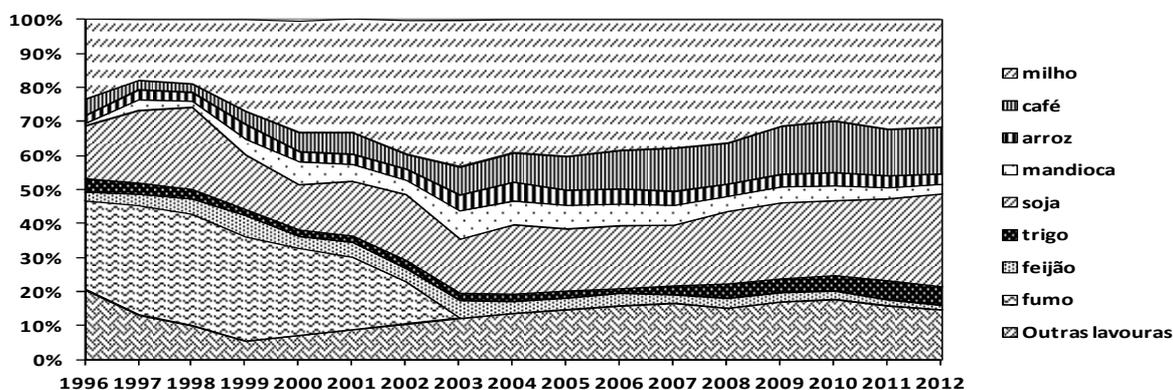
	Municípios	Famílias beneficiadas	% mulheres no crédito	% mulheres nos contratos		Municípios	Famílias beneficiadas	% mulheres no crédito	% mulheres nos contratos
1998		41.190			2005	5.362	19.000	16,3	25,5
1999	3.403	63.433			2006	5.387	28.000	17	29,6
2000	4.539	100.543			2007	5.379	31.100		
2001	4.640	93.433			2008	5.393			
2002	4.868	91.788	11	10,5	2009	5.400			
2003	5.228	27.000	12,7	16,4	2010	5.410			
2004	5.343	20.500	14,3	16,6					

Fonte: Municípios – 1999-2008: Sá (2009), 2009-2010: DIEESE, Estatísticas do Meio rural 2010-2011 (2011). Famílias beneficiadas – Ferreira, Righi (2008). % mulheres no crédito e % mulheres nos contratos – DIEESE, Estatísticas do Meio rural 2010-2011 (2011).

É fácil entender porque as operações se concentram no financiamento da produção de *commodities* agrícolas: o sistema de exigibilidade dos bancos reforça a concentração de crédito nas atividades mais rentáveis e nos agricultores familiares mais capitalizados, os quais resultam em melhores retornos para a instituição financeira, pois, possuem menor custo operacional e menores riscos de inadimplência. O que é difícil de entender, no entanto, é porque os gestores do PRONAF não se empenharam, na década passada, na aplicação da vasta tecnologia de microcrédito a fim de direcionar os recursos do programa aos produtos realmente essenciais na mesa do brasileiro. Uma hipótese é que tenha faltado competência de gestão.

A Figura 5 toca no nervo da outra questão: a concentração excessiva na região Sul. Tomando-se a média dos financiamentos de 2007 a 2011, vemos que o *share* dos sulistas ultrapassa 50%. Do ponto de vista desta crítica, a situação só vem piorando. A região Nordeste, que até 2007 era a segunda região que mais concentrava recursos alocados pelo PRONAF, foi ultrapassada depois pelo Sudeste. Ou seja, o programa tem contribuído para acentuar as desigualdades regionais no país.

Figura 4 – Participação percentual das culturas nos financiamentos do PRONAF em custeio agrícola: 1996 a 2012.

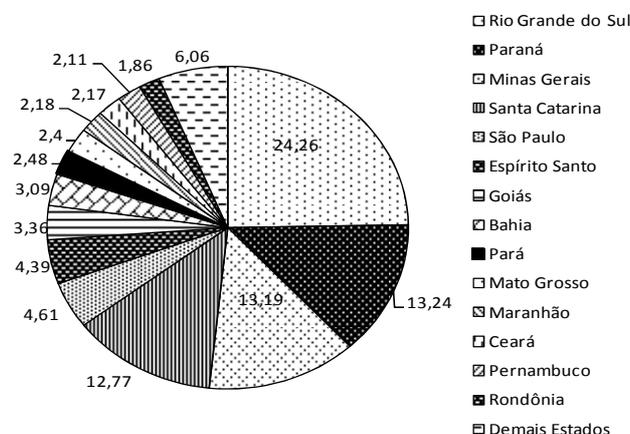


Fonte: 1996-1999: Corrêa, Cabral (2001); 2000-2012: Anuário Estatístico do Crédito Rural (de 2000 a 2012). Cálculos do autor.

A concentração nos estados do Sul traduz uma distorção do programa ainda não devidamente enfrentada: ele se concentra na agricultura familiar mais capitalizada e com forte integração no mercado, característica dos familiares do centro-sul do país. Também reflexo desta concentração nos mais capitalizados, nota-se a presença forte das linhas dos agricultores mais ricos na distribuição do crédito; conforme se pode aferir pela participação majoritária dos grupos C a E, os quais, até a extinção deles em 2008 em troca de outra linha para os mais endinheirados, ficavam com aproximadamente 75% do crédito.

A Tabela 2 mostra a participação percentual de cada um dos Grupos e das linhas especiais do programa. Os empréstimos para o Grupo A são destinados à estruturação dos lotes dos assentados. Este grupo conheceu uma forte queda na participação em 2004 e 2007. Atualmente não ocupam nem 7% no valor das operações. O chamado Grupo A/C engloba os recém-assentados que já tenham contratado a primeira operação no Grupo A e que passam a contar com o crédito de custeio das atividades agropecuárias.

Figura 5 – Participação percentual de cada Estado da Federação no total de empréstimos concedidos pelo PRONAF de 2007 a 2011. Estimativa em termos dos valores acumulados no período.



Fonte: Martins (2012). Cálculos do autor.

Seria de se esperar que a tendência deste grupo fosse a de superar em volume os montantes do Grupo A na medida em que os assentados vão sendo progressivamente beneficiados pelo apoio na estruturação dos lotes. No entanto, apenas até 2003 crescera a participação dos A/C, com um impressionante decréscimo subsequente desse grupo, chegando próximo a zerar em 2010. No Grupo B, já apresentado, estão os familiares tradicionais, porém pobres. Os mais pobres! Recebem crédito de investimento e de custeio. Os primeiros destinam-se a atividades agropecuárias e não-agropecuárias desenvolvidas no meio rural. As operações de custeio para o grupo limitam-se ao plantio de mamona ou a atividades não-agropecuárias. Em que pesem os percalços já apontados, o grupo conheceu alguma expansão e em 2010 já participa com quase 10% do valor dos contratos. Percentual modesto em se tratando de um programa de crédito de cunho social e fortemente subsidiado. O Grupo C, até seu desaparecimento, vinha oscilando o *share* entre 21 e 29%. A participação do Grupo D oscilou de 62,4%, em 1998, para 39,8% em 2007. O Grupo E, criado em 2003, alcançou 20% em 2007. Todos os três destinam-se aos familiares mais capitalizados e oferecem crédito de investimento e de custeio para produção agropecuária, turismo rural, artesanato e outras atividades do meio rural. As linhas especiais estão listadas nas tabelas 7 e 8.

Tabela 2 – Participação percentual de grupos e linha especiais do PRONAF no total de crédito concedido pelo programa: 1998-2005.

GRUPOS	A	B	A/C	C	D	E	Linhas especiais
1998	8,90			4,20	62,40		24,40
1999	14,66			13,78	62,14		9,42
2000	21,30	1,09	0,09	21,96	47,58		7,98
2001	15,33	2,47	0,37	26,72	41,26		13,85
2002	17,35	3,51	1,00	28,97	43,09		6,08
2003	14,22	3,53	1,29	27,62	45,55	6,95	0,84
2004	7,83	6,79	0,83	25,16	37,30	11,59	10,50
2005	8,00	7,30	0,60	24,30	37,60	13,30	8,90
2006	6,84	7,72	0,43	20,72	39,28	16,77	8,24
2007	3,72	6,22	0,34	15,19	39,84	19,99	14,69
2008	3,87	5,74	0,36	14,55	32,44	16,61	26,43
2009	4,41	4,33	0,24	3,10	8,66	2,23	77,03
2010	6,39	9,54	0,19	1,60	5,92	1,42	74,95
2011	6,39	9,54	0,19				83,88
2012	6,39	9,54	0,19				83,88

Fonte: 1998 – Nunes (2007), 1999-2007 – Aquino, Schneider (2010), 2008-2010 – DIEESE, Estatísticas do Meio rural 2010-2011 (2011). 2011-2012 – Mantém-se a participação percentual de 2010 para efeito de cálculo, zerando-se as linhas extintas C, D e E. Embora extintas em 2008, estas linhas mantêm participação em razão das renovações de contratos já firmados.

Subsídios e outros Custos do Programa

Em qualquer avaliação do PRONAF é da maior importância que se ofereça uma boa estimativa dos custos totais, diretos e indiretos, incorridos pelo programa. Na literatura, encontram-se apenas trabalhos que mensuram as transferências feitas pelo Tesouro a título de equalização das taxas de juros, pois, amiúde os bancos são obrigados a trabalhar com *spread* negativo na concessão do crédito do programa, e de pagamento pelos custos de operacionalização (administrativos e tributários) incorridos por eles. Contudo, estes dados não medem efetivamente os custos totais do programa, pois, conforme aprofundaremos logo adiante, há outros custos de oportunidade envolvidos em seu desenho e funcionamento. Mesmo essa medida direta de gastos públicos na manutenção dele não é tão simples assim, pois, no exame das prestações de contas nos relatórios da União e do MDA um descuido do analista pode leva a certa confusão entre repasses a título de pagamento às instituições financeiras pelos custos incorridos por operarem com o programa (inclusive o do *spread* negativo) e transferências de recursos que são retornáveis aos cofres públicos, pois, fazem parte da oferta de fundos emprestáveis que alimenta o programa. Então se devem separar cuidadosamente as despesas do programa, com equalizações e pagamento de custos incorridos, do montante de crédito oferecido para a produção rural, que são recursos retornáveis.⁶

A Tabela 3 apresenta a evolução dos desembolsos do Tesouro com a equalização. Até 2006, conta-se com dois ótimos estudos na literatura que discriminam estes números. Já para os seis últimos anos efetuam-se *estimativas próprias* com base nos cálculos de Conti e Roitman (2011).

⁶ Um equívoco desta natureza foi cometido por Guanzirolí (2007) que, mormente, oferece um excelente estudo do PRONAF em seus dez anos.

Tabela 3 – Transferências do Tesouro a título de equalização dos juros e pagamentos pelo custo operacional dos empréstimos dos bancos envolvidos no PRONAF: 1997-2012. Reais constantes de 2012.

1997	209.410.896	2003	932.670.814	2009	4.131.356.758
1998	561.726.257	2004	925.501.412	2010	3.512.128.015
1999	793.591.711	2005	1.144.212.576	2011	3.665.296.441
2000	806.908.184	2006	1.518.115.141	2012	3.877.031.147
2001	996.357.606	2007	2.393.173.269		
2002	1.133.294.065	2008	2.895.897.993		

Fonte: 1997-1999: Silva (2006); 2000-2006: Sá (2009); 2007-2012: cálculos do autor com base na metodologia oferecida por Conti, Roitman (2011). Valores em reais constantes de dezembro de 2012, calculados com base na evolução do índice IGP-M.

Esses autores simulam o custo da equalização a ser pago pelo Tesouro às instituições financeiras (IF) que repassaram os empréstimos do PRONAF para operações contratadas em 15 e 16 de novembro de 2010. Para tanto, empregam uma fórmula definida em portaria do Ministério da Fazenda. Estimam o que seria repassado a cada IF envolvida no financiamento do chamado *Pronaf custeio convencional* no valor de dez mil reais, com taxa de juros de 1,5% ao ano e prazo total de onze meses, com parcela única na data do vencimento, e o que seria repassado à cada qual para um financiamento do chamado *Pronaf investimento convencional* no valor de vinte mil reais, com taxa de juro anuais de 2% e prazo total de oito anos, sem carência, com parcelas anuais. O valor a ser pago depende das características de cada IF, e assim eles calculam o montante para o BNDES, o Banco do Brasil e as cooperativas em questão, para operações de custeio; apenas os dois primeiros agentes para o caso de investimento. Em crédito de custeio, eles estimam um valor de 885 reais para o BNDES, 1.265 reais para o Banco do Brasil e 835 reais para as cooperativas. Em investimento, chegam a 6.955 reais para a primeira IF e 10.544 reais para a segunda. Nesta estimativa, supõem que a TJLP ficará em 6% ao ano, e ainda, preveem a série futura da taxa Selic, usada no cálculo, pelo relatório *Focus*. Necessitam também de uma estimativa do rendimento da aplicação Poupança Rural, o qual eles concebem como sendo de 0,56% ao ano.

Usando-se os percentuais de participação de operações de custeio e investimento (subjacentes à Figura 1) e os financiamentos PRONAF, em 2010, das IFs envolvidas (Tabela 5), e ainda com base num critério simples de proporcionalidade, chega-se ao valor das transferências a título de equalização de 2010 apresentado na Tabela 3.⁷ Para os demais anos, mantém-se a série em valores correntes dos diferentes valores pagos às IFs consideradas de 2007 a 2012, relativamente às operações padrão de repasses de 10 mil reais em crédito de custeio e 20 mil reais em crédito de investimento. Depois, obtém-se a série anual de transferências às IFs em valores correntes e, em seguida, converte-se a série para valores em reais de 2012, no que se avalia ser uma boa estimativa.⁸

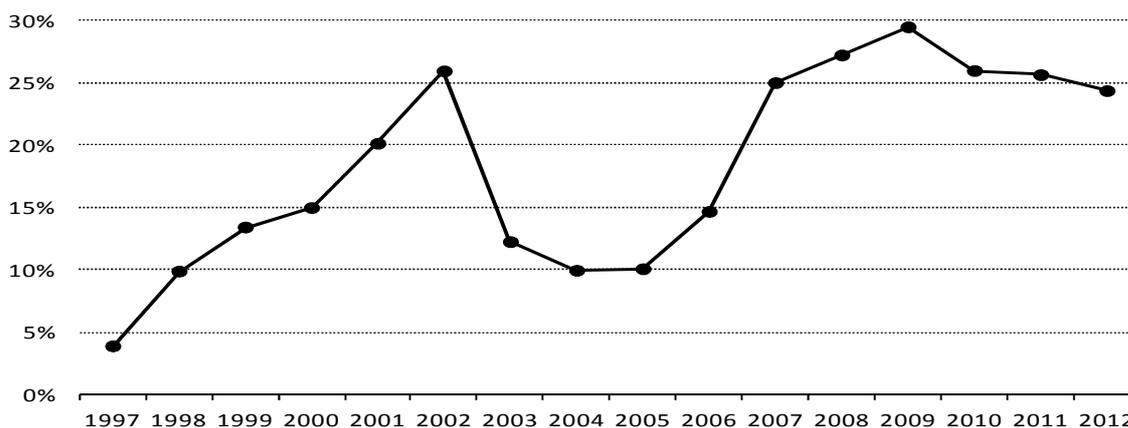
⁷ Algumas hipóteses de trabalho: em custeio, todas as demais instituições que operam com o PRONAF (excetuando-se BNDES e BB) tiveram o mesmo montante recebido por operação, a título de equalização, que as cooperativas de crédito envolvidas. Em investimento, todas as demais instituições que operam com o programa receberam o mesmo montante por operação, a título de equalização, que o BNDES. Como o BNDES não repassou diretamente o recurso do programa em 2010 utiliza-se em seu lugar a soma dos repasses feitos pelas cooperativas no respectivo ano.

⁸ A fórmula de cálculo das transferências a título de equalização (K) é a seguinte:

$$K = \left(\frac{\%cred.custeio}{100} \right) \left[\left(\frac{cred.BNDES}{10.000} * custo\ BNDES\ custeio \right) + \left(\frac{cred.BB}{10.000} * custo\ BB\ custeio \right) + \left(\frac{cred.outras}{10.000} * custo\ outras\ custeio \right) \right] + \left(\frac{\%cred.inv.}{100} \right) \left[\left(\frac{cred.BNDES}{20.000} * custo\ BNDES\ inv. \right) + \left(\frac{cred.BB}{20.000} * custo\ BB\ inv. \right) + \left(\frac{cred.outras}{20.000} * custo\ outras\ inv. \right) \right].$$
 Cujas interpretações parecem evidentes. Note que não precisamos converter a série com os valores correntes pagos às IFs em 2010 para valores deflacionados de 2007 a 2012, pois, temos duas séries nominais cujos respectivos e correspondentes valores aparecem no numerador e no denominador em cada termo da expressão acima ($\frac{custo\ BNDES\ custeio}{10000}$ etc.).

Vê-se assim que os custos com a equalização cresceu consideravelmente até 2009, com ligeiro declínio nos últimos anos.⁹ A Figura 6 mostra a porcentagem, em relação aos empréstimos do PRONAF ao tomador final, paga pelo Tesouro às IFs como subsídio a título de equalização das taxas de juros de captação e repasse dos recursos do programa pelos agentes que operam com ele. Nessa estimativa, inclui-se também o reembolso público de despesas administrativas e tributárias incorridas pelos bancos na concessão do financiamento. Em 2012, as transferências de equalização no âmbito do programa estavam aproximadas a 25% do valor dos contratos com o tomador final.

Figura 6 – Porcentagem dos empréstimos do PRONAF ao tomador final paga pelo Tesouro a título de equalização das taxas de juros: 1997 a 2012.



Fonte: Vide tabelas 1 e 3. Cálculos do autor com base na metodologia oferecida por Conti, Roitman (2011).

Mas não devemos considerar que a diferença entre essa transferência e o valor arrecadado com a coleta do montante de juro dos empréstimos já represente efetivamente o gasto total da sociedade com o programa. Pois, ainda falta incorporar outras dimensões nesta análise dos custos do programa de crédito.

Feijó (2005), em ensaio publicado na revista do IPEA, empregou a equação de Yaron (1997), um respeitado economista do Banco Mundial, para o cálculo dos subsídios totais (S_t), a cada ano t , envolvidos nas operações do PRONAF. Para Yaron, no contexto de uma única instituição de financiamento rural os subsídios podem ser calculados da seguinte forma:

$$(1) S_t = F_t(m_t - c_t) + (A_t m_t - P_t) + K_t$$

F_t é o empréstimo subsidiado anual recebido pela instituição financeira, m_t representa a taxa de juro de mercado (a taxa que a IF teria de pagar por empréstimos, se não tivesse acesso a fundos especiais). c_t é a média ponderada das taxas de juros subsidiados envolvidas nas fontes de captação, que a IR paga pelos recursos sacados dos fundos especiais. A_t mede o ativo anual da instituição, P_t indica o seu lucro anual líquido, ajustado pelas provisões para empréstimos duvidosos, e K_t , a soma de todos os outros tipos de subsídios anuais recebidos por ela.

Seguindo Feijó (2005), mas com algumas alterações, propôs-se aqui a seguinte equação de cálculo dos subsídios anuais adaptada ao PRONAF, a cada ano t :

$$(2) S_t = E_t(m_t - c_t) + \sum_{j=1}^7 \alpha_j P_t^j + K_t$$

E_t é o montante anual emprestado pelo programa; α_j representa a participação anual das operações de empréstimos do programa no cômputo geral das operações de crédito como um

⁹ Reconhece-se que a mudança de patamar entre 2006 e 2007 deve-se, em parte, à mudança na metodologia do cálculo de K .

todo intermediadas pela respectiva IF em questão (bancos e cooperativas). j é o contador das sete IFs envolvidas, que serão apresentadas a seguir. Além das demais variáveis já explicadas. Temos, portanto, três componentes de subsídios envolvidos: associado à captação do recurso pela IF; o subsídio relativo ao custo de oportunidade das IFs; e o subsídio diretamente recebido por elas. O segundo é medido por uma fração do lucro líquido, a qual correspondente à participação dos empréstimos “pronafricanos” concedidos pela instituição no total de financiamentos feito por ela.¹⁰

Com essa fórmula para se chegar aos subsídios totais do programa, calcula-se depois o chamado Índice de Dependência de Subsídio (IDS), proposto pelo economista do Banco Mundial e empregado por Feijó (2005) na avaliação do PRONAF. A expressão algébrica do IDS de Yaron é a seguinte:

$$(3) IDS_t = [S_t / (E_t * i_t)] - 1.$$

Além das duas variáveis já explicadas, temos agora a variável i_t , que representa a taxa anual de juro praticada pelo programa. Como o PRONAF trabalha com diversos grupos e linhas de ação, com taxas de juros distintas, deve-se empregar, no caso, o juro associado à média ponderada, o que implica um cálculo trabalhoso, conforme será desenvolvido a seguir.

Nas equações (1) e (2), será usada como referência para a taxa de juros de mercado, portanto não subsidiada, a Taxa Referencial (TR) mais 6%, enquanto indicador das taxas de juros embutidas nos títulos públicos.¹¹

Estima-se agora a taxa de juro efetiva média, no ano t , paga pelos bancos na captação dos recursos subsidiados do PRONAF (c_t). Para tanto, requer-se uma pequena digressão sobre as fontes de recurso do programa. Ele opera com diversas fontes, de origem pública e privada, operadas por instituições distintas e contendo processos decisórios próprios para a alocação. São elas: os recursos do FAT, dos Fundos Constitucionais (FNE, FNO, FCO e mais recentemente FUNCAFÉ), Recursos Obrigatórios oriundos dos depósitos à vista nos bancos (MCR 6-2), recursos da Poupança Rural, do Orçamento Geral da União (OGU) e dos chamados Recursos Próprios Equalizáveis (RPE). A Figura 7 mostra a evolução na participação de cada uma destas fontes. Na origem, o FAT provia o fluxo mais importante e, em segundo lugar, vinham os recursos obrigatórios dos bancos (MCR 6-2). Em 1997, entraram os Fundos Constitucionais. Dois anos depois, surgiram novas fontes. Manteve-se a forte participação do FAT, mas apareceram os recursos da RPE e, em 2000, do OGU.

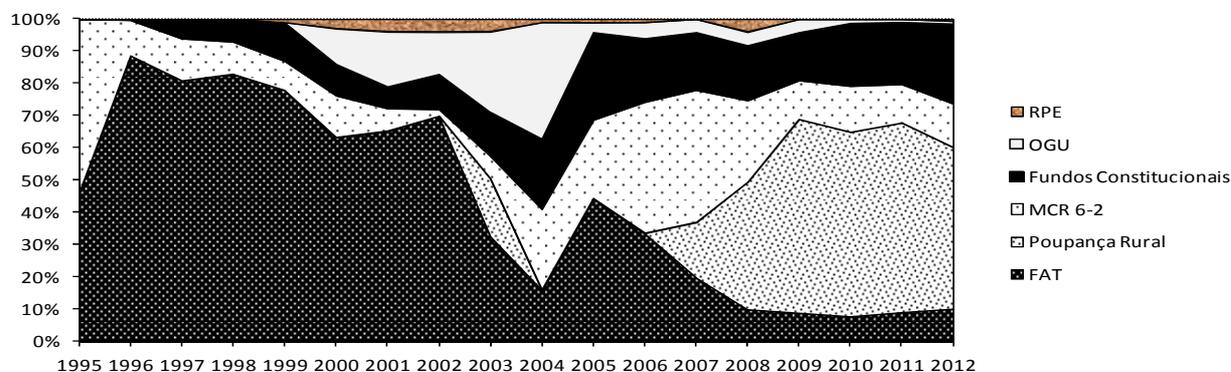
A fonte RPE adveio quando se concederam aos bancos cooperativos a equalização de encargos financeiros no âmbito do PRONAF. Com isso, as cooperativas entraram como repassadora de crédito. Em 2003, a Poupança Rural passou a alimentar o programa e tornar-

¹⁰ Feijó (2005) utiliza como medida do custo de oportunidade da IF que opera com o PRONAF um cálculo que aplica um coeficiente redutor ao valor do ativo dela (ele escolhe o *patrimônio líquido* como medida do ativo), o qual, antes da multiplicação pelo coeficiente, é multiplicado pelas taxas de juros do mercado e subtraído do seu lucro líquido. Mas este cálculo não parece se adequar bem ao que ocorre na operacionalização do programa, pois, o cálculo anterior supõe que os empréstimos do PRONAF sejam proporcionalmente tão lucrativos quanto o das demais operações de crédito da IF. De fato, as operações do programa não são lucrativas para os bancos e as cooperativas. Ou pelo menos são menos lucrativas que as demais linhas de ação da IF em questão, por se tratar de uma iniciativa de cunho social, e pela consequente subestimação do custo de oportunidade das instituições embutida na fórmula do cálculo dos pagamentos de equalização pelo Tesouro. De qualquer modo, sem querer sustentar cabalmente que o programa não é lucrativo para as instituições, admite-se como hipótese de trabalho que assim o seja. Então $\alpha_j P_t^j$ subentende um raciocínio de proporcionalidade na renúncia de lucro líquido ao se alocar parte dos recursos do banco no auxílio da iniciativa governamental de microcrédito.

¹¹ 6% para torná-los mais atrativos que a caderneta de poupança, que pagava juros de TR mais 5%, antes da recente mudança de regra na remuneração da poupança.

se-ia, com o tempo, a principal fonte. A sua participação foi descontinuada até 2007, e voltaria com força nos anos subsequentes. A importância das verbas do OGU no programa cresceu três vezes entre 2002 e 2004, possibilitando o aumento nas taxas de aplicação, conforme já comentado na seção anterior.

Figura 7 – Participação percentual no PRONAF das fontes de recursos oriundas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), da Poupança Rural e de outras fontes que alimentam o programa: 1995 a 2012.



Fonte: 1995-2009: SAF/MDA (2011); 2010-2012: Anuário Estatístico do Crédito Rural (de 2005 a 2012). Cálculos do autor.

A presença dos recursos do MCR 6-2 manteve-se forte de 2004 a 2008, beneficiada por uma resolução que determinou uma subexigibilidade dentro dos recursos obrigatórios, obrigando um repasse de 8% para o PRONAF.¹² O uso de verba dos Fundos Constitucionais cresceu em 2005 e se estabilizou num patamar importante até hoje. Quanto ao uso de recursos do OGU, observa-se um *boom* entre 2002 e 2004, porém, depois disso o governo priorizou a alocação do Tesouro para alavancar as outras fontes. O FAT quase saiu de cena em 2008, por conta do aquecimento do mercado de trabalho que exigiu um volume maior de indenizações e uma demanda bem maior dos trabalhadores pelo recurso deste fundo. O principal alimentador foi se tornando, ano após ano, a Poupança Rural. Isso encareceu sobremaneira o programa para os doadores que o mantêm, pois, a captação por essa fonte é mais onerosa. Isso explica, em grande parte, o expressivo aumento nos custos de equalização que se observa em anos mais recentes. 69% do valor dos depósitos em caderneta de poupança rural devem ser obrigatoriamente alocados no crédito rural. Não se exige que seja aplicado especificamente no PRONAF.

Para o cálculo da taxa de juro efetiva paga pelo programa, na média ponderada das taxas cobradas pelas diferentes fontes, levando-se em conta o peso de cada qual em determinado ano, especifica-se o custo de captação em cada caso. Recursos Obrigatórios do MCR 6-2, bem com verbas dos Fundos Constitucionais e do OGU não são remunerados pelo programa. O PRONAF atua sem custo de captação nestas fontes, e para o OGU em certas aplicações o risco da operação é por conta da União (caso do Grupo B, como já foi comentado). Apenas o FAT, a Poupança Rural e o RPE são remunerados. O primeiro pela TJLP e os dois últimos pela regra de remuneração da caderneta de poupança (TR mais 5%). Então facilmente pode-se calcular a taxa efetiva anual de captação por uma equação simples. A equação da taxa de juro efetiva média, no ano t , paga pelos bancos na captação dos recursos subsidiados do PRONAF (c_t) é expressa assim:

$$(4) c_t = [\%FAT_t * TJLP_t + (\%S_t + \%PRE_t) * (TR_t + 5\%)]/100$$

$\%FAT_t$ representa a participação percentual de recursos sacados do Fundo de Amparo ao Trabalhador nos fundos que alimentam o programa no ano t ; $TJLP_t$ é a taxa de juros de longo prazo, válida para o mês de julho do ano t ; $\%S_t$ indica a participação percentual da Poupança

¹² 29% dos depósitos à vista são alocados no crédito rural, dos quais 10% foram destinados ao PRONAF.

Rural nos fundos no ano t ; a variável $\%PRE_t$ traduz a participação percentual de recursos próprios das IFs nos fundos “pronafricanos” no ano t e TR_t a Taxa Referencial no ano t .¹³ A Tabela 4 mostra a estimativa de c_t nos anos considerados.

Tabela 4 – Taxa de Referência (TR)% + 5%, ao ano. Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) anual. Taxa anual de juros efetiva média paga pelos bancos na captação dos recursos subsidiados do PRONAF: 1995-2012. Valores em %.

	TR % + 5%	TJLP anual %	Juros de captação dos fundos(c) %		TR % + 5%	TJLP anual %	Juros de captação dos fundos(c) %
1995	37	24,73	11,38	2004	6,79	9,75	1,63
1996	14,57	15,44	13,74	2005	7,85	9,75	4,37
1997	14,93	10,15	8,22	2006	6,98	7,50	2,62
1998	12,83	10,63	8,82	2007	6,45	6,25	2,35
1999	10,52	14,05	11,06	2008	6,65	6,25	3,48
2000	7,09	10,25	6,77	2009	5,75	6,00	3,99
2001	7,25	9,50	6,56	2010	5,66	6,00	3,71
2002	7,81	10,00	7,31	2011	6,33	6,00	4,27
2003	9,63	12,00	6,08	2012	5,32	5,50	3,25

TJLP anual válida para julho do respectivo ano. Fontes: TJLP, TR – Boletim do Banco Central do Brasil. Relatório Mensal: dezembro (1995-2012). Cálculos do autor.

O próximo passo consiste em utilizar a equação (2) para o cálculo do subsídio total disponibilizado ao programa. A série para as variáveis E_t , m_t , c_t e K_t são conhecidas. Vide respectivamente Figura 1, Tabela 4 (para as duas outras na sequência) e Tabela 3. P_t^j , como se explicou, diz respeito ao lucro líquido anual das IFs. No caso do BACEN, tendo-se em conta que não é seu objetivo primordial a obtenção de lucros, mas sim oferecer instrumentos adequados à melhor execução das funções de autoridade, optou-se pelo patrimônio líquido multiplicado pela taxa de mercado m_t como medida do custo de oportunidade do seu capital (como base para a aplicação do redutor, o qual tem em conta a proporcionalidade das operações do PRONAF na instituição). Os dados de *lucro líquido* e *patrimônio líquido* foram extraídos de diversas fontes.¹⁴

Necessita-se ainda estimar os coeficientes α_j , isto é, a participação percentual das concessões PRONAF nos empréstimos totais dos bancos e cooperativas envolvidos. Para tanto, a Tabela 5 mostra os empréstimos concedidos por cada IF no âmbito do programa, nos anos em que atuaram. Necessita-se também de informações sobre empréstimos globais de bancos e cooperativas que operam no PRONAF. Ou seja, os valores de todas as operações, dentro e fora do programa. A tabela com essas informações aparece no Apêndice.

Tabela 5 – Empréstimos PRONAF concedidos por bancos e cooperativas que operam com o programa: 1995-2012. Valores correntes em reais.

Ano	BACEN	BANCOOB	BASINCREDI	BASA	BB	BNB	BNDES
1995							93.000.000
1996	39.032.000					75.052.000	443.000.000
1997	536.316.990				351.043.000	166.423.000	574.600.000
1998	87.176.800				710.265.000	671.326.100	269.100.000
1999	208.028.189	2.263.603	27.900.594	34.552.272	1.387.772.585	409.755.528	79.206.695
2000	297.172.230	5.446.198	79.046.884	43.721.085	1.359.008.838	332.039.420	62.026.686

¹³ Na equação, aparece o denominador cem, pois, as taxas de juros nulas envolvidas na captação pelas outras fontes também estão sendo consideradas e produzem, portanto, uma redução nos juros médios de captação cobrados ao programa.

¹⁴ Ver Apêndice.

2001	154.489.907	9.181.267	98.985.331	27.175.719	1.603.353.925	193.023.112	94.150.222
2002	146.275.350	14.023.640	107.948.460	58.761.010	1.734.691.930	205.811.340	86.000.000
2003	583.762.170	21.488.400	155.808.590	233.057.570	2.984.384.570	319.415.000	174.000.000
2004	919.734.428	33.945.120	220.850.670	393.478.200	3.715.425.890	765.118.000	111.000.000
2005	123.000.000	109.110.795	274.292.415	84.106.238	4.300.000.000	1.050.076.000	
2006	286.641.223			267.933.000	5.100.000.000	1.479.055.000	
2007	1.780.735.467	118.000.000	400.000.000	274.700.000	3.400.000.000	1.183.545.000	
2008	455.000.000	38.000.000	730.000.000	373.364.875	6.266.084.007	739.713.900	
2009	448.864.528	142.208.625	691.457.486	457.300.000	7.439.877.539	1.964.879.937	
2010	5.634.659.573	186.821.033	607.152.495	574.500.000	3.929.179.000	1.105.100.000	
2011	6.386.254.464	278.982.663	850.000.000	426.300.000	4.032.062.000	1.349.100.000	
2012	10.355.770.807	290.000.000	350.000.000	843.100.000	2.544.138.750	905.290.000	

Siglas: BANSICREDI – Banco Cooperativo SICREDI, BANCOOB – Banco Cooperativo do Brasil, BASA – Banco da Amazônia, BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNB – Banco do Nordeste do Brasil, BACEN – Banco Central do Brasil, BB – Banco do Brasil.

Fonte: **BANSICREDI** – 1999-2001: Bittencourt (2003), 2002-2004: Souza, Valente Júnior (2005), 2005: Silva (2006), 2007-2008: SAF/MDA (2009), 2009: SAF/MDA (2010), 2010: estimativa do autor, 2011: SAFRA 2011/12: “Sicredi projeta liberar R\$ 3,8 bilhões aos produtores”, em <<http://www.eamambai.com.br/site/eamambai/news/3719.html>>, 2012: “Sicoob vai liberar cerca de R\$5 bilhões para safra 2012/2013”, em <<http://cooperativismodecredito.com.br/news/tag/credito-rural/>>. **BANCOOB** – 1999-2001: Bittencourt (2003), 2002-2004: Souza, Valente Júnior (2005), 2005: Silva (2006), 2007-2008: SAF/MDA (2009), 2009: SAF/MDA (2010), 2010-2011: Banco Cooperativo do Brasil S.A. Relatório Anual (de 2008 a 2010), 2012: estimativa do autor. **BASA** – 1999-2001: Bittencourt (2003), 2002-2004: Souza, Valente Júnior (2005), 2005: Silva (2006), 2006-2007: BASA, Prestação de Contas 2006-2007, 2008-2012: BASA, Relatório da Administração, Exercícios 2008-2012. **BNDES** – 1995: estimativa do autor, 1996 e 2002-2004: Conti, Roitman (2011), 1997-1998: Feijó (2004), 1999-2001: Bittencourt (2003). **BNB** – 1996-1998: Feijó (2004), 1999-2001: Bittencourt (2003), 2002: Souza, Valente Júnior (2005), 2003-2008 e 2010-2012: Banco do nordeste do Brasil, BNB Apresentação dos Relatórios e Resultados. Em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Pronaf/relatorios_e_resultados/gerados/apres_relatorios_resulta_dos.asp3>, 2009: SAF/MDA (2010). **BACEN** – 1999-2001: Bittencourt (2003), 2002: Souza, Valente Júnior (2005), 1996 a 1998, 2003 a 2008 e 2009 a 2012: estimativas do autor. **BB** – 1997-1998: Feijó (2004), 1999-2001: Bittencourt (2003), 2002-2004: Souza, Valente Júnior (2005), 2005-2007: Banco do Brasil. Relatório Anual (de 2005 a 2011), 2008-2009: SAF/MDA (2010), 2010-2012: Banco do Brasil, Demonstrações Contábeis (2012). Operações com recursos do tesouro e FAT.

De posse destes dados, calculam-se os valores de α_j . Eles estão expressos na Tabela 6:

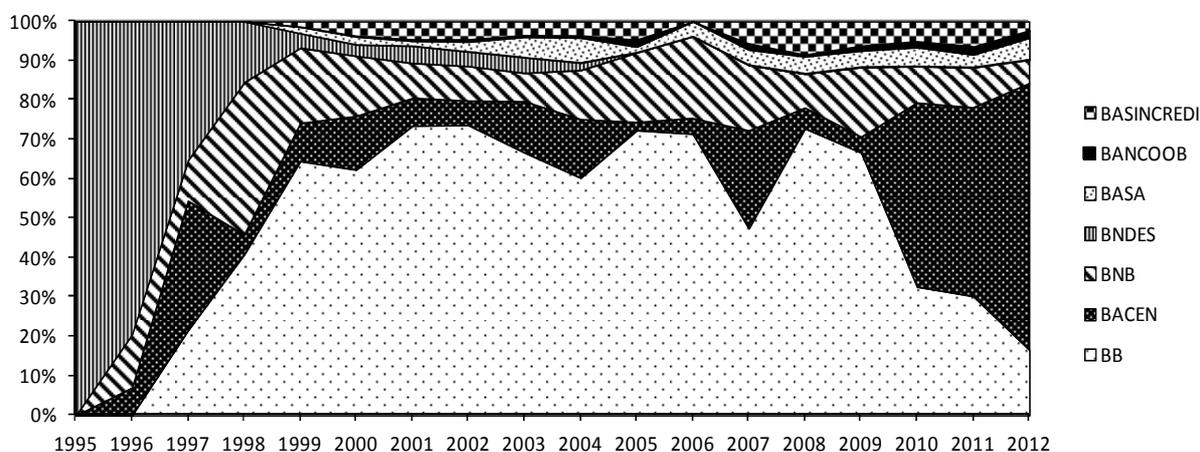
Tabela 6 – Participação percentual das concessões PRONAF nos empréstimos totais dos bancos e cooperativas envolvidos: 1995-2012.

	BACEN	BANCOOB	BASINCREDI	BASA	BB	BNB	BNDES
1995							1,09
1996	0,12					1,14	3,82
1997	1,62				1,3	2,0	4,15
1998	0,28				2,5	6,2	1,39
1999	0,57	2,54	32,82	1,48	4,8	3,0	0,40
2000	0,82	3,73	31,00	1,47	3,77	2,34	0,27
2001	0,47	3,99	28,69	0,75	3,99	1,34	0,37
2002	0,51	3,22	26,04	1,49	3,37	1,31	0,23
2003	2,44	3,98	30,85	4,71	4,55	2,01	0,50
2004	4,64	5,69	37,09	6,05	4,97	4,15	0,28
2005	0,58	14,91	39,98	1,11	5,00	4,72	
2006	1,33	0,00	0,00	7,98	4,48	7,41	
2007	7,48	8,32	46,14	9,05	2,45	5,15	
2008	1,52	2,34	76,24	9,37	2,99	2,56	
2009	1,55	5,88	18,41	7,42	2,62	9,43	
2010	14,42	5,61	11,29	14,97	1,15	5,17	
2011	14,09	11,01	11,70	9,59	1,00	6,41	
2012	17,77	8,96	3,90	9,72	0,56	4,27	
Média	4,13	5,73	28,15	6,08	3,09	4,03	1,25

Fonte: Cálculos do autor com base nos dados da Tabela 5 e informações sobre empréstimos totais de cada instituição financeira extraídas da Tabela 1 do Apêndice.

É interessante acompanhar-se a evolução da participação relativa das IFs nas operações do PRONAF. O Banco do Brasil é o agente financeiro mais importante. Mas de 2010 para cá ele vem perdendo espaço para as operações do BACEN, que nada mais são do que repasses a bancos privados que passaram a operar com o programa, emprestando aos agricultores familiares e recebendo do Tesouro os pagamentos a título de equalização e cobertura de custos operacionais. Nota-se que as cooperativas não decolaram, pois, o Banco Cooperativo SICREDI e o Banco Cooperativo do Brasil ocupam uma parcela pequena e decrescente dos desembolsos totais do programa ao tomador final. Cabe, porém observar que a atuação de algumas cooperativas não aparece na base de dados do *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. Por exemplo, as cooperativas do sistema CRESOL são importantes intermediárias dos financiamentos do PRONAF. Mas não figuram entre os agentes financiadores nesse Anuário. Isto porque suas operações de custeio são intermediadas pelo Banco do Brasil, por ocasião das assinaturas do contrato de custeio, e pelo BNDES nos contratos de investimento. Ficando, portanto, diluídas nestas duas IFs.

Figura 8 – Participação percentual de bancos e cooperativas nas concessões de crédito no âmbito do PRONAF: 1995 a 2012.



Fonte: Vide Tabela 5. Cálculos do autor.

Os dados obtidos até aqui já permitem a estimativa dos subsídios totais e a discriminação deles em cada uma das três categorias de subsídios apontadas. Falta apenas o cálculo da taxa de juro média do programa praticada nas operações com o tomador final, a fim de se obter a estimativa do IDS. Dada a estrutura do programa e suas características operacionais, a sua taxa de juro efetiva média (i_t), paga pelos mutuários, é obtida, em cada ano t , pelo emprego da equação (5):

$$(5) i_t = \sum_{l=1}^7 i_t^l p_t^l; l = (A+A_{nf}), A/C, B, C, D, E \text{ e AF}$$

i_t^l indica a taxa de juro cobrada no grupo ou linha l na data t . p_t^l é a participação percentual dessa linha nos desembolsos “pronafianos” do ano. Nos valores de l estão indicados os grupos de A a E, bem como a linha chamada de Agricultura Familiar (AF), que inclui as onze linhas de ação específica e as quatro faixas de renda do PRONAF crédito de custeio e investimento. Cada grupo e linha tem público alvo, finalidade, limite de crédito, taxa de juro, prazo e carência específicos. Algumas linhas oferecem bônus de adimplência e outras não. A descrição detalhada de cada qual é facilmente encontrada na Web.

A Tabela 7 mostra as taxas de juros anuais cobradas em cada Grupo ou linha do PRONAF. Nos casos em que aparecem faixas de variações das taxas de juros, em geral o limite inferior diz respeito a operações de investimento e o limite superior a aplicações em custeio.

Tabela 7 – Taxas percentuais de juros anuais cobradas nas diversas linhas de crédito PRONAF: 2004-2012.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grupos e Linhas	Taxa de juros								
A	1,15	1,15	1,15	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
A (novo financiam.)			1	1	1	1	1,5	1,5	1,5
A/C	2	2	2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
B (Microcrédito Rural)	1	1	1	0,5	0,5	0,5	<u>1 a 1,5</u>	<u>0,5</u>	<u>0,5</u>
C	4	4	3 a 4	2 a 3					
D	4	3 a 4	3 a 4	2 a 3					
E	7,25	7,25	7,25	5,5					
Pronaf ECO				2 a 5,5	1 a 5	1 a 5	1 a 4	1 a 2	1 a 2
Pronaf Agroindústria	4	4	3	2 a 5,5	1 a 3	1 a 3	1 a 2	1 a 2	1 a 2
Pronaf Custeio Agroind.	8,75	8,75	4,5	4	4	4	4	3 a 4	3 a 4
Pronaf Jovem	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Pronaf Mulher	4 a 7,25	3 a 7,25	1	0,5 a 2	1 a 5	1 a 5	1 a 4	1 a 2	0,5 a 2
Pronaf Semiárido	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Pronaf Floresta	4	4	3	2	1	1	1	1	1
Pronaf Agroecologia	3	3	3	2 a 5,5	1 a 5	1 a 5	1 a 4	1 a 2	1 a 2
Pronaf Cotas-Partes	8,75	8,75	3 a 7,25	4	4	4	4	4	4
Pronaf Mais Alimentos					2	2	2	1 a 2	1 a 2
Pronaf Comercialização					4	4	4	4	4
Pronaf Agric. Familiar									
5.000 a 7.000 reais					1 a 1,5	1 a 1,5			
10.000 a 18.000 reais					2 a 3	2 a 3	1 a 1,5	1 a 1,5	1 a 1,5
18.000 a 28.000 reais					4 a 4,5	4 a 4,5	2 a 3	2 a 3	2 a 3
20.000 a 100.000 reais					5 a 5,5	5 a 5,5	4 a 4,5	4,5	4

Fonte: 2004 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2004-2005. 2005 – A, A/C, B, C, D, E: Emater/PR (2006). Demais: Agricultura familiar. Em: < <http://www.leite.pr.gov.br/arquivos/File/3sem/pronaf.pdf>>. 2006 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2006-2007. 2007 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2007-2008. 2008 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2008-2009. 2009 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2009-2010. 2010 – Pronaf Mais Alimento e Microcrédito do Produtor Rural: Plano de safra da Agricultura Familiar 2011-2012. Demais. Plano de safra da Agricultura Familiar 2010-2011. 2011 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2011-2012. 2012 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2012-2013.

Não se discriminam quais taxas se aplicam a investimento e quais se aplicam a custeio, pois, isso não afeta sensivelmente o cálculo da taxa média, uma vez que o *share* de cada uma delas é próximo a 50%, com ligeira vantagem das operações de investimentos. Quando há variação dentro de cada entrada na tabela, considera-se, no caso, o valor médio das taxas. O cálculo das taxas médias de juros cobradas do tomador “pronafiano”, segundo a equação (5), aparece na tabela 8:

Tabela 8 – Cálculo das taxas percentuais médias de juros anuais do PRONAF. Médias anuais dos grupos, das linhas e médias ponderadas anuais do programa: 2004 a 2012. Valores em %.

Grupos e Linhas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A	1,15	1,15	1,15	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
A (novo financiam.)			1,00	1,00	1,00	1,00	1,50	1,50	1,50
Média A e A Novo Fin.	<u>1,15</u>	<u>1,15</u>	<u>1,08</u>	<u>0,75</u>	<u>0,75</u>	<u>0,75</u>	<u>1,00</u>	<u>1,00</u>	<u>1,00</u>
Pesos A e A Novo fin.	<u>7,83</u>	<u>8</u>	<u>6,84</u>	<u>3,72</u>	<u>3,87</u>	<u>4,41</u>	<u>6,39</u>	<u>6,39</u>	<u>6,39</u>
A/C	<u>2,00</u>	<u>2,00</u>	<u>2,00</u>	<u>1,50</u>	<u>1,50</u>	<u>1,50</u>	<u>1,50</u>	<u>1,50</u>	<u>1,50</u>
Pesos A/C	<u>0,83</u>	<u>0,60</u>	<u>0,43</u>	<u>0,34</u>	<u>0,36</u>	<u>0,24</u>	<u>0,19</u>	<u>0,19</u>	<u>0,19</u>
B (Microcrédito Rural)	<u>1,00</u>	<u>1,00</u>	<u>1,00</u>	<u>0,50</u>	<u>0,50</u>	<u>0,50</u>	<u>1,25</u>	<u>0,50</u>	<u>0,50</u>
Pesos B	<u>6,79</u>	<u>7,30</u>	<u>7,72</u>	<u>6,22</u>	<u>5,74</u>	<u>4,33</u>	<u>9,54</u>	<u>9,54</u>	<u>9,54</u>
C	4,00	4,00	3,50	2,50					
(até 7000 reais)					1,25	1,25	1,25		
(8.000 a 18.000 reais)					2,50	1,25	1,25		
Média C	<u>3,50</u>	<u>3,50</u>	<u>3,50</u>	<u>2,50</u>	<u>1,88</u>	<u>1,25</u>	<u>1,25</u>		
Pesos C	<u>25,16</u>	<u>24,30</u>	<u>20,72</u>	<u>15,19</u>	<u>14,55</u>	<u>3,10</u>	<u>1,60</u>		
D	4,00	3,50	3,50	2,50					
(18.000 a 50.000 reais)					4,75	3,38	3,38		

Média D	<u>4,00</u>	<u>3,50</u>	<u>3,50</u>	<u>2,50</u>	<u>4,75</u>	<u>3,38</u>	<u>3,38</u>		
Pesos D	37,30	37,60	39,28	39,84	32,44	8,66	5,92		
E	5,13	7,25	7,25	5,50					
(50.000 a 100.000 reais)					5,25	4,25	4,50		
Média E	<u>5,13</u>	<u>7,25</u>	<u>7,25</u>	<u>5,50</u>	<u>5,25</u>	<u>4,25</u>	<u>4,50</u>		
Pesos E	11,59	13,30	16,77	19,99	16,61	2,23	1,42		
Pronaf ECO				3,75	3,00	3,00	2,50	1,50	1,50
Pronaf Agroindústria	4,00	4,00	3,00	3,75	3,00	3,00	2,50	1,50	1,50
Pronaf Custeio Agroind.	8,75	8,75	4,50	3,75	2,00	2,00	1,50	1,50	1,50
Pronaf Jovem	1,00	1,00	1,00	4,00	4,00	4,00	4,00	3,50	3,50
Pronaf Mulher	5,63	5,13	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Pronaf Semiárido	1,00	1,00	1,00	1,25	3,00	3,00	2,50	1,50	1,25
Pronaf Floresta	4,00	4,00	3,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Pronaf Agroecologia	3,00	3,00	3,00	2,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Pronaf Cotas-Partes	8,75	8,75	5,13	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Pronaf Mais Alimento					2,00	2,00	2,00	1,50	1,50
Pronaf Comercialização					4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Pronaf Agric. Familiar									
5.000 a 7.000 reais						1,25			
10.000 a 18.000 reais						2,50	1,25	1,25	1,25
18.000 a 28.000 reais						4,25	2,50	2,50	2,50
20.000 a 100.000 reais						5,25	4,25	4,50	4,00
Média demais linhas	<u>4,52</u>	<u>4,45</u>	<u>2,70</u>	<u>2,72</u>	<u>2,55</u>	<u>2,75</u>	<u>2,53</u>	<u>2,05</u>	<u>2,00</u>
Peso demais linhas	10,50	8,90	8,24	14,69	26,43	77,03	74,95	83,88	83,88
Média pond. juros PRONAF	3,99	3,83	3,70	2,94	3,42	2,60	2,29	1,93	1,88

Fonte: Cálculos do autor com base nos dados das Tabelas 2 e 7. Para os grupos C, D e E, que foram extintos em 2008 mas aparecem nas renegociações de dívidas já contraídas, utilizam-se as taxas de juros da AF atribuindo-se a cada grupo as faixas de renda associadas a fim de completar a série até 2010.

As taxas de juros que anualmente deveriam ser praticadas pelo PRONAF, caso o objetivo fosse mesmo o de autossuficiência do programa, podem ser facilmente obtida. A condição para que a taxa de juros seja de autossuficiência (i_t^{as}) é que $IDS_t = 0$. As transferências K_t podem ser decompostas em $K_t = (c_t - i_t)E_t + K_{co}$, onde K_{co} é a componente que cobre apenas os custos operacionais dos bancos. Substituindo na equação (3), chega-se à expressão:

$$(6) IDS_t = [(\sum_{j=1}^7 \alpha_j P_t^j + K_{co}) / (E_t * i_t)] + (m_t / i_t) - 2$$

Igualando a expressão (6) a 0, chega-se à taxa de juros de autossuficiência do programa (i_t^{as}):

$$(7) i_t^{as} = [\sum_{j=1}^7 \alpha_j P_t^j + K_{co} + (E_t * m_t)] / 2E_t, \text{ na qual } K_{co} = K_t - (c_t - i_t)E_t.$$

O custo líquido do PRONAF para a sociedade (C_l) é obtido deste modo:

$$(8) C_l = S_t - E_t * c_t$$

A Tabela 9 mostra a estimativa de todos os tipos de subsídios associados ao PRONAF. De posse destes valores, calcula-se e mostra-se numa coluna o custo líquido do programa para a sociedade, isto é, a diferença entra o que ela paga (os três tipos de subsídios e não apenas dois, pois, os banqueiros fazem parte da sociedade) e o que recebe, a remuneração média dos fundos emprestados pela taxa c_t estimada. Tal custo traduz o montante bancado pelos pagadores de impostos. A tabela também mostra as taxas de juros, com especial destaque para as taxas cobradas aos mutuários e a taxa de juros de autossuficiência do programa. Finalmente aparece a indicação do IDS. Até o ano de 2003, as taxas de juros médias finais do programa foram extraídas de Feijó (2005), que faz um detalhado cálculo delas. Não se consideraram rebates nas taxas que são oferecidos ao tomador final em algumas linhas. Portanto, as médias

calculadas sobre-estimam ligeiramente as taxas. A tabela é rica em informações que são facilmente interpretadas. A construção de dois gráficos facilita as conclusões a respeito da trajetória de cada variável relevante. A Figura 9 mostra, para o período em questão, a evolução das taxas médias de juros finais praticadas pelo programa. Revela também a trajetória da taxa anual média de juros de autossuficiência do programa. Consta ainda, nesta figura, a evolução do Índice de Dependência de Subsídio (IDS) calculado.

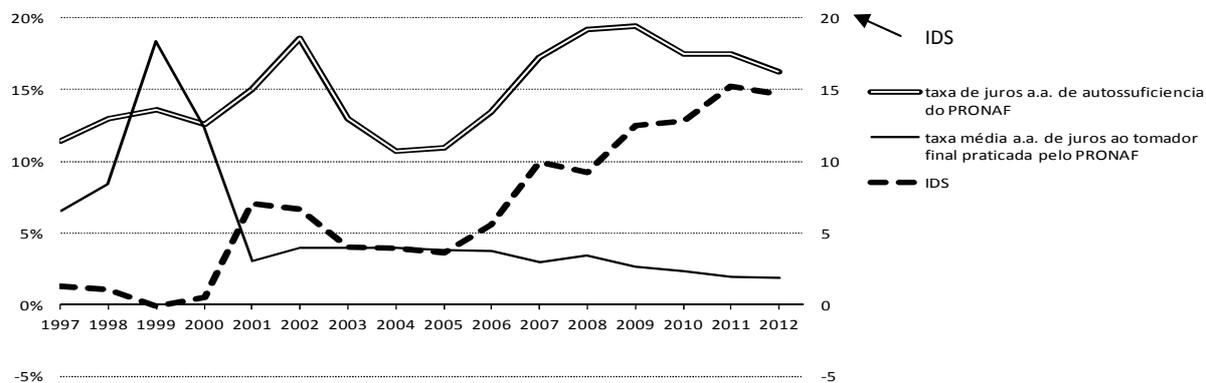
Tabela 9 – Volume de empréstimos do programa em valores nominais. Série nominal dos subsídios com a equalização. Custo de oportunidade dos fundos disponibilizados ao programa $[E * (m - c)]$. Custo de oportunidade dos ativos das instituições financeiras. Custo líquido do PRONAF para a sociedade. Taxa de juro do mercado. Juro anual médio cobrado ao mutuário do PRONAF, por média ponderada dos juros de cada linha e grupo, tendo-se em conta as respectivas participações. Taxa de juros ao tomador final de autossuficiência do PRONAF. Índice de Dependência de Subsídios: 1997-2012. Taxas percentuais ou valores monetários em milhões de reais. O IDS é o número que consta.

	Empréstimo Efetivado (E)	Subsídios com a equalização	Custos de oportunidade dos fundos disponibilizados $E*(m - c)$	Custos de oportunidade dos capitais dos bancos	Custo líquido do PRONAF para a sociedade	Taxa de juro do mercado (m) %	Taxa de Juro anual do PRONAF por média ponderada %	Taxa de juros de autossuficiência %	Índice de Dependência de Subsídios
1997	1.625,20	63,00	125,28	50,86	105,53	15,93	6,50	11,43	1,26
1998	1.743,54	172,00	87,30	38,65	144,12	13,83	8,39	12,93	1,04
1999	2.149,43	288,00	9,80	48,78	108,76	11,52	18,41	13,59	-0,12
2000	2.168,49	324,40	28,57	44,23	250,33	8,09	12,41	12,54	0,48
2001	2.189,28	440,30	37,00	49,55	383,23	8,25	3,00	14,95	7,02
2002	2.376,47	615,60	35,59	78,31	555,73	8,81	4,00	18,58	6,67
2003	4.490,48	549,28	204,38	149,91	630,61	10,63	4,00	12,97	4,03
2004	6.131,56	609,21	377,83	208,72	1.095,94	7,79	3,99	10,68	3,89
2005	7.577,14	762,29	339,57	227,81	998,66	8,85	3,83	10,93	3,59
2006	7.166,03	1.049,72	384,11	306,42	1.552,52	7,98	3,70	13,45	5,57
2007	7.122,94	1.778,90	363,47	152,21	2.127,40	7,45	2,94	17,28	9,96
2008	8.664,73	2.355,36	360,93	313,54	2.727,91	7,65	3,42	19,22	9,22
2009	11.218,85	3.302,42	309,63	338,25	3.502,65	6,75	2,60	19,40	12,53
2010	11.988,64	3.110,08	353,91	331,11	3.350,56	6,66	2,29	17,50	12,83
2011	13.304,70	3.407,68	407,47	353,00	3.600,38	7,33	1,93	17,50	15,26
2012	15.931,96	3.877,03	488,36	345,79	4.192,63	6,32	1,88	16,25	14,71

Fonte: Empréstimo Efetivado pelo PRONAF – vide Figura 1. Subsídios com a equalização – vide Tabela 3. Custos de oportunidade dos fundos disponibilizados – cálculos do autor com base em informações já fornecidas. Soma dos custos de oportunidade dos capitais dos bancos – cálculos do autor com base nos dados das Tabelas 8 e dados extraídos das fontes descritas na nota de rodapé 4. Custo líquido do PRONAF para a sociedade – diferença entre subsídios totais e o produto dos desembolsos finais pelas taxas de juros envolvidas na captação dos recursos. Taxa de juro do mercado – TR + 6%. Taxa de juro anual do PRONAF por média ponderada – média dos juros praticados ponderada pelo peso das linhas do programa. 1997-2003: Feijó (2005); demais anos, cálculos do auto. Taxa de juros de autossuficiência e IDS – Cálculos do autor com base nas informações da tabela.

Então nota-se (Figura 9) que o programa alcançou a autossuficiência apenas em 1999, quando a taxa de juro cobrada ao tomador final ficou acima da taxa requerida. Desde então o IDS cresceu fortemente, recuperou-se em 2003, estabilizou-se num patamar intermediário até 2005 e depois cresceu vertiginosamente atingido a exorbitância de mais de 15, em 2011. Na conformação atual, o PRONAF deveria cobrar uma taxa de juros superior a 16,25% ao ano a fim de que se torne sustentável sem os doadores externos. A trajetória declinante dos juros do programa é claramente insustentável.

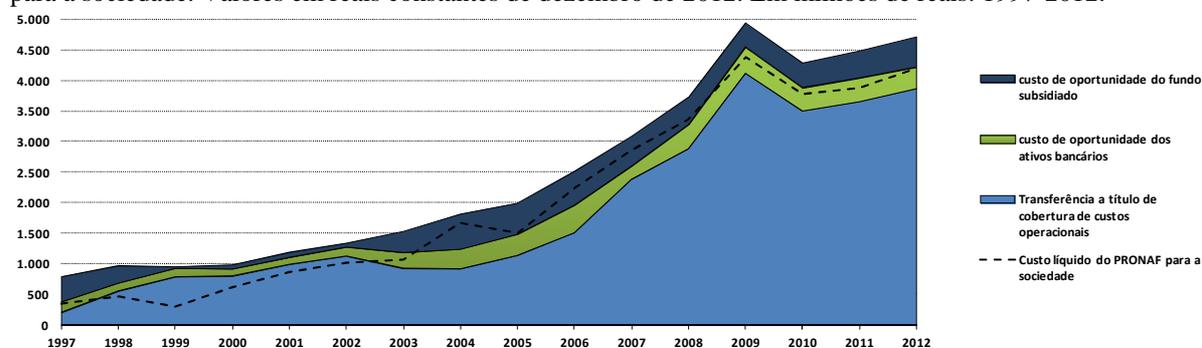
Figura 9 – Evolução das taxas de juros anuais médias praticadas pelo PRONAF ao mutuário do crédito. Evolução das taxa anual média de juros compatível com a autossuficiência do programa. Trajetória do Índice de Dependência de Subsídio (IDS) calculado: 1997-2012.



Fonte: Cálculo do autor com base na metodologia descrita no texto e utilizando-se dados das tabelas.

A Figura 10 também é elucidativa. Trata-se da série dos três subsídios em reais constantes de dezembro de 2012. Mostra que, de fato, o custo líquido do PRONAF para a sociedade não coincide com as transferências do Tesouro a título de equalização e pagamento dos custos de operacionalização do programa por bancos e cooperativas participantes. De 1998 a 2002, na gestão anterior no plano federal, o custo para a sociedade ficou abaixo das transferências oficiais, mas na gestão Lula-Dilma ele esteve sempre acima das transferências a título de pagamento dos custos operacionais do programa. Inclusive, nos anos de 2004 a 2008 o custo efetivo do programa para a sociedade foi maior que a soma de tais transferências com o custo de oportunidade dos ativos bancários. Em especial, de 2009 a 2011 o custo de oportunidade dos ativos das IFs envolvidas não tem sido integralmente pago pelas transferências de equalização. O que mostra que os acionistas dos bancos envolvidos também estão sendo onerados. Nos anos de 2004, 2006 e 2007, o custo efetivo do programa para a sociedade praticamente abarcou os três itens de custos discriminados neste ensaio. Isto mostra, de forma cabal, que *não se podem considerar as transferências a título de cobertura dos custos operacionais das IFs envolvidas como sendo o custo do programa para a sociedade*. Nos últimos dez anos, o custo social com as subvenções ao programa tem sido, portanto, ainda maior do que se imaginava.

Figura 10 – Estimativa dos subsídios envolvidos no PRONAF. Equalização de juros, custo de oportunidade do fundo subsidiado e custo de oportunidade dos ativos bancários. Também se estima o custo líquido do PRONAF para a sociedade. Valores em reais constantes de dezembro de 2012. Em milhões de reais: 1997-2012.



Fonte: Cálculo do autor com base na metodologia descrita no texto e utilizando-se dados das tabelas.

Conclusão

O PRONAF se tornaria uma iniciativa de crédito rural popular financeiramente autossustentável caso se passasse a cobrar do mutuário do programa taxas anuais de juros médias de 17,8%, ou 1,37% ao mês. Esta taxa é bem menor que a taxa do crédito consignado ou de qualquer operação de empréstimo tradicional junto ao sistema bancário. O fato de o programa cobrar, em média, apenas 1,88% de juros anuais ao mutuário do crédito rural familiar *custou para a sociedade mais de 4,5 bilhões de reais em 2012*. Acreditamos que o agricultor familiar poderia perfeitamente arcar com a taxa de juro atual de autossuficiência do programa se o governo empregasse todo esse recurso, que gasta anualmente para subsidiar os juros ao tomador final, em *intervenções diretas* que pudessem melhorar a lucratividade da produção nos estabelecimentos rurais familiares.

Não se questiona que a agricultura familiar deva continuar a ser amparada por programas sociais. Mas a via do crédito subsidiado nem sempre é a mais eficiente. Crédito barato pode comprometer a eficácia do sistema de crédito, e acarretar uma cultura de indisciplina na coleta dos empréstimos e de desvio de finalidade. A disciplina do crédito fica comprometida. Ademais, é deplorável que o crédito barato venha sendo usado como moeda de barganha em troca de apoio político a grupos que se preocupam mais em se eternizar no poder do que em aplicar bem o recurso público. Sabemos que falta ao agricultor uma série de recursos em infraestrutura (estradas vicinais, sistemas de escoamento da produção, investimento em capital fixo etc.), os quais se recebessem o aporte adicional de bilhões de reais atualmente aplicando no subsídio ao crédito poderia fazer a diferença e levar o agricultor familiar a uma situação tal que pudessem arcar com o custo nada absurdo de taxas de juros sustentáveis no âmbito do PRONAF. Fica o tema para reflexão, à luz dos resultados alcançados nesta pesquisa.

Referências

- Aquino, Joacir R. de; Schneider, Sergio. “(Des)caminhos da Política de crédito do PRONAF na luta contra a Pobreza e a desigualdade Social no Brasil Rural”. I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, 10 a 12 de novembro, Natal, 2010.
- Agricultura familiar. Em: < <http://www.leite.pr.gov.br/arquivos/File/3sem/pronaf.pdf>>. Acesso março 2013.
- Banco Central do Brasil. Anuário Estatístico do Crédito Rural: 2000 a 2012. Brasília, 2000-2012.
- _____. Boletim do Banco Central do Brasil. Relatório Mensal. Dezembro de 1996 a dezembro de 2012. Brasília, DF, 1996-2012.
- _____. Relatório da Administração (de 1998 a 2012). Brasília, 1998-2013.
- Banco Cooperativo do Brasil S.A. Demonstrações Contábeis. 31 de dezembro de 2012.
- _____. Relatório Anual (de 2008 a 2010).
- Banco Cooperativo SICREDI S.A. e Empresas Controladas. Relatório Anual SICREDI (de 2009 a 2011). “Demonstrações Financeiras Consolidadas em IFRS”. 2009-2011.
- Banco da Amazônia. Prestação de Contas 2006-2007. Brasília, 2008.
- _____. Relatório da Administração. Exercícios 1996-2012, Brasília.
- Banco do Brasil. Demonstrações Contábeis 1T07-1T12. Brasília, 2012
- _____. Relatório Anual (de 2005 a 2011). Brasília, 2012.
- _____. Relatório da Administração 2007. Brasília, 2008.
- Banco do Nordeste do Brasil. Balanço Social 2011, 2012.
- Bittencourt, Gilson A. Abrindo a Caixa Preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- Conti, Bruno M. de; Roitman, Fábio B. “Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizados no programa”. *Revista do BNDES*, 35, junho de 2011.

- Corrêa, Vanessa P.; Cabral, Mayra dos S. “Pronaf Crédito: Programa de Crédito Compensatório para a Agricultura Familiar? Algumas indicações de distorções”. *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 32, número especial, nov. 2001, p. 898-920.
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Núcleo de Estudo Agrário e Desenvolvimento Rural. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Estatísticas do Meio Rural 2010-2011, 4ª ed., Brasília 2011.
- EMATER/RS. Crédito Rural - Pronaf. Plano de Safra 2008/2009
- EMATER/PR. Relatório PRONAF. Resultados da Etapa Paraná. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, outubro de 2006.
- “Evolução do desembolso do BNDES 2009-2012”. Em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/>. Acesso em março de 2013.
- “Evolução histórica do Pronaf”. Em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2259286>>.
- Feijó, Ricardo L. C. O Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar: um estudo sobre seus custos, benefícios e em questões de desenho institucional. Tese de Livre-docência. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2004.
- _____. “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: um estudo sobre seus custos e benefícios”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 35, 3, dez. 2005, p. 379-416.
- Ferreira, Cezar H.; Righi, Gilberto M. Crédito rural - PRONAF plano de safra 2008/2009. EMATER/RS-ASCAR. Porto Alegre, 2008.
- Guanziroli, Carlos E. “PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural”. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 45, 2, Brasília, abr./jun. 2007.
- Maia, Guilherme B. S.; Bastos, Valéria D.; Conti, Bruno M. de; Roitman, Fábio B., "O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos territórios da cidadania do semiárido", *Revista do BNDES*, 37, junho 2012.
- Martins, Tânia. O Cooperativismo de Crédito e o Financiamento da Agricultura Familiar do Município de Crissiumal. Monografia de graduação. Universidade Regional do Noroeste de Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Santa Rosa, 2012.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). Plano de Safra da Agricultura Familiar: 2008 a 2012. Brasília, DF, 2008-2012.
- Nunes, Sidemar P. “O crédito rural do Pronaf e os recentes instrumentos de política agrícola para a agricultura familiar”, Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais, *Conjuntura Agrícola*, 156, fev. 2007.
- Plano de safra da Agricultura Familiar 2004-2005. Pronaf/Manual do Crédito Rural. Em: <http://www.fetra ece.org.br/download/ps_20042005.pdf>. Acesso em março de 2013.
- Portal do Cooperativismo de Crédito. Em: <<http://cooperativismodecredito.com.br/news/category/cooperati-vas-de-credito-no-brasil/resultados-divulgados/>>. Acesso em março de 2013.
- Sá, Hebert D. F. Engenharia Financeira do PRONAF: reflexões sobre os arranjos adotados. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- Saron, Flávio de A.; Hespanhol, Antonio N. “O Pronaf e as Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o desafio da (re)construção das políticas de apoio à agricultura familiar”. *Geo UERJ*, ano 14, 2, 24. Rio de Janeiro, 2012.
- Secretaria da Agricultura Familiar/Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA). Relatório de Gestão, Brasília, abril de 2009.
- _____. Relatório de Gestão, Brasília, março de abril de 2010.
- _____. Pronaf: fonte de recursos. BNDES, Informativo Técnico SEAGRI, no. 3, junho, 2011.
- Silva, Fernanda F. Distribuição de Crédito para a Agricultura Familiar: um estudo do Pronaf a partir de um indicador de desenvolvimento rural. Dissert. de Mestrado. Univ. Fed. de Uberlândia, Uberlândia, 2006.
- Silva, Enid R. A., Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998. IPEA, Texto para Discussão no. 664, Brasília, agosto 1999.
- Schneider, Sérgio; Mattei, Lauro; Ademir, A. Cazela. “Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do Pronaf”. Em: Schneider, Sérgio; Silva, Marcelo K.; Marques, Paulo E. M. (org.) Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

Stefanello, Edevandro; Freitas, Clailton Ataídes de; Staduto, Jefferson A. R. Avaliação do Desempenho Financeiro dos Bancos Cooperativos no Brasil. Em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/06O341.pdf>>.

“Sicoob vai liberar cerca de R\$5 bilhões para safra 2012/2013”, em <<http://cooperativismo.decredito.com.br/news/tag/credito-rural/>>. Acesso em março de 2013.

“Sicredi projeta liberar R\$ 3,8 bilhões aos produtores”. Em: <<http://www.eamambai.com.br/site/eamambai/news/3719.html>>. Acesso em março de 2013.

Souza, Jânia M. P.; Valente Júnior, Airton S. “Análise das Liberações dos Recursos do PRONAF – Descentralização das Aplicações do Crédito Rural?” Encontro Anual da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), Fortaleza, 2005.

Yaron, J.; Benjamin, M.; Piprek, G.L. Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices. The World Bank: *Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series*, 14. Washington D.C., 1997.

APÊNDICE

Tabela 1 – Empréstimos globais de bancos e cooperativas que operam no PRONAF. Inclui todas as operações, dentro e fora do programa. Valores em mil reais.

Ano	BACEN	BANCOOB	BANSICREDI	BASA	BB	BNB	BNDES
1995	32.322.712				33.966.000	4.896.000	
1996	32.742.833				25.717.000	6.558.800	
1997	33.162.954		10.000		26.081.000	8.389.400	13.836.735
1998	31.413.333	18.000	20.000		28.544.000	10.900.800	19.416.603
1999	36.366.899	89.000	85.000	2.332.000	29.006.000	13.442.300	20.000.000
2000	36.205.134	146.000	255.000	2.970.700	36.013.000	14.185.900	23.400.000
2001	32.867.657	230.000	345.000	3.609.400	40.225.000	14.405.400	25.700.000
2002	28.650.868	435.000	414.500	3.932.500	51.470.000	15.679.000	38.200.000
2003	23.971.181	540.000	505.000	4.949.400	65.591.000	15.866.000	35.100.000
2004	19.827.997	597.000	595.500	6.504.400	74.823.000	18.454.000	40.000.000
2005	21.036.295	732.000	686.000	7.578.900	85.942.000	22.247.000	47.100.000
2006	21.615.930	1.064.000	776.500	3.358.900	113.858.000	19.967.000	52.300.000
2007	23.803.245	1.419.000	867.000	3.035.200	138.817.000	22.999.000	64.900.000
2008	29.910.234	1.622.000	957.500	3.983.800	209.693.000	28.935.000	92.200.000
2009	28.964.668	2.418.000	3.755.189	6.159.200	283.560.000	20.847.300	137.400.000
2010	39.073.828	3.330.000	5.376.704	3.838.800	341.051.022	21.392.400	168.400.000
2011	45.309.796	2.534.773	7.266.586	4.446.300	403.973.596	21.054.000	139.700.000
2012	58.263.747	3.235.762	8.977.557	8.674.100	454.725.025	21.223.200	156.000.000

Fonte: **BACEN** – 1995-1997: estimativas do autor, 1998-2012: Banco Central do Brasil, Relatório da Administração (1998-2012). Item empréstimos e recebíveis dos ativos financeiros do BACEN/créditos a receber. **BANCOOB** – 1995-2012: Banco Cooperativo do Brasil S.A. Demonstrações Contábeis. 31 de dezembro de 2012. **BANSICREDI** – 1997-2001: Stefanello, Freitas, Staduto (s.d), 2002-2008e 2012: estimativa do autor, 2009-2011: Banco Cooperativo SICREDI S.A. e Empresas Controladas. Relatório Anual SICREDI (de 2009 a 2011). “Demonstrações Financeiras Consolidadas em IFRS”. **BASA** – 1999: estimativa do autor, 2000-2012: Banco da Amazônia. Relatório da Administração (exercícios de 1996 a 2012). **BB** – 1995-2007: Banco do Brasil, Relatório da Administração 2007, 2008-2012: Banco do Brasil. Relatório da Administração. Demonstrações Contábeis: Exercício, dez. 2008 a dez. 2012. **BNB** – 1995-2011: Banco do Nordeste do Brasil, Balanço Social 2011. 2012: estimativa do autor. **BNDES**: 1997-2012: Evolução do desembolso do BNDES 2009-2012. Em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/>. Acesso em março de 2013.

Tabela 2 – Lucro líquido anual dos bancos (*patrimônio líquido* multiplicado pela taxa CDI para o BACEN). Valores em mil reais.

Ano	BACEN	BANCOOB	BASINCREDI	BASA	BB	BNB	BNDES
1995	1.415.378					21.100	982.358
1996	757.627			40.700	-7.526.000	42.000	912.079
1997	727.489			18.800	574.000	67.000	822.559
1998	901.116	350	385	24.600	870.000	74.000	810.000

1999	796.917	699	769	74.300	843.000	75.000	682.000
2000	601.386	2.082	2.290	51.000	974.000	57.000	867.000
2001	909.130	3.191	3.510	40.500	1.082.000	-2.543.000	802.000
2002	1.003.629	5.329	5.862	170.600	2.028.000	161.000	550.000
2003	1.638.574	7.100	7.810	292.900	2.381.000	85.000	1.038.000
2004	1.647.038	9.295	10.225	114.800	3.024.000	152.000	1.498.000
2005	1.672.475	8.804	9.684	252.400	4.154.000	157.400	3.202.000
2006	1.044.148	16.504	18.154	167.100	6.044.000	202.700	6.331.000
2007	118.935	13.504	14.854	37.751	5.058.000	220.000	7.314.000
2008	1.761.158	-11.085	19.993	84.518	8.803.000	421.000	5.313.000
2009	1.984.976	19.088	25.131	26.300	10.148.000	459.000	6.735.000
2010	1.556.039	31.109	33.530	142.200	11.703.000	313.600	9.913.000
2011	2.183.322	31.085	53.819	78.600	12.126.000	314.800	9.000.000
2012	1.807.354	53.040	34.900	165.900	12.205.000	316.000	8.183.000

Fonte: **BACEN** – Para *patrimônio líquido*: 1995-1997: estimativas do autor, 1998-2012: Banco Central do Brasil, Relatório da Administração (1998-2012). Item empréstimos e recebíveis dos ativos financeiros do BACEN/créditos a receber. Para as *taxas CDI*, vide tabela 5. **BANCOOB** – 1998-2004: Banco Cooperativo do Brasil S.A. Relatório Anual (de 2008 a 2010). **BANSICREDI** – 1998-2008: estimativas do autor, 2009-2011: Stefanello, Freitas, Staduto (s.d), 2012: Portal do Cooperativismo de Crédito. Em: < <http://cooperativismodecredito.com.br/news/category/cooperativas-de-credito-no-brasil/resultados-divulgados/>>. **BASA** – 1999: estimativa do autor, 2000-2012: Banco da Amazônia. Relatório da Administração (exercícios de 1996 a 2012). **BB** – 1996-2007: Banco do Brasil, Relatório da Administração 2007, 2008-2012: Banco do Brasil. Relatório da Administração. Demonstrações Contábeis: Exercício, dez. 2008 a dez. 2012. . **BNB** – 1995-2011: Banco do Nordeste do Brasil, Balanço Social 2011. 2012: estimativa do autor. **BNDES**: 1995-1996: estimativas do autor, 1997-2012: Evolução do desembolso do BNDES 2009-2012 . Em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/>. Acesso em março de 2013.

A Maioridade do PRONAF: uma avaliação crítica do programa de apoio à agricultura familiar em seus 18 anos de vida.¹

Introdução

No ano em que completa a sua maioridade, urge um estudo que ofereça uma reflexão crítica do desempenho do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). É verdade que esta iniciativa do governo federal vem atraindo uma quantidade impressionante de estudos de avaliação que se transformaram em ensaios debatidos em congressos e encontros acadêmicos, publicados em revistas especializadas, oferecidos como trabalhos de mestrado, teses de doutorado e até de livre-docência. Além de inúmeros relatórios e dossiês produzidos por órgãos públicos e suas agências. Em que pese a importância desses estudos, falta ainda na literatura uma avaliação mais precisa e qualificada. A ausência nota-se especialmente na questão dos verdadeiros custos envolvidos no programa. À luz de uma avaliação precisa destes custos e dos resultados alcançados, a sociedade como um todo teria então condições de julgar se vale a pena ou não continuar suprimindo de recursos públicos e privados uma iniciativa que, de fato, é fortemente subsidiada pelo povo brasileiro.

Para tanto, este estudo examina o PRONAF, em seus dezoito anos de existência, sob duas perspectivas: (1) investiga-se se o programa atende aos propósitos esperados no que tange alcance e profundidade. Isto é, se o número de pessoas atendidas pelo programa é satisfatório e se a iniciativa contempla, de fato, o público específico que se espera beneficiar. (2) Analisa-se a evolução histórica dos custos totais líquido em subsídios incorridos com o programa.

Com o propósito de desenvolver o referido diagnóstico, o ensaio estrutura-se em duas seções e uma conclusão. A primeira delas examina questões de *alcance* e de *profundidade* do programa. A segunda aborda a temática de avaliação de subsídios e da sustentabilidade temporal do PRONAF.²

Questões sobre Alcance e Profundidade

O PRONAF, como outros programas sociais erroneamente imputados à atual gestão do país, foi na verdade criado pelo presidente Cardoso. É verdade que contribuiu bastante para o lançamento do programa, em 1995, a pressão dos sindicatos rurais e de outros movimentos organizados da sociedade que reivindicavam o apoio governamental a um segmento da agricultura até então quase inteiramente à margem da rede pública de amparo ao trabalhador rural na forma de crédito, suporte à infraestrutura e ajuda técnica. Não obstante, ninguém pode tirar o mérito da iniciativa do governo tucano.

A ideia subjacente à fundação do programa era a de oferecer um meio de vencer as enormes dificuldades pelas quais passava o segmento dito familiar da agricultura nacional. Problemas que tinham sido fielmente retratados nos estudos da época patrocinados pela FAO. Pretendia-se que o segmento familiar dos trabalhadores do campo também fosse contemplado com o crédito agrícola oficial subsidiado, amplamente distribuído aos agricultores ditos patronais. Mas também era desejo dos mentores do programa amparar a agricultura de pequena escala, de base tradicionalmente familiar no Brasil, com diversas outras formas de apoio, além das facilidades de financiamento barato.

É evidente que a concessão de todas essas facilidades seria onerosa para a sociedade. Porém, tinha-se em mente, na época, que os agricultores familiares teriam de deslanchar após

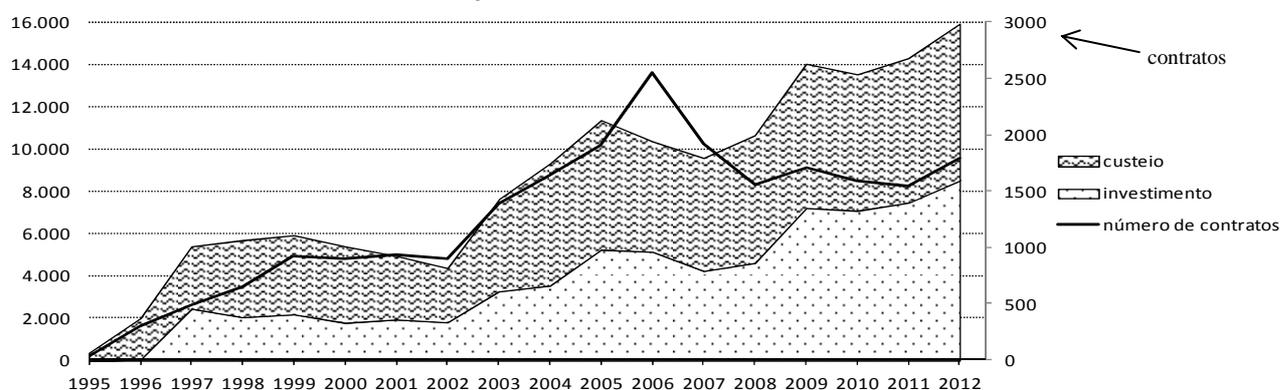
¹ Ricardo Luis Chaves Feijó. Professor Associado da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (SP) da Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). riccfeij@usp.br

² Não se analisam aqui questões a respeito do impacto produtivo da iniciativa, se os créditos baratos do programa estariam ou não melhorando a produtividade da agricultura familiar no Brasil. Para um minucioso estudo a respeito, vide Feijó (2004).

o apoio inicial, passando a partir de certo ponto a caminharem por conta própria, tornando seu negócio realmente rentável e a estrutura de apoio que lhe é oferecida autossuficiente ou dependente apenas de aportes razoáveis da sociedade. Além disso, esperava-se favorecer um público específico, que realmente necessitasse da ajuda oficial, que eram os agricultores mais pobres e desamparados do país. Vejamos então como se desenvolveu este enredo em dezoito anos.

Começamos pela Figura 1 que mostra a evolução dos empréstimos do programa de 1995 a 2012. De fato, o volume de recursos desembolsado pela rede PRONAF cresceu bastante neste período. No entanto, grupos engajados exageraram o crescimento das operações na atual gestão: o montante de crédito efetivamente concedido não cresceu 400%, conforme se afirma. Pois, obviamente há de se analisar a série em reais constantes.

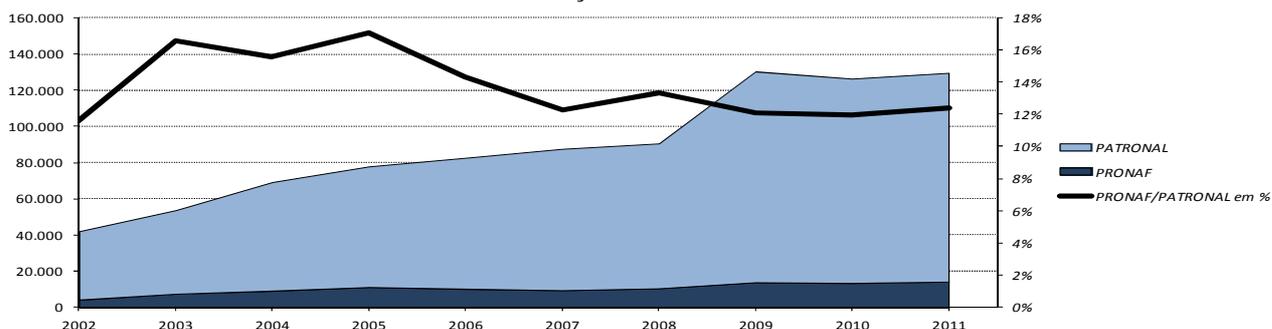
Figura 1 – Evolução do volume de empréstimos do PRONAF crédito nas modalidades de custeio e investimento, e número anual de contratos: 1995 a 2012. Valores em reais de dezembro de 2012 calculados com base no índice de inflação IGP-M, acumulado anual. Valores em milhões de reais.



Fonte: 1995: Schneider, Mattei, Ademir (2004); 1996-1998: Silva (1999); 1999-2005: Nunes (2007); 2006-2012: Anuário Estatístico do Crédito Rural (de 2006 a 2012). Valores transformados em reais constantes de dezembro de 2012. Cálculos do autor.

Em reais de dezembro de 2012, o volume de financiamento na gestão atual (Lula e Dilma) cresceu, portanto, 269%. Um crescimento bastante expressivo, não se pode negar, mas que ficou abaixo do verificado na expansão dos recursos creditícios oferecidos no crédito oficial rural como um todo, considerando-se também o segmento agrícola patronal. A Figura 2 espelha esta crua realidade. Aqui se pode ver a expansão das linhas patronais vis-à-vis o PRONAF. O mais trágico é que a relação entre um e outro não foi nada favorável a este último. Em 2002, o programa de crédito familiar representava algo como 12% do crédito agrícola no Brasil. E hoje, conquistada a maioria de anos do programa, mantém-se nesse mesmo patamar.

Figura 2 – Evolução dos recursos disponibilizados pelo crédito rural oficial no Brasil. Comparação entre o PRONAF e as linhas de crédito voltadas à agricultura patronal. Valores em reais de dezembro de 2012 calculados com base no índice de inflação IGP-M acumulado anual. Em milhões de reais.



Fonte: Saron, Hespanhol (2012). Cálculo do autor.

Então não há nada de espantoso no crescimento do PRONAF. A expansão do programa já era esperada. Pois, toda iniciativa deste tipo começa pequena e depois cresce. O acúmulo de experiência com o tempo e a anuência da sociedade, quando ocorre, leva ao engajamento de mais e mais pessoas e organizações e à boa vontade dos doadores (pagadores de impostos) em continuar bancando-a. É natural, portanto, que iniciativas bem sucedidas conheçam expansão em escopo. Mas é preciso que o crescimento se dê com qualidade. Caso contrário, reforça-se a suspeita de desperdício, arrefece-se a disposição dos doadores, e a continuação do programa fica ameaçada. Aliás, a literatura de casos internacionais é pródiga e farta em exemplificar programas de crédito subsidiados, oferecidos por governos “populistas”, que não deram certos e foram descontinuados ou interrompidos.³

A expansão dos financiamentos no âmbito do PRONAF deu-se com alguma qualidade, mas com problemas. De positivo, assinala-se inicialmente, o programa conseguiu expandir as linhas de crédito para investimento, que estavam em desvantagem nos anos iniciais, no qual as operações ficaram muito concentradas em custeio (Figura 1). Contudo, nota-se o dado preocupante de que o tamanho médio dos contratos não decaiu, e nem ao menos se manteve, com a expansão. Pelo contrário, esse tamanho cresceu bastante, principalmente a partir de 2006 quando os desembolsos, em reais constantes, aceleraram-se, mas o número de contratos precipitou-se de um patamar de mais de 2,5 mil para algo pouco acima de 1,5 mil contratos anuais (Figura 1). De positivo, ressalta-se, teve-se o aumento da participação do grupo dos “pronafianos” mais pobres (Grupo B), que foi de um patamar acima de 20% dos contratos para um nível superior a 30%. No entanto, em termos de valor, a proporção desse público na clientela geral do PRONAF é ainda deveras pequena: mesmo no pico de 2009 permaneceu em apenas 10% dos valores emprestados (Maia, Basto, Conti (2012)).

Até 2002, constata-se um problema na expansão das concessões de crédito do PRONAF associada ao fato de os gerentes das instituições financeiras responsáveis pelas operações não estarem encontrando garantias suficientes do tomador. Cabe aqui uma breve digressão sobre a estrutura e o funcionamento do programa. Ele fora concebido para operar de modo descentralizado. De um lado, alocaram-se diversas fontes de recursos, criaram-se conselhos de acompanhamento e execução do programa em três níveis (ministerial, estadual e local), e áreas de atuação distintas, nas quais além da parte de crédito vicejam as iniciativas de infraestrutura, formação técnica e capacitação do produtor. Por outro lado, nas ações propriamente de crédito, contou-se com a participação de bancos (e depois cooperativas rurais a partir de 1999).⁴ Ou seja, o programa não criou um banco para si. Saiu-se com a ideia de cooptar a rede bancária preexistente no país para a operacionalização do crédito. Em especial, com um poderoso banco público (Banco do Brasil). Cabia aos gerentes das agências bancárias em questão a efetivação do crédito mediante a observação de uma série de requisitos formais típicos de uma operação de empréstimo. Na medida em que o agricultor pobre amiúde é incapaz de oferecer garantias sólidas, os gerentes tiveram de se valer fortemente da tecnologia de microcrédito para a concretização dos pequenos contratos de crédito.

Para obter financiamento do PRONAF, nas modalidades de custeio, investimento e comercialização, o agricultor primeiramente precisa se enquadrar nas normas de seleção do

³ A respeito desses fracassos, ver Yaron, Piprek (1997).

⁴ O PRONAF mantém-se basicamente com a mesma estrutura da concepção original, apenas com mudanças nos grupos de tomadores e a criação de um número impressionante de novas linhas de ação. Destaca-se a formalização recente de modalidades de ações que não estavam sistematizadas na concepção original: modalidade de monitoramento e administração do programa; de capacitação de assentados; de disponibilização de insumos; de fomento a projetos de diversificação econômica e agregação de valor na agricultura; de operacionalização da aquisição, armazenagem e revenda de produtos; de fomento à participação na cadeia do biodiesel, no apoio a quilombolas. Além das modalidades de gestão de riscos e seguro, e apoio à diversificação dos até então produtores exclusivos de tabaco.

público do programa. Na concepção delas, estabeleceu-se um teto financeiro para a concessão de crédito, a fim de evitar que os recursos fossem captados pelos agricultores mais abonados do segmento familiar. Ou seja, além das condições gerais exigidas para o acesso ao financiamento do PRONAF, estabeleceram-se faixas ou grupos de tomadores por limite de renda bruta anual. Os assentados da reforma agrária ou beneficiários do crédito fundiário foram enquadrados no Grupo A. Agricultores familiares muito pobres, cujas rendas brutas anuais não ultrapassam valores correntes que evoluíram de 1,5 mil reais, em 1999, para dez mil reais em 2012, estão no Grupo B. Familiares pobres, com renda bruta anual em reais correntes indo de oito mil em 1999 a dezoito mil reais em 2007, ano em que o grupo foi realocado em outras linhas, participam do Grupo C. Rurais de produção familiar em melhor situação, com renda bruta anual de 27,5 mil em 1999 a cinquenta mil reais em 2007, ficaram no Grupo D e, por fim, os mais ricos, com renda anual indo de um limite inexistente a 110 mil nos anos considerados, foram enquadrados no chamado Grupo E. Para cada grupo, estabeleceu-se um limite de crédito e de operações. Além da criação de grupos, o programa passou a incorporar as chamadas “linhas de ação”, que foram sendo adicionadas a cada ano. Atualmente existem onze linhas de financiamento, as quais abrangem públicos diversos, como mulheres, jovens, agricultores que trabalham com agroecologia, em reflorestamento, entre outros.⁵

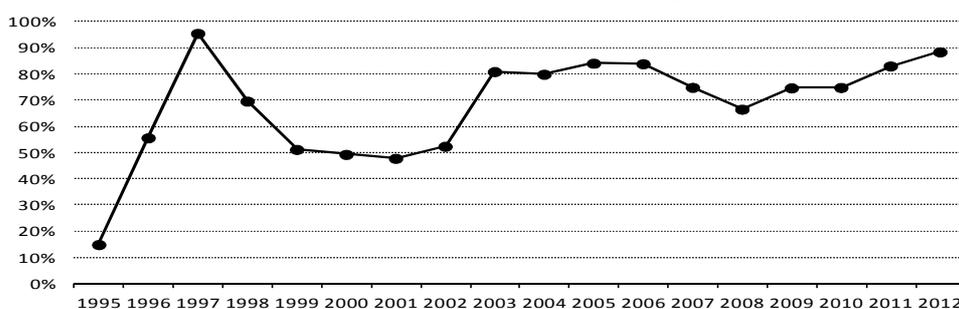
Identificado o público potencial em cada grupo, cabe ao gerente do banco buscar a efetivação do contrato de crédito. Para tanto, esse profissional tem de encontrar um meio de efetivar o *enforcement* para o recolhimento do valor emprestado mais o respectivo montante de juros. Naturalmente as exigências dos bancos dependem da natureza e do prazo do crédito. A escolha das garantias é de livre acordo entre o financiado e o financiador. Quando o tomador potencial enquadra-se nos grupos de renda mais baixa e quando as operações são realizadas com o risco do erário público e dos chamados Fundos Constitucionais, o gerente não pode exigir mais do que a garantia pessoal do agricultor, sem registro em cartório. Nos demais casos, pode-se envolver algum tipo de aval, inclusive *colaterais*. Para a clientela mais pobre, uma das saídas encontradas pelos bancos operadores foi a concessão do crédito de forma coletiva, situação em que são formalizados com grupo de produtores, normalmente associados em cooperativas, para finalidades coletivas.

A Figura 3 mostra a trajetória temporal da razão entre o montante de recursos efetivamente emprestados e o total disponibilizado ao PRONAF. A razão é menos que cem por cento, justamente porque os gerentes encontram dificuldade em efetivar contratos de crédito com um público desprovido de garantias a oferecer. Nos primeiros anos do programa, até 1997, as operações caminharam para a plena realização, pois, contaram com o papel do BNDES que distribuía os recursos a uma gama bastante diversificada de bancos os quais operaram a concessão do crédito sem muita preocupação com garantias do tomador. Faziam-no principalmente com o propósito de cooperar com uma iniciativa, tida de cunho social, que permitia aos bancos acumular uma espécie de ativo intangível: propaganda institucional e fortalecimento de posição para futuras barganhas com o governo federal. Mas logo começaram as preocupações com a coleta, principalmente porque, na origem dos recursos, escasseou a participação dos chamados Recursos Obrigatórios MCR 6-2, a parte dos depósitos à vista dos bancos compulsoriamente destinada ao crédito rural. A alimentação do

⁵ Tais linhas aparecem na Tabela 7. As condições gerais de admissão no programa são as de que o agricultor explore a terra como proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro, que possua no máximo dois empregados permanentes, que obtenha no mínimo 70% da renda proveniente do estabelecimento rural e que a área dele não ultrapasse a quatro módulos fiscais. Em 2004, ocorreu uma redução nos limites mínimos exigidos para a renda que deve ser obtida da própria produção do estabelecimento, que se manteve em 70% apenas para o Grupo D, ficando assim: Grupo B – 30%, Grupo C – 60%, Grupo E – 80%.

programa pelos recursos do MCR 6-2 não era remunerada, mas a nova fonte principal, o dinheiro do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) exigia a reposição com o pagamento mínimo de juros equivalente à TJLP. Por conta disso, os emprestadores passaram a exigir mais garantias dos tomadores e a taxa de efetivação das operações caiu para um patamar em torno de 50%. Esse foi o motivo principal de as concessões de financiamento não terem crescido ainda mais na administração tucana: recursos sobravam, mas havia dificuldade do banco em emprestar.

Figura 3 – Relação percentual anual entre o volume de recursos efetivamente emprestados pelo PRONAF e o volume de recursos disponibilizados ao programa: 1995-2012.



Fonte: 1995-1999: Corrêa, Cabral (2001); 2000-2004: Silva (2006); 2005: Nunes (2007); 2006-2007: “Evolução histórica do Pronaf”, em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2259286>>; 2008-2012: MDA (2008-2012) - Plano de Safra da Agricultura Familiar.

Em 2003, na nova gestão do governo federal, as taxas de efetivação dos fundos disponibilizados cresceram astronômicamente, ultrapassando a barreira dos 80% (Figura 3). Não se conhece bem o conteúdo desta revolução de microcrédito que permitiu o salto fantástico na eficiência da concessão dos financiamentos, até porque a estrutura de funcionamento do programa permaneceu a mesma. Sabe-se que a participação de recursos da União cresceu sensivelmente até o ano de 2004, bem como a da verba oriunda dos Fundos Constitucionais, com conseqüente retração da importância do FAT. Além disso, o percentual dos beneficiários enquadrado no Grupo B, em valor, mais do que dobrou no período em tela (Maia, Bastos, Conti (2012)). Desconfia-se, portanto, que o aumento na eficiência da concessão de financiamentos PRONAF, que ocorrera nestes anos, deva-se ao maior aporte de recursos essencialmente públicos que não são remunerados pelos bancos. Sublinha-se ainda que na operação do Grupo B o risco das operações de crédito é por conta da União. É claro que a desoneração do risco de crédito para os bancos iria impulsionar a realização das operações. Isso ocorrera, entretanto, à custa do Tesouro, transferindo o ônus da inadimplência dos próprios bancos envolvidos para os pagadores de impostos. Evidentemente isso só poderia resultar em problemas nessa classe de concessão de créditos, como de fato verificou-se.

Os níveis de inadimplência do PRONAF costumam ser baixos; o que seria de se esperar em programa de crédito com taxas ao tomador final extremamente baixas, e que inclui ainda uma série de incentivos (*rebates*, taxas ainda menores etc.) para o devedor pontual. A inadimplência não passa de 5%. Contudo, as operações no Grupo B, por conta do nível baixo de renda bruta anual deste segmento e da precipitação dos bancos na confecção dos contratos (estimulados pela não remuneração dos fundos governamentais), começaram a preocupar, com índices de *default* bem acima da média dos outros grupos. Por conta dessas dificuldades, aquele grupo foi extinto em 2010 e no seu lugar criou-se uma nova faixa de operações de crédito denominada de *Microcrédito Rural*. A nova ênfase era a de que as operações nesta linha de crédito seriam acompanhadas por constante monitoramento. Instou-se para que os agentes envolvidos na operacionalização desse crédito adotassem medidas que qualificassem efetivamente o acesso por parte dos agricultores familiares aptos. Foram tomadas ações visando reabilitar o crédito do público do antigo Grupo B que estavam em situação de

inadimplência. De acordo com a portaria 19 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em municípios em que 15% ou mais dos financiamentos desse Grupo estiverem em atraso (ou que fossem registrados cinquenta ou mais contratos nesta condição), todas as operações visando novos contratos de microcrédito estariam suspensas. As operações nesse segmento só seriam retomadas quando o município registrasse uma taxa de inadimplência inferior a 15% (ou um número inferior a cinquenta contratos em atraso na linha). Mesmo o maior rigor na concessão do financiamento não impediu que o programa alcançasse, nos últimos três anos, altos índices de execução. E ainda com baixa taxa de inadimplência, um dos aspectos positivos da iniciativa de crédito. Mas há de se ter em conta que esse aparente sucesso deve-se ao fato de o programa ter mantido o foco nos segmentos de agricultores familiares de maior renda e mais bem conectados na cadeia do agronegócio, conforme veremos adiante.

A Tabela 1 permite que passemos a examinar questões de profundidade. Expandir o alcance de programas com verba pública é sempre a tarefa mais fácil, especialmente quando do lado dos doadores estão os pagadores de impostos em geral e quando não há muita transparência ou nível de conscientização da população quanto à necessidade de bom uso do suado dinheiro recolhido pelo fisco. Governos de corte populista amiúde distribuem recursos públicos a uma clientela organizada em grupos de pressão com o fito de angariar dividendos políticos e eleitorais sem muita consciência da eficácia na aplicação dos recursos. Cabe, portanto, aos formadores de opinião na sociedade, e em especial aos acadêmicos, apontar para eventuais descasos.

Por profundidade, entendemos o grau de precisão em que o público almejado é efetivamente beneficiado pela iniciativa do programa em questão. O PRONAF não se saiu bem neste quesito de avaliação. Nos anos de comando da atual gestão no plano federal, de 2003 para cá, pouco se fez na expansão do número de municípios atendidos pelo programa. Pois, até hoje não foram contemplados todos os municípios do país, sendo que já em 2002 mais de 80% deles eram atendidos pela iniciativa. Faltava, portanto, completar o alcance e ainda hoje não se chegou a isso. Quanto ao número de famílias beneficiadas pelas ações de crédito, um item fundamental em qualquer avaliação de profundidade em programa de microcrédito, o resultado do PRONAF é bastante desabonador. Pois, o número de famílias atendidas, que chegou a cem mil em 2000, e manteve-se próximo a isso na gestão anterior, foi caindo progressivamente ano a ano, até atingir o magro número de apenas dezenove mil famílias em 2005. Nos anos subsequentes, houve uma recuperação (nossa série é interrompida em 2007).

Outro aspecto desejável num programa de apoio ao pobre rural recai na questão das mulheres. As mulheres ainda representam um segmento importante da força de trabalho rural, muito embora não se possa negar o fenômeno da masculinização do campo, com crescente predomínio numérico de varões nesse meio. De fato, o PRONAF vem progredindo quanto ao número de mulheres beneficiadas por iniciativas de crédito. No entanto, as mulheres se saem bem apenas quanto ao número de contratos, pois, quase alcançam o patamar de 30% em 2006. Por outro lado, em que tange à participação delas nos valores emprestados, o percentual é bem menor: limitou-se a 17% em 2006. Então nota-se que os contratos oferecidos às mulheres têm um valor bem menor que a média de contratos no âmbito do programa.

No começo da década passada, quando o programa ainda estava em seus primeiros anos, nas avaliações do desempenho do PRONAF os críticos apontavam para duas deficiências principais na iniciativa de crédito (Corrêa, Mayra (2001)):

- (1) A liberação de recursos estava indo em direção dos produtores e produtos mais integrados na cadeia do agronegócio e
- (2) Os financiamentos estavam excessivamente concentrados na região Sul.

Verifica-se que até hoje essas distorções mantêm-se. A Figura 4 ilustra a participação das principais lavouras no crédito de custeio do programa. Os financiamentos estão muito

concentrados em milho e soja que são *commodities*. Inclusive com grande participação do segmento patronal na oferta deles. Produtos como arroz, feijão e trigo, cultivos diretamente voltados ao consumo interno, apresentam uma participação secundária no programa.

Tabela 1 – Número de municípios com financiamento PRONAF. Famílias beneficiadas pelo programa. Participação % das mulheres no montante de crédito. Participação % das mulheres no número de contratos.

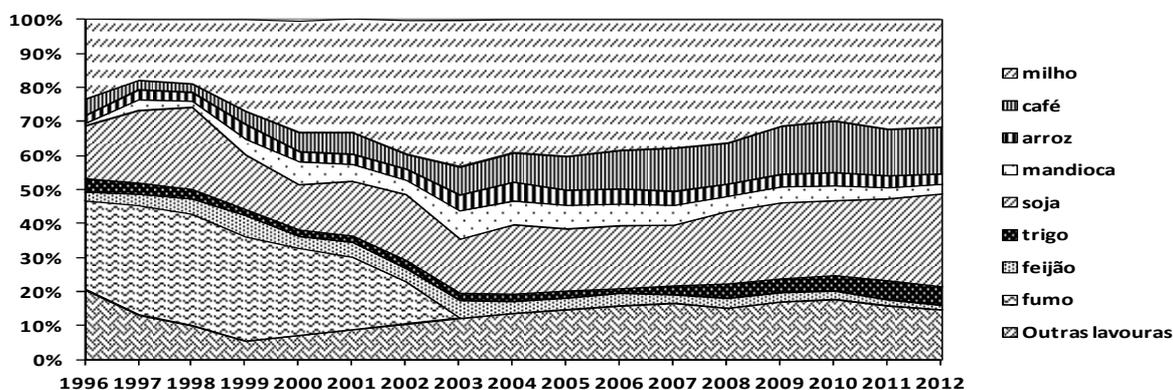
	Municípios	Famílias beneficiadas	% mulheres no crédito	% mulheres nos contratos		Municípios	Famílias beneficiadas	% mulheres no crédito	% mulheres nos contratos
1998		41.190			2005	5.362	19.000	16,3	25,5
1999	3.403	63.433			2006	5.387	28.000	17	29,6
2000	4.539	100.543			2007	5.379	31.100		
2001	4.640	93.433			2008	5.393			
2002	4.868	91.788	11	10,5	2009	5.400			
2003	5.228	27.000	12,7	16,4	2010	5.410			
2004	5.343	20.500	14,3	16,6					

Fonte: Municípios – 1999-2008: Sá (2009), 2009-2010: DIEESE, Estatísticas do Meio rural 2010-2011 (2011). Famílias beneficiadas – Ferreira, Righi (2008). % mulheres no crédito e % mulheres nos contratos – DIEESE, Estatísticas do Meio rural 2010-2011 (2011).

É fácil entender porque as operações se concentram no financiamento da produção de *commodities* agrícolas: o sistema de exigibilidade dos bancos reforça a concentração de crédito nas atividades mais rentáveis e nos agricultores familiares mais capitalizados, os quais resultam em melhores retornos para a instituição financeira, pois, possuem menor custo operacional e menores riscos de inadimplência. O que é difícil de entender, no entanto, é porque os gestores do PRONAF não se empenharam, na década passada, na aplicação da vasta tecnologia de microcrédito a fim de direcionar os recursos do programa aos produtos realmente essenciais na mesa do brasileiro. Uma hipótese é que tenha faltado competência de gestão.

A Figura 5 toca no nervo da outra questão: a concentração excessiva na região Sul. Tomando-se a média dos financiamentos de 2007 a 2011, vemos que o *share* dos sulistas ultrapassa 50%. Do ponto de vista desta crítica, a situação só vem piorando. A região Nordeste, que até 2007 era a segunda região que mais concentrava recursos alocados pelo PRONAF, foi ultrapassada depois pelo Sudeste. Ou seja, o programa tem contribuído para acentuar as desigualdades regionais no país.

Figura 4 – Participação percentual das culturas nos financiamentos do PRONAF em custeio agrícola: 1996 a 2012.

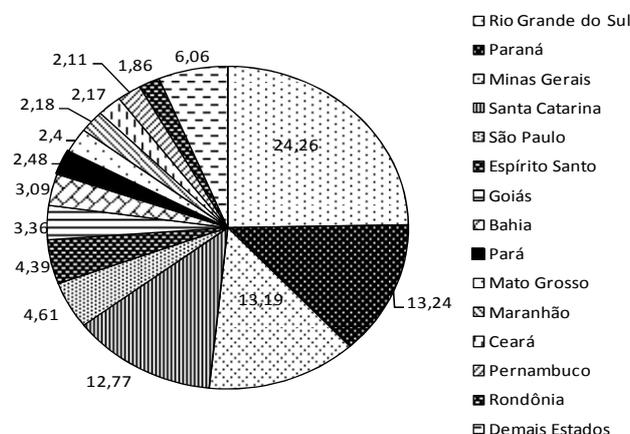


Fonte: 1996-1999: Corrêa, Cabral (2001); 2000-2012: Anuário Estatístico do Crédito Rural (de 2000 a 2012). Cálculos do autor.

A concentração nos estados do Sul traduz uma distorção do programa ainda não devidamente enfrentada: ele se concentra na agricultura familiar mais capitalizada e com forte integração no mercado, característica dos familiares do centro-sul do país. Também reflexo desta concentração nos mais capitalizados, nota-se a presença forte das linhas dos agricultores mais ricos na distribuição do crédito; conforme se pode aferir pela participação majoritária dos grupos C a E, os quais, até a extinção deles em 2008 em troca de outra linha para os mais endinheirados, ficavam com aproximadamente 75% do crédito.

A Tabela 2 mostra a participação percentual de cada um dos Grupos e das linhas especiais do programa. Os empréstimos para o Grupo A são destinados à estruturação dos lotes dos assentados. Este grupo conheceu uma forte queda na participação em 2004 e 2007. Atualmente não ocupam nem 7% no valor das operações. O chamado Grupo A/C engloba os recém-assentados que já tenham contratado a primeira operação no Grupo A e que passam a contar com o crédito de custeio das atividades agropecuárias.

Figura 5 – Participação percentual de cada Estado da Federação no total de empréstimos concedidos pelo PRONAF de 2007 a 2011. Estimativa em termos dos valores acumulados no período.



Fonte: Martins (2012). Cálculos do autor.

Seria de se esperar que a tendência deste grupo fosse a de superar em volume os montantes do Grupo A na medida em que os assentados vão sendo progressivamente beneficiados pelo apoio na estruturação dos lotes. No entanto, apenas até 2003 crescera a participação dos A/C, com um impressionante decréscimo subsequente desse grupo, chegando próximo a zerar em 2010. No Grupo B, já apresentado, estão os familiares tradicionais, porém pobres. Os mais pobres! Recebem crédito de investimento e de custeio. Os primeiros destinam-se a atividades agropecuárias e não-agropecuárias desenvolvidas no meio rural. As operações de custeio para o grupo limitam-se ao plantio de mamona ou a atividades não-agropecuárias. Em que pesem os percalços já apontados, o grupo conheceu alguma expansão e em 2010 já participa com quase 10% do valor dos contratos. Percentual modesto em se tratando de um programa de crédito de cunho social e fortemente subsidiado. O Grupo C, até seu desaparecimento, vinha oscilando o *share* entre 21 e 29%. A participação do Grupo D oscilou de 62,4%, em 1998, para 39,8% em 2007. O Grupo E, criado em 2003, alcançou 20% em 2007. Todos os três destinam-se aos familiares mais capitalizados e oferecem crédito de investimento e de custeio para produção agropecuária, turismo rural, artesanato e outras atividades do meio rural. As linhas especiais estão listadas nas tabelas 7 e 8.

Tabela 2 – Participação percentual de grupos e linha especiais do PRONAF no total de crédito concedido pelo programa: 1998-2005.

GRUPOS	A	B	A/C	C	D	E	Linhas especiais
1998	8,90			4,20	62,40		24,40
1999	14,66			13,78	62,14		9,42
2000	21,30	1,09	0,09	21,96	47,58		7,98
2001	15,33	2,47	0,37	26,72	41,26		13,85
2002	17,35	3,51	1,00	28,97	43,09		6,08
2003	14,22	3,53	1,29	27,62	45,55	6,95	0,84
2004	7,83	6,79	0,83	25,16	37,30	11,59	10,50
2005	8,00	7,30	0,60	24,30	37,60	13,30	8,90
2006	6,84	7,72	0,43	20,72	39,28	16,77	8,24
2007	3,72	6,22	0,34	15,19	39,84	19,99	14,69
2008	3,87	5,74	0,36	14,55	32,44	16,61	26,43
2009	4,41	4,33	0,24	3,10	8,66	2,23	77,03
2010	6,39	9,54	0,19	1,60	5,92	1,42	74,95
2011	6,39	9,54	0,19				83,88
2012	6,39	9,54	0,19				83,88

Fonte: 1998 – Nunes (2007), 1999-2007 – Aquino, Schneider (2010), 2008-2010 – DIEESE, Estatísticas do Meio rural 2010-2011 (2011). 2011-2012 – Mantém-se a participação percentual de 2010 para efeito de cálculo, zerando-se as linhas extintas C, D e E. Embora extintas em 2008, estas linhas mantêm participação em razão das renovações de contratos já firmados.

Subsídios e outros Custos do Programa

Em qualquer avaliação do PRONAF é da maior importância que se ofereça uma boa estimativa dos custos totais, diretos e indiretos, incorridos pelo programa. Na literatura, encontram-se apenas trabalhos que mensuram as transferências feitas pelo Tesouro a título de equalização das taxas de juros, pois, amiúde os bancos são obrigados a trabalhar com *spread* negativo na concessão do crédito do programa, e de pagamento pelos custos de operacionalização (administrativos e tributários) incorridos por eles. Contudo, estes dados não medem efetivamente os custos totais do programa, pois, conforme aprofundaremos logo adiante, há outros custos de oportunidade envolvidos em seu desenho e funcionamento. Mesmo essa medida direta de gastos públicos na manutenção dele não é tão simples assim, pois, no exame das prestações de contas nos relatórios da União e do MDA um descuido do analista pode leva a certa confusão entre repasses a título de pagamento às instituições financeiras pelos custos incorridos por operarem com o programa (inclusive o do *spread* negativo) e transferências de recursos que são retornáveis aos cofres públicos, pois, fazem parte da oferta de fundos emprestáveis que alimenta o programa. Então se devem separar cuidadosamente as despesas do programa, com equalizações e pagamento de custos incorridos, do montante de crédito oferecido para a produção rural, que são recursos retornáveis.⁶

A Tabela 3 apresenta a evolução dos desembolsos do Tesouro com a equalização. Até 2006, conta-se com dois ótimos estudos na literatura que discriminam estes números. Já para os seis últimos anos efetuam-se *estimativas próprias* com base nos cálculos de Conti e Roitman (2011).

⁶ Um equívoco desta natureza foi cometido por Guanzirolí (2007) que, mormente, oferece um excelente estudo do PRONAF em seus dez anos.

Tabela 3 – Transferências do Tesouro a título de equalização dos juros e pagamentos pelo custo operacional dos empréstimos dos bancos envolvidos no PRONAF: 1997-2012. Reais constantes de 2012.

1997	209.410.896	2003	932.670.814	2009	4.131.356.758
1998	561.726.257	2004	925.501.412	2010	3.512.128.015
1999	793.591.711	2005	1.144.212.576	2011	3.665.296.441
2000	806.908.184	2006	1.518.115.141	2012	3.877.031.147
2001	996.357.606	2007	2.393.173.269		
2002	1.133.294.065	2008	2.895.897.993		

Fonte: 1997-1999: Silva (2006); 2000-2006: Sá (2009); 2007-2012: cálculos do autor com base na metodologia oferecida por Conti, Roitman (2011). Valores em reais constantes de dezembro de 2012, calculados com base na evolução do índice IGP-M.

Esses autores simulam o custo da equalização a ser pago pelo Tesouro às instituições financeiras (IF) que repassaram os empréstimos do PRONAF para operações contratadas em 15 e 16 de novembro de 2010. Para tanto, empregam uma fórmula definida em portaria do Ministério da Fazenda. Estimam o que seria repassado a cada IF envolvida no financiamento do chamado *Pronaf custeio convencional* no valor de dez mil reais, com taxa de juros de 1,5% ao ano e prazo total de onze meses, com parcela única na data do vencimento, e o que seria repassado à cada qual para um financiamento do chamado *Pronaf investimento convencional* no valor de vinte mil reais, com taxa de juro anuais de 2% e prazo total de oito anos, sem carência, com parcelas anuais. O valor a ser pago depende das características de cada IF, e assim eles calculam o montante para o BNDES, o Banco do Brasil e as cooperativas em questão, para operações de custeio; apenas os dois primeiros agentes para o caso de investimento. Em crédito de custeio, eles estimam um valor de 885 reais para o BNDES, 1.265 reais para o Banco do Brasil e 835 reais para as cooperativas. Em investimento, chegam a 6.955 reais para a primeira IF e 10.544 reais para a segunda. Nesta estimativa, supõem que a TJLP ficará em 6% ao ano, e ainda, preveem a série futura da taxa Selic, usada no cálculo, pelo relatório *Focus*. Necessitam também de uma estimativa do rendimento da aplicação Poupança Rural, o qual eles concebem como sendo de 0,56% ao ano.

Usando-se os percentuais de participação de operações de custeio e investimento (subjacentes à Figura 1) e os financiamentos PRONAF, em 2010, das IFs envolvidas (Tabela 5), e ainda com base num critério simples de proporcionalidade, chega-se ao valor das transferências a título de equalização de 2010 apresentado na Tabela 3.⁷ Para os demais anos, mantém-se a série em valores correntes dos diferentes valores pagos às IFs consideradas de 2007 a 2012, relativamente às operações padrão de repasses de 10 mil reais em crédito de custeio e 20 mil reais em crédito de investimento. Depois, obtém-se a série anual de transferências às IFs em valores correntes e, em seguida, converte-se a série para valores em reais de 2012, no que se avalia ser uma boa estimativa.⁸

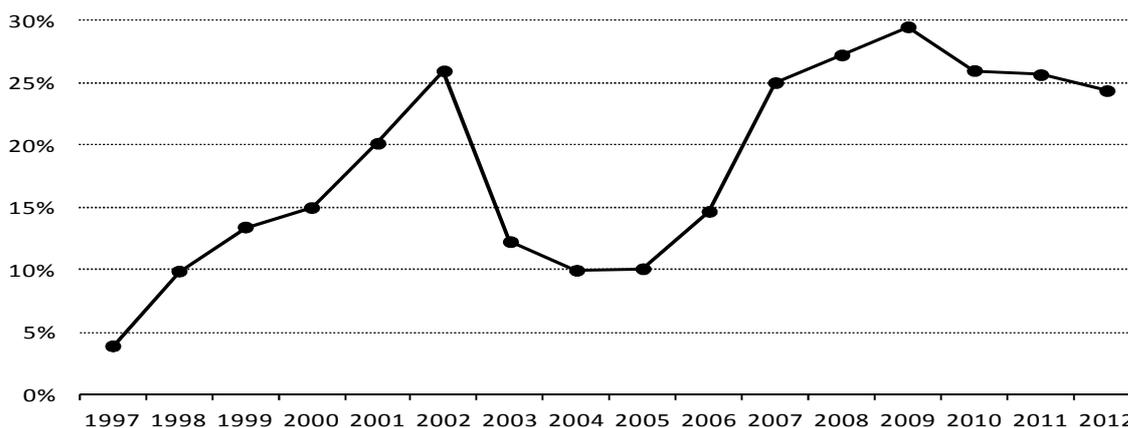
⁷ Algumas hipóteses de trabalho: em custeio, todas as demais instituições que operam com o PRONAF (excetuando-se BNDES e BB) tiveram o mesmo montante recebido por operação, a título de equalização, que as cooperativas de crédito envolvidas. Em investimento, todas as demais instituições que operam com o programa receberam o mesmo montante por operação, a título de equalização, que o BNDES. Como o BNDES não repassou diretamente o recurso do programa em 2010 utiliza-se em seu lugar a soma dos repasses feitos pelas cooperativas no respectivo ano.

⁸ A fórmula de cálculo das transferências a título de equalização (K) é a seguinte:

$$K = \left(\frac{\%cred.custeio}{100} \right) \left[\left(\frac{cred.BNDES}{10.000} * custo\ BNDES\ custeio \right) + \left(\frac{cred.BB}{10.000} * custo\ BB\ custeio \right) + \left(\frac{cred.outras}{10.000} * custo\ outras\ custeio \right) \right] + \left(\frac{\%cred.inv.}{100} \right) \left[\left(\frac{cred.BNDES}{20.000} * custo\ BNDES\ inv. \right) + \left(\frac{cred.BB}{20.000} * custo\ BB\ inv. \right) + \left(\frac{cred.outras}{20.000} * custo\ outras\ inv. \right) \right].$$
 Cujas interpretações parecem evidentes. Note que não precisamos converter a série com os valores correntes pagos às IFs em 2010 para valores deflacionados de 2007 a 2012, pois, temos duas séries nominais cujos respectivos e correspondentes valores aparecem no numerador e no denominador em cada termo da expressão acima ($\frac{custo\ BNDES\ custeio}{10000}$ etc.).

Vê-se assim que os custos com a equalização cresceu consideravelmente até 2009, com ligeiro declínio nos últimos anos.⁹ A Figura 6 mostra a porcentagem, em relação aos empréstimos do PRONAF ao tomador final, paga pelo Tesouro às IFs como subsídio a título de equalização das taxas de juros de captação e repasse dos recursos do programa pelos agentes que operam com ele. Nessa estimativa, inclui-se também o reembolso público de despesas administrativas e tributárias incorridas pelos bancos na concessão do financiamento. Em 2012, as transferências de equalização no âmbito do programa estavam aproximadas a 25% do valor dos contratos com o tomador final.

Figura 6 – Porcentagem dos empréstimos do PRONAF ao tomador final paga pelo Tesouro a título de equalização das taxas de juros: 1997 a 2012.



Fonte: Vide tabelas 1 e 3. Cálculos do autor com base na metodologia oferecida por Conti, Roitman (2011).

Mas não devemos considerar que a diferença entre essa transferência e o valor arrecadado com a coleta do montante de juro dos empréstimos já represente efetivamente o gasto total da sociedade com o programa. Pois, ainda falta incorporar outras dimensões nesta análise dos custos do programa de crédito.

Feijó (2005), em ensaio publicado na revista do IPEA, empregou a equação de Yaron (1997), um respeitado economista do Banco Mundial, para o cálculo dos subsídios totais (S_t), a cada ano t , envolvidos nas operações do PRONAF. Para Yaron, no contexto de uma única instituição de financiamento rural os subsídios podem ser calculados da seguinte forma:

$$(1) S_t = F_t(m_t - c_t) + (A_t m_t - P_t) + K_t$$

F_t é o empréstimo subsidiado anual recebido pela instituição financeira, m_t representa a taxa de juro de mercado (a taxa que a IF teria de pagar por empréstimos, se não tivesse acesso a fundos especiais). c_t é a média ponderada das taxas de juros subsidiados envolvidas nas fontes de captação, que a IR paga pelos recursos sacados dos fundos especiais. A_t mede o ativo anual da instituição, P_t indica o seu lucro anual líquido, ajustado pelas provisões para empréstimos duvidosos, e K_t , a soma de todos os outros tipos de subsídios anuais recebidos por ela.

Seguindo Feijó (2005), mas com algumas alterações, propôs-se aqui a seguinte equação de cálculo dos subsídios anuais adaptada ao PRONAF, a cada ano t :

$$(2) S_t = E_t(m_t - c_t) + \sum_{j=1}^7 \alpha_j P_t^j + K_t$$

E_t é o montante anual emprestado pelo programa; α_j representa a participação anual das operações de empréstimos do programa no cômputo geral das operações de crédito como um

⁹ Reconhece-se que a mudança de patamar entre 2006 e 2007 deve-se, em parte, à mudança na metodologia do cálculo de K.

todo intermediadas pela respectiva IF em questão (bancos e cooperativas). j é o contador das sete IFs envolvidas, que serão apresentadas a seguir. Além das demais variáveis já explicadas. Temos, portanto, três componentes de subsídios envolvidos: associado à captação do recurso pela IF; o subsídio relativo ao custo de oportunidade das IFs; e o subsídio diretamente recebido por elas. O segundo é medido por uma fração do lucro líquido, a qual correspondente à participação dos empréstimos “pronafricanos” concedidos pela instituição no total de financiamentos feito por ela.¹⁰

Com essa fórmula para se chegar aos subsídios totais do programa, calcula-se depois o chamado Índice de Dependência de Subsídio (IDS), proposto pelo economista do Banco Mundial e empregado por Feijó (2005) na avaliação do PRONAF. A expressão algébrica do IDS de Yaron é a seguinte:

$$(3) IDS_t = [S_t / (E_t * i_t)] - 1.$$

Além das duas variáveis já explicadas, temos agora a variável i_t , que representa a taxa anual de juro praticada pelo programa. Como o PRONAF trabalha com diversos grupos e linhas de ação, com taxas de juros distintas, deve-se empregar, no caso, o juro associado à média ponderada, o que implica um cálculo trabalhoso, conforme será desenvolvido a seguir.

Nas equações (1) e (2), será usada como referência para a taxa de juros de mercado, portanto não subsidiada, a Taxa Referencial (TR) mais 6%, enquanto indicador das taxas de juros embutidas nos títulos públicos.¹¹

Estima-se agora a taxa de juro efetiva média, no ano t , paga pelos bancos na captação dos recursos subsidiados do PRONAF (c_t). Para tanto, requer-se uma pequena digressão sobre as fontes de recurso do programa. Ele opera com diversas fontes, de origem pública e privada, operadas por instituições distintas e contendo processos decisórios próprios para a alocação. São elas: os recursos do FAT, dos Fundos Constitucionais (FNE, FNO, FCO e mais recentemente FUNCAFÉ), Recursos Obrigatórios oriundos dos depósitos à vista nos bancos (MCR 6-2), recursos da Poupança Rural, do Orçamento Geral da União (OGU) e dos chamados Recursos Próprios Equalizáveis (RPE). A Figura 7 mostra a evolução na participação de cada uma destas fontes. Na origem, o FAT provia o fluxo mais importante e, em segundo lugar, vinham os recursos obrigatórios dos bancos (MCR 6-2). Em 1997, entraram os Fundos Constitucionais. Dois anos depois, surgiram novas fontes. Manteve-se a forte participação do FAT, mas apareceram os recursos da RPE e, em 2000, do OGU.

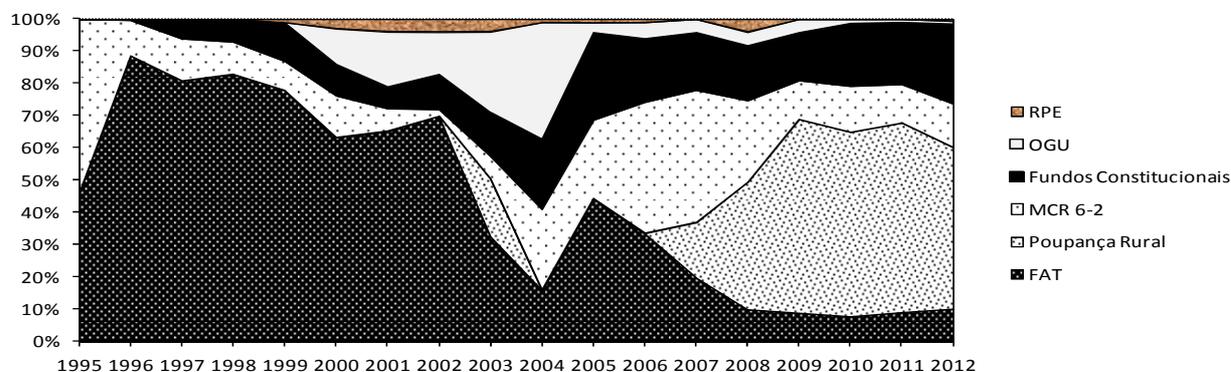
A fonte RPE adveio quando se concederam aos bancos cooperativos a equalização de encargos financeiros no âmbito do PRONAF. Com isso, as cooperativas entraram como repassadora de crédito. Em 2003, a Poupança Rural passou a alimentar o programa e tornar-

¹⁰ Feijó (2005) utiliza como medida do custo de oportunidade da IF que opera com o PRONAF um cálculo que aplica um coeficiente redutor ao valor do ativo dela (ele escolhe o *patrimônio líquido* como medida do ativo), o qual, antes da multiplicação pelo coeficiente, é multiplicado pelas taxas de juros do mercado e subtraído do seu lucro líquido. Mas este cálculo não parece se adequar bem ao que ocorre na operacionalização do programa, pois, o cálculo anterior supõe que os empréstimos do PRONAF sejam proporcionalmente tão lucrativos quanto o das demais operações de crédito da IF. De fato, as operações do programa não são lucrativas para os bancos e as cooperativas. Ou pelo menos são menos lucrativas que as demais linhas de ação da IF em questão, por se tratar de uma iniciativa de cunho social, e pela consequente subestimação do custo de oportunidade das instituições embutida na fórmula do cálculo dos pagamentos de equalização pelo Tesouro. De qualquer modo, sem querer sustentar cabalmente que o programa não é lucrativo para as instituições, admite-se como hipótese de trabalho que assim o seja. Então $\alpha_j P_t^j$ subentende um raciocínio de proporcionalidade na renúncia de lucro líquido ao se alocar parte dos recursos do banco no auxílio da iniciativa governamental de microcrédito.

¹¹ 6% para torná-los mais atrativos que a caderneta de poupança, que pagava juros de TR mais 5%, antes da recente mudança de regra na remuneração da poupança.

se-ia, com o tempo, a principal fonte. A sua participação foi descontinuada até 2007, e voltaria com força nos anos subsequentes. A importância das verbas do OGU no programa cresceu três vezes entre 2002 e 2004, possibilitando o aumento nas taxas de aplicação, conforme já comentado na seção anterior.

Figura 7 – Participação percentual no PRONAF das fontes de recursos oriundas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), da Poupança Rural e de outras fontes que alimentam o programa: 1995 a 2012.



Fonte: 1995-2009: SAF/MDA (2011); 2010-2012: Anuário Estatístico do Crédito Rural (de 2005 a 2012). Cálculos do autor.

A presença dos recursos do MCR 6-2 manteve-se forte de 2004 a 2008, beneficiada por uma resolução que determinou uma subexigibilidade dentro dos recursos obrigatórios, obrigando um repasse de 8% para o PRONAF.¹² O uso de verba dos Fundos Constitucionais cresceu em 2005 e se estabilizou num patamar importante até hoje. Quanto ao uso de recursos do OGU, observa-se um *boom* entre 2002 e 2004, porém, depois disso o governo priorizou a alocação do Tesouro para alavancar as outras fontes. O FAT quase saiu de cena em 2008, por conta do aquecimento do mercado de trabalho que exigiu um volume maior de indenizações e uma demanda bem maior dos trabalhadores pelo recurso deste fundo. O principal alimentador foi se tornando, ano após ano, a Poupança Rural. Isso encareceu sobremaneira o programa para os doadores que o mantêm, pois, a captação por essa fonte é mais onerosa. Isso explica, em grande parte, o expressivo aumento nos custos de equalização que se observa em anos mais recentes. 69% do valor dos depósitos em caderneta de poupança rural devem ser obrigatoriamente alocados no crédito rural. Não se exige que seja aplicado especificamente no PRONAF.

Para o cálculo da taxa de juro efetiva paga pelo programa, na média ponderada das taxas cobradas pelas diferentes fontes, levando-se em conta o peso de cada qual em determinado ano, especifica-se o custo de captação em cada caso. Recursos Obrigatórios do MCR 6-2, bem com verbas dos Fundos Constitucionais e do OGU não são remunerados pelo programa. O PRONAF atua sem custo de captação nestas fontes, e para o OGU em certas aplicações o risco da operação é por conta da União (caso do Grupo B, como já foi comentado). Apenas o FAT, a Poupança Rural e o RPE são remunerados. O primeiro pela TJLP e os dois últimos pela regra de remuneração da caderneta de poupança (TR mais 5%). Então facilmente pode-se calcular a taxa efetiva anual de captação por uma equação simples. A equação da taxa de juro efetiva média, no ano t , paga pelos bancos na captação dos recursos subsidiados do PRONAF (c_t) é expressa assim:

$$(4) c_t = [\%FAT_t * TJLP_t + (\%S_t + \%PRE_t) * (TR_t + 5\%)]/100$$

$\%FAT_t$ representa a participação percentual de recursos sacados do Fundo de Amparo ao Trabalhador nos fundos que alimentam o programa no ano t ; $TJLP_t$ é a taxa de juros de longo prazo, válida para o mês de julho do ano t ; $\%S_t$ indica a participação percentual da Poupança

¹² 29% dos depósitos à vista são alocados no crédito rural, dos quais 10% foram destinados ao PRONAF.

Rural nos fundos no ano t ; a variável $\%PRE_t$ traduz a participação percentual de recursos próprios das IFs nos fundos “pronafricanos” no ano t e TR_t a Taxa Referencial no ano t .¹³ A Tabela 4 mostra a estimativa de c_t nos anos considerados.

Tabela 4 – Taxa de Referência (TR)% + 5%, ao ano. Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) anual. Taxa anual de juros efetiva média paga pelos bancos na captação dos recursos subsidiados do PRONAF: 1995-2012. Valores em %.

	TR % + 5%	TJLP anual %	Juros de captação dos fundos(c) %		TR % + 5%	TJLP anual %	Juros de captação dos fundos(c) %
1995	37	24,73	11,38	2004	6,79	9,75	1,63
1996	14,57	15,44	13,74	2005	7,85	9,75	4,37
1997	14,93	10,15	8,22	2006	6,98	7,50	2,62
1998	12,83	10,63	8,82	2007	6,45	6,25	2,35
1999	10,52	14,05	11,06	2008	6,65	6,25	3,48
2000	7,09	10,25	6,77	2009	5,75	6,00	3,99
2001	7,25	9,50	6,56	2010	5,66	6,00	3,71
2002	7,81	10,00	7,31	2011	6,33	6,00	4,27
2003	9,63	12,00	6,08	2012	5,32	5,50	3,25

TJLP anual válida para julho do respectivo ano. Fontes: TJLP, TR – Boletim do Banco Central do Brasil. Relatório Mensal: dezembro (1995-2012). Cálculos do autor.

O próximo passo consiste em utilizar a equação (2) para o cálculo do subsídio total disponibilizado ao programa. A série para as variáveis E_t , m_t , c_t e K_t são conhecidas. Vide respectivamente Figura 1, Tabela 4 (para as duas outras na sequência) e Tabela 3. P_t^j , como se explicou, diz respeito ao lucro líquido anual das IFs. No caso do BACEN, tendo-se em conta que não é seu objetivo primordial a obtenção de lucros, mas sim oferecer instrumentos adequados à melhor execução das funções de autoridade, optou-se pelo patrimônio líquido multiplicado pela taxa de mercado m_t como medida do custo de oportunidade do seu capital (como base para a aplicação do redutor, o qual tem em conta a proporcionalidade das operações do PRONAF na instituição). Os dados de *lucro líquido* e *patrimônio líquido* foram extraídos de diversas fontes.¹⁴

Necessita-se ainda estimar os coeficientes α_j , isto é, a participação percentual das concessões PRONAF nos empréstimos totais dos bancos e cooperativas envolvidos. Para tanto, a Tabela 5 mostra os empréstimos concedidos por cada IF no âmbito do programa, nos anos em que atuaram. Necessita-se também de informações sobre empréstimos globais de bancos e cooperativas que operam no PRONAF. Ou seja, os valores de todas as operações, dentro e fora do programa. A tabela com essas informações aparece no Apêndice.

Tabela 5 – Empréstimos PRONAF concedidos por bancos e cooperativas que operam com o programa: 1995-2012. Valores correntes em reais.

Ano	BACEN	BANCOOB	BASINCREDI	BASA	BB	BNB	BNDES
1995							93.000.000
1996	39.032.000					75.052.000	443.000.000
1997	536.316.990				351.043.000	166.423.000	574.600.000
1998	87.176.800				710.265.000	671.326.100	269.100.000
1999	208.028.189	2.263.603	27.900.594	34.552.272	1.387.772.585	409.755.528	79.206.695
2000	297.172.230	5.446.198	79.046.884	43.721.085	1.359.008.838	332.039.420	62.026.686

¹³ Na equação, aparece o denominador cem, pois, as taxas de juros nulas envolvidas na captação pelas outras fontes também estão sendo consideradas e produzem, portanto, uma redução nos juros médios de captação cobrados ao programa.

¹⁴ Ver Apêndice.

2001	154.489.907	9.181.267	98.985.331	27.175.719	1.603.353.925	193.023.112	94.150.222
2002	146.275.350	14.023.640	107.948.460	58.761.010	1.734.691.930	205.811.340	86.000.000
2003	583.762.170	21.488.400	155.808.590	233.057.570	2.984.384.570	319.415.000	174.000.000
2004	919.734.428	33.945.120	220.850.670	393.478.200	3.715.425.890	765.118.000	111.000.000
2005	123.000.000	109.110.795	274.292.415	84.106.238	4.300.000.000	1.050.076.000	
2006	286.641.223			267.933.000	5.100.000.000	1.479.055.000	
2007	1.780.735.467	118.000.000	400.000.000	274.700.000	3.400.000.000	1.183.545.000	
2008	455.000.000	38.000.000	730.000.000	373.364.875	6.266.084.007	739.713.900	
2009	448.864.528	142.208.625	691.457.486	457.300.000	7.439.877.539	1.964.879.937	
2010	5.634.659.573	186.821.033	607.152.495	574.500.000	3.929.179.000	1.105.100.000	
2011	6.386.254.464	278.982.663	850.000.000	426.300.000	4.032.062.000	1.349.100.000	
2012	10.355.770.807	290.000.000	350.000.000	843.100.000	2.544.138.750	905.290.000	

Siglas: BANSICREDI – Banco Cooperativo SICREDI, BANCOOB – Banco Cooperativo do Brasil, BASA – Banco da Amazônia, BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNB – Banco do Nordeste do Brasil, BACEN – Banco Central do Brasil, BB – Banco do Brasil.

Fonte: BANSICREDI – 1999-2001: Bittencourt (2003), 2002-2004: Souza, Valente Júnior (2005), 2005: Silva (2006), 2007-2008: SAF/MDA (2009), 2009: SAF/MDA (2010), 2010: estimativa do autor, 2011: SAFRA 2011/12: “Sicredi projeta liberar R\$ 3,8 bilhões aos produtores”, em <<http://www.eamambai.com.br/site/eamambai/news/3719.html>>, 2012: “Sicoob vai liberar cerca de R\$5 bilhões para safra 2012/2013”, em <<http://cooperativismodecredito.com.br/news/tag/credito-rural/>>. BANCOOB – 1999-2001: Bittencourt (2003), 2002-2004: Souza, Valente Júnior (2005), 2005: Silva (2006), 2007-2008: SAF/MDA (2009), 2009: SAF/MDA (2010), 2010-2011: Banco Cooperativo do Brasil S.A. Relatório Anual (de 2008 a 2010), 2012: estimativa do autor. BASA – 1999-2001: Bittencourt (2003), 2002-2004: Souza, Valente Júnior (2005), 2005: Silva (2006), 2006-2007: BASA, Prestação de Contas 2006-2007, 2008-2012: BASA, Relatório da Administração, Exercícios 2008-2012. BNDES – 1995: estimativa do autor, 1996 e 2002-2004: Conti, Roitman (2011), 1997-1998: Feijó (2004), 1999-2001: Bittencourt (2003). BNB – 1996-1998: Feijó (2004), 1999-2001: Bittencourt (2003), 2002: Souza, Valente Júnior (2005), 2003-2008 e 2010-2012: Banco do nordeste do Brasil, BNB Apresentação dos Relatórios e Resultados. Em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Pronaf/relatorios_e_resultados/gerados/apres_relatorios_resulta_dos.asp3>, 2009: SAF/MDA (2010). BACEN – 1999-2001: Bittencourt (2003), 2002: Souza, Valente Júnior (2005), 1996 a 1998, 2003 a 2008 e 2009 a 2012: estimativas do autor. BB – 1997-1998: Feijó (2004), 1999-2001: Bittencourt (2003), 2002-2004: Souza, Valente Júnior (2005), 2005-2007: Banco do Brasil. Relatório Anual (de 2005 a 2011), 2008-2009: SAF/MDA (2010), 2010-2012: Banco do Brasil, Demonstrações Contábeis (2012). Operações com recursos do tesouro e FAT.

De posse destes dados, calculam-se os valores de α_j . Eles estão expressos na Tabela 6:

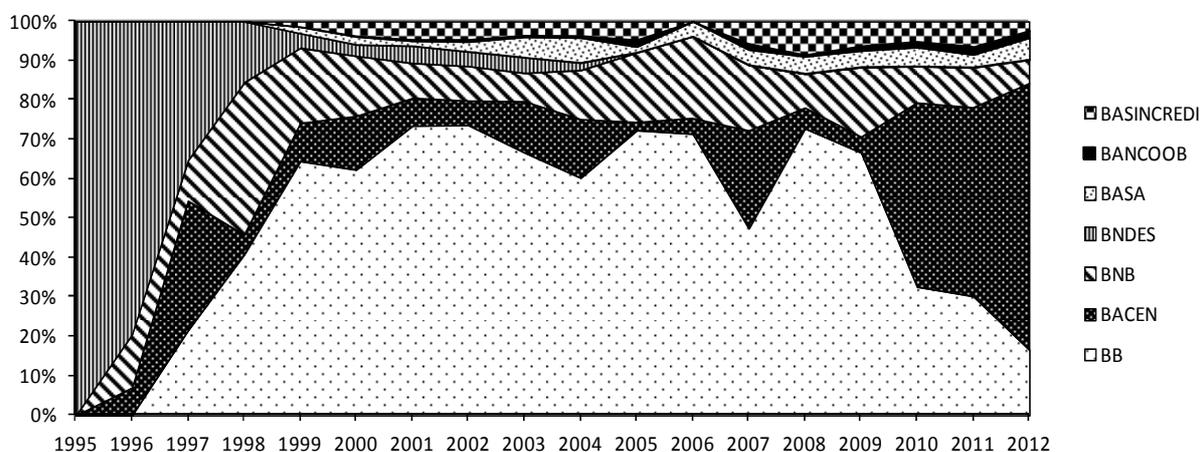
Tabela 6 – Participação percentual das concessões PRONAF nos empréstimos totais dos bancos e cooperativas envolvidos: 1995-2012.

	BACEN	BANCOOB	BASINCREDI	BASA	BB	BNB	BNDES
1995							1,09
1996	0,12					1,14	3,82
1997	1,62				1,3	2,0	4,15
1998	0,28				2,5	6,2	1,39
1999	0,57	2,54	32,82	1,48	4,8	3,0	0,40
2000	0,82	3,73	31,00	1,47	3,77	2,34	0,27
2001	0,47	3,99	28,69	0,75	3,99	1,34	0,37
2002	0,51	3,22	26,04	1,49	3,37	1,31	0,23
2003	2,44	3,98	30,85	4,71	4,55	2,01	0,50
2004	4,64	5,69	37,09	6,05	4,97	4,15	0,28
2005	0,58	14,91	39,98	1,11	5,00	4,72	
2006	1,33	0,00	0,00	7,98	4,48	7,41	
2007	7,48	8,32	46,14	9,05	2,45	5,15	
2008	1,52	2,34	76,24	9,37	2,99	2,56	
2009	1,55	5,88	18,41	7,42	2,62	9,43	
2010	14,42	5,61	11,29	14,97	1,15	5,17	
2011	14,09	11,01	11,70	9,59	1,00	6,41	
2012	17,77	8,96	3,90	9,72	0,56	4,27	
Média	4,13	5,73	28,15	6,08	3,09	4,03	1,25

Fonte: Cálculos do autor com base nos dados da Tabela 5 e informações sobre empréstimos totais de cada instituição financeira extraídas da Tabela 1 do Apêndice.

É interessante acompanhar-se a evolução da participação relativa das IFs nas operações do PRONAF. O Banco do Brasil é o agente financeiro mais importante. Mas de 2010 para cá ele vem perdendo espaço para as operações do BACEN, que nada mais são do que repasses a bancos privados que passaram a operar com o programa, emprestando aos agricultores familiares e recebendo do Tesouro os pagamentos a título de equalização e cobertura de custos operacionais. Nota-se que as cooperativas não decolaram, pois, o Banco Cooperativo SICREDI e o Banco Cooperativo do Brasil ocupam uma parcela pequena e decrescente dos desembolsos totais do programa ao tomador final. Cabe, porém observar que a atuação de algumas cooperativas não aparece na base de dados do *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. Por exemplo, as cooperativas do sistema CRESOL são importantes intermediárias dos financiamentos do PRONAF. Mas não figuram entre os agentes financiadores nesse Anuário. Isto porque suas operações de custeio são intermediadas pelo Banco do Brasil, por ocasião das assinaturas do contrato de custeio, e pelo BNDES nos contratos de investimento. Ficando, portanto, diluídas nestas duas IFs.

Figura 8 – Participação percentual de bancos e cooperativas nas concessões de crédito no âmbito do PRONAF: 1995 a 2012.



Fonte: Vide Tabela 5. Cálculos do autor.

Os dados obtidos até aqui já permitem a estimativa dos subsídios totais e a discriminação deles em cada uma das três categorias de subsídios apontadas. Falta apenas o cálculo da taxa de juro média do programa praticada nas operações com o tomador final, a fim de se obter a estimativa do IDS. Dada a estrutura do programa e suas características operacionais, a sua taxa de juro efetiva média (i_t), paga pelos mutuários, é obtida, em cada ano t , pelo emprego da equação (5):

$$(5) i_t = \sum_{l=1}^7 i_t^l p_t^l; l = (A+A_{nf}), A/C, B, C, D, E \text{ e AF}$$

i_t^l indica a taxa de juro cobrada no grupo ou linha l na data t . p_t^l é a participação percentual dessa linha nos desembolsos “pronafianos” do ano. Nos valores de l estão indicados os grupos de A a E, bem como a linha chamada de Agricultura Familiar (AF), que inclui as onze linhas de ação específica e as quatro faixas de renda do PRONAF crédito de custeio e investimento. Cada grupo e linha tem público alvo, finalidade, limite de crédito, taxa de juro, prazo e carência específicos. Algumas linhas oferecem bônus de adimplência e outras não. A descrição detalhada de cada qual é facilmente encontrada na Web.

A Tabela 7 mostra as taxas de juros anuais cobradas em cada Grupo ou linha do PRONAF. Nos casos em que aparecem faixas de variações das taxas de juros, em geral o limite inferior diz respeito a operações de investimento e o limite superior a aplicações em custeio.

Tabela 7 – Taxas percentuais de juros anuais cobradas nas diversas linhas de crédito PRONAF: 2004-2012.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grupos e Linhas	Taxa de juros								
A	1,15	1,15	1,15	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
A (novo financiam.)			1	1	1	1	1,5	1,5	1,5
A/C	2	2	2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
B (Microcrédito Rural)	1	1	1	0,5	0,5	0,5	<u>1 a 1,5</u>	<u>0,5</u>	<u>0,5</u>
C	4	4	3 a 4	2 a 3					
D	4	3 a 4	3 a 4	2 a 3					
E	7,25	7,25	7,25	5,5					
Pronaf ECO				2 a 5,5	1 a 5	1 a 5	1 a 4	1 a 2	1 a 2
Pronaf Agroindústria	4	4	3	2 a 5,5	1 a 3	1 a 3	1 a 2	1 a 2	1 a 2
Pronaf Custeio Agroind.	8,75	8,75	4,5	4	4	4	4	3 a 4	3 a 4
Pronaf Jovem	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Pronaf Mulher	4 a 7,25	3 a 7,25	1	0,5 a 2	1 a 5	1 a 5	1 a 4	1 a 2	0,5 a 2
Pronaf Semiárido	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Pronaf Floresta	4	4	3	2	1	1	1	1	1
Pronaf Agroecologia	3	3	3	2 a 5,5	1 a 5	1 a 5	1 a 4	1 a 2	1 a 2
Pronaf Cotas-Partes	8,75	8,75	3 a 7,25	4	4	4	4	4	4
Pronaf Mais Alimentos					2	2	2	1 a 2	1 a 2
Pronaf Comercialização					4	4	4	4	4
Pronaf Agric. Familiar									
5.000 a 7.000 reais					1 a 1,5	1 a 1,5			
10.000 a 18.000 reais					2 a 3	2 a 3	1 a 1,5	1 a 1,5	1 a 1,5
18.000 a 28.000 reais					4 a 4,5	4 a 4,5	2 a 3	2 a 3	2 a 3
20.000 a 100.000 reais					5 a 5,5	5 a 5,5	4 a 4,5	4,5	4

Fonte: 2004 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2004-2005. 2005 – A, A/C, B, C, D, E: Emater/PR (2006). Demais: Agricultura familiar. Em: < <http://www.leite.pr.gov.br/arquivos/File/3sem/pronaf.pdf>>. 2006 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2006-2007. 2007 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2007-2008. 2008 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2008-2009. 2009 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2009-2010. 2010 – Pronaf Mais Alimento e Microcrédito do Produtor Rural: Plano de safra da Agricultura Familiar 2011-2012. Demais. Plano de safra da Agricultura Familiar 2010-2011. 2011 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2011-2012. 2012 – Plano de safra da Agricultura Familiar 2012-2013.

Não se discriminam quais taxas se aplicam a investimento e quais se aplicam a custeio, pois, isso não afeta sensivelmente o cálculo da taxa média, uma vez que o *share* de cada uma delas é próximo a 50%, com ligeira vantagem das operações de investimentos. Quando há variação dentro de cada entrada na tabela, considera-se, no caso, o valor médio das taxas. O cálculo das taxas médias de juros cobradas do tomador “pronafiano”, segundo a equação (5), aparece na tabela 8:

Tabela 8 – Cálculo das taxas percentuais médias de juros anuais do PRONAF. Médias anuais dos grupos, das linhas e médias ponderadas anuais do programa: 2004 a 2012. Valores em %.

Grupos e Linhas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A	1,15	1,15	1,15	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
A (novo financiam.)			1,00	1,00	1,00	1,00	1,50	1,50	1,50
Média A e A Novo Fin.	<u>1,15</u>	<u>1,15</u>	<u>1,08</u>	<u>0,75</u>	<u>0,75</u>	<u>0,75</u>	<u>1,00</u>	<u>1,00</u>	<u>1,00</u>
Pesos A e A Novo fin.	<u>7,83</u>	<u>8</u>	<u>6,84</u>	<u>3,72</u>	<u>3,87</u>	<u>4,41</u>	<u>6,39</u>	<u>6,39</u>	<u>6,39</u>
A/C	<u>2,00</u>	<u>2,00</u>	<u>2,00</u>	<u>1,50</u>	<u>1,50</u>	<u>1,50</u>	<u>1,50</u>	<u>1,50</u>	<u>1,50</u>
Pesos A/C	<u>0,83</u>	<u>0,60</u>	<u>0,43</u>	<u>0,34</u>	<u>0,36</u>	<u>0,24</u>	<u>0,19</u>	<u>0,19</u>	<u>0,19</u>
B (Microcrédito Rural)	<u>1,00</u>	<u>1,00</u>	<u>1,00</u>	<u>0,50</u>	<u>0,50</u>	<u>0,50</u>	<u>1,25</u>	<u>0,50</u>	<u>0,50</u>
Pesos B	<u>6,79</u>	<u>7,30</u>	<u>7,72</u>	<u>6,22</u>	<u>5,74</u>	<u>4,33</u>	<u>9,54</u>	<u>9,54</u>	<u>9,54</u>
C	4,00	4,00	3,50	2,50					
(até 7000 reais)					1,25	1,25	1,25		
(8.000 a 18.000 reais)					2,50	1,25	1,25		
Média C	<u>3,50</u>	<u>3,50</u>	<u>3,50</u>	<u>2,50</u>	<u>1,88</u>	<u>1,25</u>	<u>1,25</u>		
Pesos C	<u>25,16</u>	<u>24,30</u>	<u>20,72</u>	<u>15,19</u>	<u>14,55</u>	<u>3,10</u>	<u>1,60</u>		
D	4,00	3,50	3,50	2,50					
(18.000 a 50.000 reais)					4,75	3,38	3,38		

Média D	<u>4,00</u>	<u>3,50</u>	<u>3,50</u>	<u>2,50</u>	<u>4,75</u>	<u>3,38</u>	<u>3,38</u>		
Pesos D	37,30	37,60	39,28	39,84	32,44	8,66	5,92		
E	5,13	7,25	7,25	5,50					
(50.000 a 100.000 reais)					5,25	4,25	4,50		
Média E	<u>5,13</u>	<u>7,25</u>	<u>7,25</u>	<u>5,50</u>	<u>5,25</u>	<u>4,25</u>	<u>4,50</u>		
Pesos E	11,59	13,30	16,77	19,99	16,61	2,23	1,42		
Pronaf ECO				3,75	3,00	3,00	2,50	1,50	1,50
Pronaf Agroindústria	4,00	4,00	3,00	3,75	3,00	3,00	2,50	1,50	1,50
Pronaf Custeio Agroind.	8,75	8,75	4,50	3,75	2,00	2,00	1,50	1,50	1,50
Pronaf Jovem	1,00	1,00	1,00	4,00	4,00	4,00	4,00	3,50	3,50
Pronaf Mulher	5,63	5,13	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Pronaf Semiárido	1,00	1,00	1,00	1,25	3,00	3,00	2,50	1,50	1,25
Pronaf Floresta	4,00	4,00	3,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Pronaf Agroecologia	3,00	3,00	3,00	2,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Pronaf Cotas-Partes	8,75	8,75	5,13	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Pronaf Mais Alimento					2,00	2,00	2,00	1,50	1,50
Pronaf Comercialização					4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Pronaf Agric. Familiar									
5.000 a 7.000 reais						1,25			
10.000 a 18.000 reais						2,50	1,25	1,25	1,25
18.000 a 28.000 reais						4,25	2,50	2,50	2,50
20.000 a 100.000 reais						5,25	4,25	4,50	4,00
Média demais linhas	<u>4,52</u>	<u>4,45</u>	<u>2,70</u>	<u>2,72</u>	<u>2,55</u>	<u>2,75</u>	<u>2,53</u>	<u>2,05</u>	<u>2,00</u>
Peso demais linhas	10,50	8,90	8,24	14,69	26,43	77,03	74,95	83,88	83,88
Média pond. juros PRONAF	3,99	3,83	3,70	2,94	3,42	2,60	2,29	1,93	1,88

Fonte: Cálculos do autor com base nos dados das Tabelas 2 e 7. Para os grupos C, D e E, que foram extintos em 2008 mas aparecem nas renegociações de dívidas já contraídas, utilizam-se as taxas de juros da AF atribuindo-se a cada grupo as faixas de renda associadas a fim de completar a série até 2010.

As taxas de juros que anualmente deveriam ser praticadas pelo PRONAF, caso o objetivo fosse mesmo o de autossuficiência do programa, podem ser facilmente obtida. A condição para que a taxa de juros seja de autossuficiência (i_t^{as}) é que $IDS_t = 0$. As transferências K_t podem ser decompostas em $K_t = (c_t - i_t)E_t + K_{co}$, onde K_{co} é a componente que cobre apenas os custos operacionais dos bancos. Substituindo na equação (3), chega-se à expressão:

$$(6) IDS_t = [(\sum_{j=1}^7 \alpha_j P_t^j + K_{co}) / (E_t * i_t)] + (m_t / i_t) - 2$$

Igualando a expressão (6) a 0, chega-se à taxa de juros de autossuficiência do programa (i_t^{as}):

$$(7) i_t^{as} = [\sum_{j=1}^7 \alpha_j P_t^j + K_{co} + (E_t * m_t)] / 2E_t, \text{ na qual } K_{co} = K_t - (c_t - i_t)E_t.$$

O custo líquido do PRONAF para a sociedade (C_l) é obtido deste modo:

$$(8) C_l = S_t - E_t * c_t$$

A Tabela 9 mostra a estimativa de todos os tipos de subsídios associados ao PRONAF. De posse destes valores, calcula-se e mostra-se numa coluna o custo líquido do programa para a sociedade, isto é, a diferença entra o que ela paga (os três tipos de subsídios e não apenas dois, pois, os banqueiros fazem parte da sociedade) e o que recebe, a remuneração média dos fundos emprestados pela taxa c_t estimada. Tal custo traduz o montante bancado pelos pagadores de impostos. A tabela também mostra as taxas de juros, com especial destaque para as taxas cobradas aos mutuários e a taxa de juros de autossuficiência do programa. Finalmente aparece a indicação do IDS. Até o ano de 2003, as taxas de juros médias finais do programa foram extraídas de Feijó (2005), que faz um detalhado cálculo delas. Não se consideraram rebates nas taxas que são oferecidos ao tomador final em algumas linhas. Portanto, as médias

calculadas sobre-estimam ligeiramente as taxas. A tabela é rica em informações que são facilmente interpretadas. A construção de dois gráficos facilita as conclusões a respeito da trajetória de cada variável relevante. A Figura 9 mostra, para o período em questão, a evolução das taxas médias de juros finais praticadas pelo programa. Revela também a trajetória da taxa anual média de juros de autossuficiência do programa. Consta ainda, nesta figura, a evolução do Índice de Dependência de Subsídio (IDS) calculado.

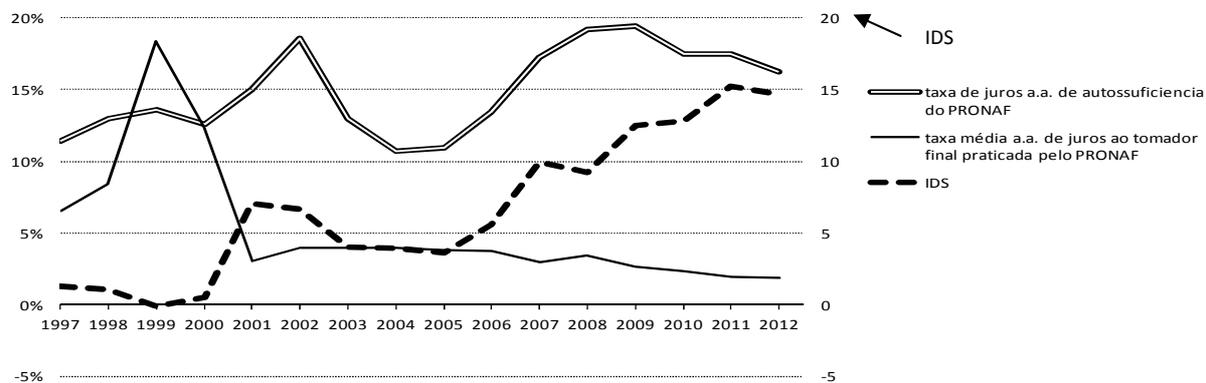
Tabela 9 – Volume de empréstimos do programa em valores nominais. Série nominal dos subsídios com a equalização. Custo de oportunidade dos fundos disponibilizados ao programa $[E * (m - c)]$. Custo de oportunidade dos ativos das instituições financeiras. Custo líquido do PRONAF para a sociedade. Taxa de juro do mercado. Juro anual médio cobrado ao mutuário do PRONAF, por média ponderada dos juros de cada linha e grupo, tendo-se em conta as respectivas participações. Taxa de juros ao tomador final de autossuficiência do PRONAF. Índice de Dependência de Subsídios: 1997-2012. Taxas percentuais ou valores monetários em milhões de reais. O IDS é o número que consta.

	Empréstimo Efetivado (E)	Subsídios com a equalização	Custos de oportunidade dos fundos disponibilizados $E*(m - c)$	Custos de oportunidade dos capitais dos bancos	Custo líquido do PRONAF para a sociedade	Taxa de juro do mercado (m) %	Taxa de Juro anual do PRONAF por média ponderada %	Taxa de juros de autossuficiência %	Índice de Dependência de Subsídios
1997	1.625,20	63,00	125,28	50,86	105,53	15,93	6,50	11,43	1,26
1998	1.743,54	172,00	87,30	38,65	144,12	13,83	8,39	12,93	1,04
1999	2.149,43	288,00	9,80	48,78	108,76	11,52	18,41	13,59	-0,12
2000	2.168,49	324,40	28,57	44,23	250,33	8,09	12,41	12,54	0,48
2001	2.189,28	440,30	37,00	49,55	383,23	8,25	3,00	14,95	7,02
2002	2.376,47	615,60	35,59	78,31	555,73	8,81	4,00	18,58	6,67
2003	4.490,48	549,28	204,38	149,91	630,61	10,63	4,00	12,97	4,03
2004	6.131,56	609,21	377,83	208,72	1.095,94	7,79	3,99	10,68	3,89
2005	7.577,14	762,29	339,57	227,81	998,66	8,85	3,83	10,93	3,59
2006	7.166,03	1.049,72	384,11	306,42	1.552,52	7,98	3,70	13,45	5,57
2007	7.122,94	1.778,90	363,47	152,21	2.127,40	7,45	2,94	17,28	9,96
2008	8.664,73	2.355,36	360,93	313,54	2.727,91	7,65	3,42	19,22	9,22
2009	11.218,85	3.302,42	309,63	338,25	3.502,65	6,75	2,60	19,40	12,53
2010	11.988,64	3.110,08	353,91	331,11	3.350,56	6,66	2,29	17,50	12,83
2011	13.304,70	3.407,68	407,47	353,00	3.600,38	7,33	1,93	17,50	15,26
2012	15.931,96	3.877,03	488,36	345,79	4.192,63	6,32	1,88	16,25	14,71

Fonte: Empréstimo Efetivado pelo PRONAF – vide Figura 1. Subsídios com a equalização – vide Tabela 3. Custos de oportunidade dos fundos disponibilizados – cálculos do autor com base em informações já fornecidas. Soma dos custos de oportunidade dos capitais dos bancos – cálculos do autor com base nos dados das Tabelas 8 e dados extraídos das fontes descritas na nota de rodapé 4. Custo líquido do PRONAF para a sociedade – diferença entre subsídios totais e o produto dos desembolsos finais pelas taxas de juros envolvidas na captação dos recursos. Taxa de juro do mercado – TR + 6%. Taxa de juro anual do PRONAF por média ponderada – média dos juros praticados ponderada pelo peso das linhas do programa. 1997-2003: Feijó (2005); demais anos, cálculos do auto. Taxa de juros de autossuficiência e IDS – Cálculos do autor com base nas informações da tabela.

Então nota-se (Figura 9) que o programa alcançou a autossuficiência apenas em 1999, quando a taxa de juro cobrada ao tomador final ficou acima da taxa requerida. Desde então o IDS cresceu fortemente, recuperou-se em 2003, estabilizou-se num patamar intermediário até 2005 e depois cresceu vertiginosamente atingido a exorbitância de mais de 15, em 2011. Na conformação atual, o PRONAF deveria cobrar uma taxa de juros superior a 16,25% ao ano a fim de que se torne sustentável sem os doadores externos. A trajetória declinante dos juros do programa é claramente insustentável.

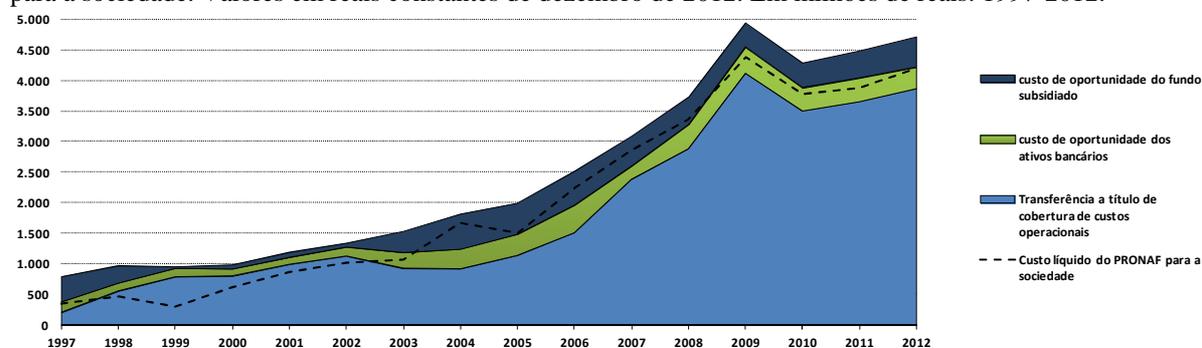
Figura 9 – Evolução das taxas de juros anuais médias praticadas pelo PRONAF ao mutuário do crédito. Evolução das taxa anual média de juros compatível com a autossuficiência do programa. Trajetória do Índice de Dependência de Subsídio (IDS) calculado: 1997-2012.



Fonte: Cálculo do autor com base na metodologia descrita no texto e utilizando-se dados das tabelas.

A Figura 10 também é elucidativa. Trata-se da série dos três subsídios em reais constantes de dezembro de 2012. Mostra que, de fato, o custo líquido do PRONAF para a sociedade não coincide com as transferências do Tesouro a título de equalização e pagamento dos custos de operacionalização do programa por bancos e cooperativas participantes. De 1998 a 2002, na gestão anterior no plano federal, o custo para a sociedade ficou abaixo das transferências oficiais, mas na gestão Lula-Dilma ele esteve sempre acima das transferências a título de pagamento dos custos operacionais do programa. Inclusive, nos anos de 2004 a 2008 o custo efetivo do programa para a sociedade foi maior que a soma de tais transferências com o custo de oportunidade dos ativos bancários. Em especial, de 2009 a 2011 o custo de oportunidade dos ativos das IFs envolvidas não tem sido integralmente pago pelas transferências de equalização. O que mostra que os acionistas dos bancos envolvidos também estão sendo onerados. Nos anos de 2004, 2006 e 2007, o custo efetivo do programa para a sociedade praticamente abarcou os três itens de custos discriminados neste ensaio. Isto mostra, de forma cabal, que *não se podem considerar as transferências a título de cobertura dos custos operacionais das IFs envolvidas como sendo o custo do programa para a sociedade*. Nos últimos dez anos, o custo social com as subvenções ao programa tem sido, portanto, ainda maior do que se imaginava.

Figura 10 – Estimativa dos subsídios envolvidos no PRONAF. Equalização de juros, custo de oportunidade do fundo subsidiado e custo de oportunidade dos ativos bancários. Também se estima o custo líquido do PRONAF para a sociedade. Valores em reais constantes de dezembro de 2012. Em milhões de reais: 1997-2012.



Fonte: Cálculo do autor com base na metodologia descrita no texto e utilizando-se dados das tabelas.

Conclusão

O PRONAF se tornaria uma iniciativa de crédito rural popular financeiramente autossustentável caso se passasse a cobrar do mutuário do programa taxas anuais de juros médias de 17,8%, ou 1,37% ao mês. Esta taxa é bem menor que a taxa do crédito consignado ou de qualquer operação de empréstimo tradicional junto ao sistema bancário. O fato de o programa cobrar, em média, apenas 1,88% de juros anuais ao mutuário do crédito rural familiar *custou para a sociedade mais de 4,5 bilhões de reais em 2012*. Acreditamos que o agricultor familiar poderia perfeitamente arcar com a taxa de juro atual de autossuficiência do programa se o governo empregasse todo esse recurso, que gasta anualmente para subsidiar os juros ao tomador final, em *intervenções diretas* que pudessem melhorar a lucratividade da produção nos estabelecimentos rurais familiares.

Não se questiona que a agricultura familiar deva continuar a ser amparada por programas sociais. Mas a via do crédito subsidiado nem sempre é a mais eficiente. Crédito barato pode comprometer a eficácia do sistema de crédito, e acarretar uma cultura de indisciplina na coleta dos empréstimos e de desvio de finalidade. A disciplina do crédito fica comprometida. Ademais, é deplorável que o crédito barato venha sendo usado como moeda de barganha em troca de apoio político a grupos que se preocupam mais em se eternizar no poder do que em aplicar bem o recurso público. Sabemos que falta ao agricultor uma série de recursos em infraestrutura (estradas vicinais, sistemas de escoamento da produção, investimento em capital fixo etc.), os quais se recebessem o aporte adicional de bilhões de reais atualmente aplicando no subsídio ao crédito poderia fazer a diferença e levar o agricultor familiar a uma situação tal que pudessem arcar com o custo nada absurdo de taxas de juros sustentáveis no âmbito do PRONAF. Fica o tema para reflexão, à luz dos resultados alcançados nesta pesquisa.

Referências

- Aquino, Joacir R. de; Schneider, Sergio. “(Des)caminhos da Política de crédito do PRONAF na luta contra a Pobreza e a desigualdade Social no Brasil Rural”. I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, 10 a 12 de novembro, Natal, 2010.
- Agricultura familiar. Em: < <http://www.leite.pr.gov.br/arquivos/File/3sem/pronaf.pdf>>. Acesso março 2013.
- Banco Central do Brasil. Anuário Estatístico do Crédito Rural: 2000 a 2012. Brasília, 2000-2012.
- _____. Boletim do Banco Central do Brasil. Relatório Mensal. Dezembro de 1996 a dezembro de 2012. Brasília, DF, 1996-2012.
- _____. Relatório da Administração (de 1998 a 2012). Brasília, 1998-2013.
- Banco Cooperativo do Brasil S.A. Demonstrações Contábeis. 31 de dezembro de 2012.
- _____. Relatório Anual (de 2008 a 2010).
- Banco Cooperativo SICREDI S.A. e Empresas Controladas. Relatório Anual SICREDI (de 2009 a 2011). “Demonstrações Financeiras Consolidadas em IFRS”. 2009-2011.
- Banco da Amazônia. Prestação de Contas 2006-2007. Brasília, 2008.
- _____. Relatório da Administração. Exercícios 1996-2012, Brasília.
- Banco do Brasil. Demonstrações Contábeis 1T07-1T12. Brasília, 2012
- _____. Relatório Anual (de 2005 a 2011). Brasília, 2012.
- _____. Relatório da Administração 2007. Brasília, 2008.
- Banco do Nordeste do Brasil. Balanço Social 2011, 2012.
- Bittencourt, Gilson A. Abrindo a Caixa Preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- Conti, Bruno M. de; Roitman, Fábio B. “Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizados no programa”. *Revista do BNDES*, 35, junho de 2011.

- Corrêa, Vanessa P.; Cabral, Mayra dos S. “Pronaf Crédito: Programa de Crédito Compensatório para a Agricultura Familiar? Algumas indicações de distorções”. *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 32, número especial, nov. 2001, p. 898-920.
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Núcleo de Estudo Agrário e Desenvolvimento Rural. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Estatísticas do Meio Rural 2010-2011, 4ª ed., Brasília 2011.
- EMATER/RS. Crédito Rural - Pronaf. Plano de Safra 2008/2009
- EMATER/PR. Relatório PRONAF. Resultados da Etapa Paraná. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, outubro de 2006.
- “Evolução do desembolso do BNDES 2009-2012”. Em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/>. Acesso em março de 2013.
- “Evolução histórica do Pronaf”. Em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2259286>>.
- Feijó, Ricardo L. C. O Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar: um estudo sobre seus custos, benefícios e em questões de desenho institucional. Tese de Livre-docência. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2004.
- _____. “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: um estudo sobre seus custos e benefícios”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 35, 3, dez. 2005, p. 379-416.
- Ferreira, Cezar H.; Righi, Gilberto M. Crédito rural - PRONAF plano de safra 2008/2009. EMATER/RS-ASCAR. Porto Alegre, 2008.
- Guanziroli, Carlos E. “PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural”. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 45, 2, Brasília, abr./jun. 2007.
- Maia, Guilherme B. S.; Bastos, Valéria D.; Conti, Bruno M. de; Roitman, Fábio B., "O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos territórios da cidadania do semiárido", *Revista do BNDES*, 37, junho 2012.
- Martins, Tânia. O Cooperativismo de Crédito e o Financiamento da Agricultura Familiar do Município de Crissiumal. Monografia de graduação. Universidade Regional do Noroeste de Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Santa Rosa, 2012.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). Plano de Safra da Agricultura Familiar: 2008 a 2012. Brasília, DF, 2008-2012.
- Nunes, Sidemar P. “O crédito rural do Pronaf e os recentes instrumentos de política agrícola para a agricultura familiar”, Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais, *Conjuntura Agrícola*, 156, fev. 2007.
- Plano de safra da Agricultura Familiar 2004-2005. Pronaf/Manual do Crédito Rural. Em: <http://www.fetra ece.org.br/download/ps_20042005.pdf>. Acesso em março de 2013.
- Portal do Cooperativismo de Crédito. Em: <<http://cooperativismodecredito.com.br/news/category/cooperati-vas-de-credito-no-brasil/resultados-divulgados/>>. Acesso em março de 2013.
- Sá, Hebert D. F. Engenharia Financeira do PRONAF: reflexões sobre os arranjos adotados. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- Saron, Flávio de A.; Hespanhol, Antonio N. “O Pronaf e as Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o desafio da (re)construção das políticas de apoio à agricultura familiar”. *Geo UERJ*, ano 14, 2, 24. Rio de Janeiro, 2012.
- Secretaria da Agricultura Familiar/Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA). Relatório de Gestão, Brasília, abril de 2009.
- _____. Relatório de Gestão, Brasília, março de abril de 2010.
- _____. Pronaf: fonte de recursos. BNDES, Informativo Técnico SEAGRI, no. 3, junho, 2011.
- Silva, Fernanda F. Distribuição de Crédito para a Agricultura Familiar: um estudo do Pronaf a partir de um indicador de desenvolvimento rural. Dissert. de Mestrado. Univ. Fed. de Uberlândia, Uberlândia, 2006.
- Silva, Enid R. A., Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998. IPEA, Texto para Discussão no. 664, Brasília, agosto 1999.
- Schneider, Sérgio; Mattei, Lauro; Ademir, A. Cazela. “Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do Pronaf”. Em: Schneider, Sérgio; Silva, Marcelo K.; Marques, Paulo E. M. (org.) Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

Stefanello, Edevandro; Freitas, Clailton Ataídes de; Staduto, Jefferson A. R. Avaliação do Desempenho Financeiro dos Bancos Cooperativos no Brasil. Em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/06O341.pdf>>.

“Sicoob vai liberar cerca de R\$5 bilhões para safra 2012/2013”, em <<http://cooperativismo.decredito.com.br/news/tag/credito-rural/>>. Acesso em março de 2013.

“Sicredi projeta liberar R\$ 3,8 bilhões aos produtores”. Em: <<http://www.eamambai.com.br/site/eamambai/news/3719.html>>. Acesso em março de 2013.

Souza, Jânia M. P.; Valente Júnior, Airton S. “Análise das Liberações dos Recursos do PRONAF – Descentralização das Aplicações do Crédito Rural?” Encontro Anual da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), Fortaleza, 2005.

Yaron, J.; Benjamin, M.; Piprek, G.L. Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices. The World Bank: *Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series*, 14. Washington D.C., 1997.

APÊNDICE

Tabela 1 – Empréstimos globais de bancos e cooperativas que operam no PRONAF. Inclui todas as operações, dentro e fora do programa. Valores em mil reais.

Ano	BACEN	BANCOOB	BANSICREDI	BASA	BB	BNB	BNDES
1995	32.322.712				33.966.000	4.896.000	
1996	32.742.833				25.717.000	6.558.800	
1997	33.162.954		10.000		26.081.000	8.389.400	13.836.735
1998	31.413.333	18.000	20.000		28.544.000	10.900.800	19.416.603
1999	36.366.899	89.000	85.000	2.332.000	29.006.000	13.442.300	20.000.000
2000	36.205.134	146.000	255.000	2.970.700	36.013.000	14.185.900	23.400.000
2001	32.867.657	230.000	345.000	3.609.400	40.225.000	14.405.400	25.700.000
2002	28.650.868	435.000	414.500	3.932.500	51.470.000	15.679.000	38.200.000
2003	23.971.181	540.000	505.000	4.949.400	65.591.000	15.866.000	35.100.000
2004	19.827.997	597.000	595.500	6.504.400	74.823.000	18.454.000	40.000.000
2005	21.036.295	732.000	686.000	7.578.900	85.942.000	22.247.000	47.100.000
2006	21.615.930	1.064.000	776.500	3.358.900	113.858.000	19.967.000	52.300.000
2007	23.803.245	1.419.000	867.000	3.035.200	138.817.000	22.999.000	64.900.000
2008	29.910.234	1.622.000	957.500	3.983.800	209.693.000	28.935.000	92.200.000
2009	28.964.668	2.418.000	3.755.189	6.159.200	283.560.000	20.847.300	137.400.000
2010	39.073.828	3.330.000	5.376.704	3.838.800	341.051.022	21.392.400	168.400.000
2011	45.309.796	2.534.773	7.266.586	4.446.300	403.973.596	21.054.000	139.700.000
2012	58.263.747	3.235.762	8.977.557	8.674.100	454.725.025	21.223.200	156.000.000

Fonte: **BACEN** – 1995-1997: estimativas do autor, 1998-2012: Banco Central do Brasil, Relatório da Administração (1998-2012). Item empréstimos e recebíveis dos ativos financeiros do BACEN/créditos a receber. **BANCOOB** – 1995-2012: Banco Cooperativo do Brasil S.A. Demonstrações Contábeis. 31 de dezembro de 2012. **BANSICREDI** – 1997-2001: Stefanello, Freitas, Staduto (s.d), 2002-2008e 2012: estimativa do autor, 2009-2011: Banco Cooperativo SICREDI S.A. e Empresas Controladas. Relatório Anual SICREDI (de 2009 a 2011). “Demonstrações Financeiras Consolidadas em IFRS”. **BASA** – 1999: estimativa do autor, 2000-2012: Banco da Amazônia. Relatório da Administração (exercícios de 1996 a 2012). **BB** – 1995-2007: Banco do Brasil, Relatório da Administração 2007, 2008-2012: Banco do Brasil. Relatório da Administração. Demonstrações Contábeis: Exercício, dez. 2008 a dez. 2012. **BNB** – 1995-2011: Banco do Nordeste do Brasil, Balanço Social 2011. 2012: estimativa do autor. **BNDES**: 1997-2012: Evolução do desembolso do BNDES 2009-2012. Em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/>. Acesso em março de 2013.

Tabela 2 – Lucro líquido anual dos bancos (*patrimônio líquido* multiplicado pela taxa CDI para o BACEN). Valores em mil reais.

Ano	BACEN	BANCOOB	BASINCREDI	BASA	BB	BNB	BNDES
1995	1.415.378					21.100	982.358
1996	757.627			40.700	-7.526.000	42.000	912.079
1997	727.489			18.800	574.000	67.000	822.559
1998	901.116	350	385	24.600	870.000	74.000	810.000

1999	796.917	699	769	74.300	843.000	75.000	682.000
2000	601.386	2.082	2.290	51.000	974.000	57.000	867.000
2001	909.130	3.191	3.510	40.500	1.082.000	-2.543.000	802.000
2002	1.003.629	5.329	5.862	170.600	2.028.000	161.000	550.000
2003	1.638.574	7.100	7.810	292.900	2.381.000	85.000	1.038.000
2004	1.647.038	9.295	10.225	114.800	3.024.000	152.000	1.498.000
2005	1.672.475	8.804	9.684	252.400	4.154.000	157.400	3.202.000
2006	1.044.148	16.504	18.154	167.100	6.044.000	202.700	6.331.000
2007	118.935	13.504	14.854	37.751	5.058.000	220.000	7.314.000
2008	1.761.158	-11.085	19.993	84.518	8.803.000	421.000	5.313.000
2009	1.984.976	19.088	25.131	26.300	10.148.000	459.000	6.735.000
2010	1.556.039	31.109	33.530	142.200	11.703.000	313.600	9.913.000
2011	2.183.322	31.085	53.819	78.600	12.126.000	314.800	9.000.000
2012	1.807.354	53.040	34.900	165.900	12.205.000	316.000	8.183.000

Fonte: **BACEN** – Para *patrimônio líquido*: 1995-1997: estimativas do autor, 1998-2012: Banco Central do Brasil, Relatório da Administração (1998-2012). Item empréstimos e recebíveis dos ativos financeiros do BACEN/créditos a receber. Para as *taxas CDI*, vide tabela 5. **BANCOOB** – 1998-2004: Banco Cooperativo do Brasil S.A. Relatório Anual (de 2008 a 2010). **BANSICREDI** – 1998-2008: estimativas do autor, 2009-2011: Stefanello, Freitas, Staduto (s.d), 2012: Portal do Cooperativismo de Crédito. Em: < <http://cooperativismodecredito.com.br/news/category/cooperativas-de-credito-no-brasil/resultados-divulgados/>>. **BASA** – 1999: estimativa do autor, 2000-2012: Banco da Amazônia. Relatório da Administração (exercícios de 1996 a 2012). **BB** – 1996-2007: Banco do Brasil, Relatório da Administração 2007, 2008-2012: Banco do Brasil. Relatório da Administração. Demonstrações Contábeis: Exercício, dez. 2008 a dez. 2012. . **BNB** – 1995-2011: Banco do Nordeste do Brasil, Balanço Social 2011. 2012: estimativa do autor. **BNDES**: 1995-1996: estimativas do autor, 1997-2012: Evolução do desembolso do BNDES 2009-2012 . Em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/>. Acesso em março de 2013.