

UM ESTUDO QUANTITATIVO DOS SUBSÍDIOS IMPLÍCITOS NAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DO PRONAF

Ricardo Luis Chaves Feijó¹

O ensaio traz uma medida detalhada dos custos com subsídios associados às operações de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Assim, examina criticamente a temática dos custos, diretos e indiretos, associados à iniciativa de fornecer-se financiamento barato a um segmento específico do setor rural. Conclui com uma avaliação em que se destaca o nível elevado de subsídios envolvidos. Também discute alguns indicadores de acompanhamento dos benefícios do programa e de medida de impacto. Para tanto, discorre sobre questões de alcance e de profundidade do programa de crédito rural.

Palavras-chave: agricultura familiar; PRONAF; subsídios; custos; benefícios.

JEL: R38

1 INTRODUÇÃO

Este estudo oferece uma medida detalhada dos custos com subsídios associados às operações de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Ainda falta na literatura uma avaliação mais precisa e qualificada dos custos associados aos repasses financeiros do programa. É preciso investigar, portanto, quais são os verdadeiros custos nele envolvidos.

Evidentemente, se forem considerados apenas os custos monetários, mas não os benefícios, não será possível julgar se o programa vale a pena ou se é desejável pela sociedade. Este estudo, contudo, não se propõe a mensurar os resultados alcançados. São muitos os benefícios que se espera de um programa como esse, que incluem alguns intangíveis e/ou de difícil mensuração, como a redução da migração rural-urbana e de suas consequências indesejáveis (a atenuação do risco da “bomba migratória”), entre outros. Mesmo não sendo foco neste estudo, após a estimativa dos custos com subsídios, alguns indicadores de *alcance* e de *profundidade* serão avaliados e, ainda, diversos possíveis objetivos de um programa de apoio creditício ao produtor rural familiar serão listados.

1. Professor livre-docente e associado da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/ Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). *E-mail:* riccfeij@usp.br.

Vale ressaltar, então, que os resultados de um estudo de custo que não investigue por completo todos os indicadores de benefícios, efetivos e possíveis, não devem ser utilizados para o julgamento da política. O que se quer é chamar a atenção para os altos custos em subsídios do programa, que pedem esforços acadêmicos urgentes para uma ampla avaliação dos seus benefícios. Ter-se-ia, e então, condições de julgar a adequação da iniciativa e pensar em usos alternativos do recurso público.

Este estudo, portanto, examina o PRONAF, em seus dezoito anos de existência, sob a perspectiva da evolução histórica dos custos totais líquidos em subsídios incorridos com o programa. Com o propósito de desenvolver o referido diagnóstico, o ensaio estrutura-se em seis seções, além desta introdução. A seção 2 descreve a metodologia adotada de cálculo dos subsídios e de outros indicadores financeiros do programa (*índice de dependência de subsídio, taxa de juros de autossuficiência do programa* etc.). Para tanto, o método de cálculo de subsídios proposto por Yaron, Benjamin e Piprek (1997) é aplicado para avaliação dos custos nos primeiros anos desse programa por Feijó (2005). Até 2003, utilizaram-se os mesmos resultados deste último trabalho, mas o cálculo de subsídios e custos do programa compondo uma série mais longa até 2012 foram atualizados. Além disso, há modificações ou aperfeiçoamentos na metodologia original, que serão comentados oportunamente mais adiante. A seção 3 antecipa a apresentação dos indicadores de alcance e de sustentabilidade do programa. A seção 4 oferece uma avaliação quantitativa dos subsídios envolvidos e, ainda, indicadores de sustentabilidade financeira temporal do programa de crédito. A seção 5 atribui valores aos indicadores de *alcance* e de *profundidade* do programa apresentados na seção 2. Sem pretender esgotar a questão, nesse item investiga-se preliminarmente se o programa atende aos propósitos esperados no que tange a esses quesitos. 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. Na seção 6, contemplam-se outros indicadores de qualidade do programa, como o nível de inadimplência, o número de município, de famílias e de mulheres atendidos, a concentração regional e a participação de grupos e de linhas do programa. Por fim, segue-se uma conclusão na qual além de sintetizarem-se os principais resultados desse estudo apresentam-se recomendações claras para o futuro do PRONAF.

2 METODOLOGIA DE CÁLCULO DE SUBSÍDIOS E DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO PROGRAMA

Feijó (2005) empregou a equação de Yaron, Benjamin e Piprek (1997) para o cálculo dos subsídios totais (S_t), a cada ano t , envolvidos nas operações do PRONAF. Para os autores, no contexto de uma única instituição de financiamento rural, os subsídios podem ser calculados da seguinte forma:

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

Em que F_t é o empréstimo subsidiado anual recebido pela instituição financeira, m_t representa a taxa de juro de mercado (a taxa que a instituição financeira (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 IF 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 :

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

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 todo intermediadas pela respectiva IF em questão (bancos e cooperativas); e j é o contador das IFs envolvidas, que serão apresentadas a seguir, além das demais variáveis já explicadas. Há, portanto, três componentes de subsídios envolvidos: o primeiro deles está associado à captação do recurso pela IF; o segundo, ao custo de oportunidade das IFs; e o terceiro componente trata-se do subsídio diretamente recebido por elas. O segundo componente é medido por uma fração do lucro líquido,

a qual é correspondente à participação dos empréstimos pronaianos concedidos pela instituição no total de financiamentos feitos por ela.²

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, Jacob Yaron (Yaron, Benjamin e Piprek, 1997), e empregado por Feijó (2005) na avaliação do PRONAF. A expressão algébrica do IDS de Yaron é a seguinte:

$$IDS_t = \left[\frac{S_t}{E_t * i_t} \right] - 1 \quad (3)$$

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.

Estima-se, depois, a taxa de juro efetiva média, no ano t , paga pelos bancos na captação dos recursos subsidiados do PRONAF (c_t). Para o cálculo da taxa de juros efetiva paga pelo programa, na média ponderada das taxas cobradas pelas diferentes fontes, levando-se em conta o peso de cada uma em determinado ano, especifica-se o custo de captação em cada caso. O programa atua sem custo de captação em certas fontes, apenas os recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), da Poupança Rural e dos recursos próprios equalizáveis (RPE) das cooperativas que operam nas linhas do programa são remunerados. O primeiro, pela taxa de juros de longo prazo (TJLP) e os dois últimos, pela regra de remuneração da caderneta de poupança – taxa referencial (TR) mais 5%. Assim, pode-se calcular a taxa efetiva anual de captação por uma equação simples. A equação da taxa de

2. 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 os das demais operações de crédito da IF. De fato, as operações do programa não são lucrativas para os bancos e as cooperativas, ou, no mínimo, 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.

juros efetiva média, no ano t , paga pelos bancos na captação dos recursos subsidiados do PRONAF (c_t) é expressa assim:

$$c_t = \frac{[\%FAT_t * TJLP_t + (\%S_t + \%PRE_t) * (TR_t + 5\%)]}{100} \quad (4)$$

Em que $\%FAT_t$ representa a participação percentual de recursos sacados do FAT nos fundos que alimentam o programa no ano t ; $TJLP_t$ é a TJLP válida para o mês de julho do ano t ; $\%S_t$ indica a participação percentual da Poupança 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 TR no ano t .³

O próximo passo consiste em utilizar a equação (2) para o cálculo do subsídio total disponibilizado ao programa. Para tanto, necessita-se estimar os coeficientes α_j , isto é, a participação percentual das concessões PRONAF nos empréstimos totais dos bancos e cooperativas envolvidos. Com todos esses dados é possível uma estimativa dos subsídios totais e a discriminação deles nas diferentes categorias de subsídios.

Falta ainda o cálculo da taxa de juros 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):

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

Em que i_t^l indica a taxa de juro cobrada no grupo ou linha l na data t , e p_t^l é a participação percentual dessa linha nos desembolsos pronafricanos do ano. Nos valores de l estão indicados os grupos e as linhas do programa. Cada grupo e linha tem público-alvo, finalidade, limite de crédito, taxa de juro, prazo e carência específicos.

3. 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.

As taxas de juros que anualmente deveriam ser praticadas pelo PRONAF, caso o objetivo fosse mesmo o de autossuficiência do programa, podem ser facilmente obtidas. A condição para que a taxa de juros seja de autossuficiência (i_t^{as}) é a de 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:

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

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

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

na qual

$$K_{co} = K_t - (c_t - i_t) E_t \quad (7)$$

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

$$C_t = S_t - E_t * c_t \quad (8)$$

De fato, essa metodologia de avaliação de custo parece ser a mais adequada, por considerar não apenas os custos diretos, mas os *custos de oportunidade* envolvidos no programa. E que leva em conta que tais custos de oportunidade são bancados não apenas pelos “pagadores de impostos” (contribuintes), mas pelos acionistas das instituições bancárias e pelos proprietários de algumas das fontes que alimentam o programa, injetando recursos nele, e que são sub-remuneradas.

3 INDICADORES DE ALCANCE E DE SUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA

Embora não seja o objetivo deste ensaio, após a apresentação de uma análise detalhada dos custos do programa, alguns indicadores de resultado da iniciativa de crédito serão apresentados, segundo treze critérios que abrangem indicadores de *alcance* (tamanho do público atendido) e parâmetros de *profundidade* da iniciativa (se o público-alvo estaria sendo efetivamente beneficiado). Não se definem neste artigo quais seriam as metas quantitativas ideais em cada um destes itens de avaliação, para efeito de comparação entre o pretendido e o realizado. Cada indicador é examinado em termos de sua evolução temporal e oferecem-se comentários mais gerais de seu desempenho. É claro que um estudo mais profundo e mais específico teria de quantificar os propósitos do programa e apresentar uma métrica para efeito de análise. Mas apesar de suas limitações, esta análise permite dimensionar o impacto geral do programa de crédito subsidiado.

Não obstante, para uma análise de resultados mais detalhada, diversos outros parâmetros seriam, por certo, necessários para uma avaliação completa dos resultados alcançados. Critérios adicionais, além dos examinados aqui, poderiam ser empregados neste estudo, tais como aumento da renda e da produção da agricultura familiar, ou o aumento do seu nível tecnológico. Ou então poder-se-ia examinar se a iniciativa de crédito deu condições para que o agricultor familiar torne-se agricultor não familiar (patronal, comercial etc.). Outra questão que poderia ser investigada é se o PRONAF fixou o homem no campo e diminuiu a chance de êxodo rural.

Sem uma discussão desses critérios, fica muito difícil fazer afirmações conclusivas sobre o que está dando certo e o que está dando errado no programa. Um estudo trabalhoso, com base, por exemplo, nos dados do último Censo Agropecuário, seria bastante esclarecedor nesse tocante; no entanto, o foco mais modesto da sessão de exame dos resultados alcançados pelo PRONAF fixa-se nos indicadores descritos a seguir:

- 1) Evolução dos empréstimos do programa de 1995 a 2012.
- 2) Análise do perfil do crédito entre custeio e investimento.⁴
- 3) Exame do tamanho médio dos contratos.⁵

4. Não se analisa o crédito para *comercialização*, que é uma modalidade bem recente do programa.

5. A princípio, o tamanho dos contratos deveria ser pequeno, pois, isso significa que os pequenos agricultores familiares estariam sendo efetivamente beneficiados pela iniciativa de crédito subsidiado.

- 4) Comparação dos desembolsos do PRONAF com a expansão dos recursos oferecidos no crédito oficial rural como um todo, considerando-se também o segmento agrícola patronal. Sem dúvida, o crédito para a agricultura familiar expandiu-se muito, mas seria interessante examinar se este fora, na verdade, um fenômeno geral do crédito agrícola nacional como um todo.⁶
- 5) Exame da participação das faixas, ou grupos, de tomadores definidas por limite máximo de *renda bruta anual*. Os mutuários do programa são definidos por grupos (A, B, C, D, E, especiais etc.) em ordem crescente de renda bruta anual da atividade no estabelecimento rural. Por questão de *profundidade*, imagina-se que os mais pobres tenham sido bastante contemplados.
- 6) Análise da trajetória temporal da razão entre o montante de recursos efetivamente emprestados e o total disponibilizado ao PRONAF.⁷
- 7) O Exame dos níveis de inadimplência do PRONAF é um bom critério de teste da qualidade técnica das operações de empréstimos, pois, a escolha de uma clientela adequada resulta em baixos níveis de inadimplência.⁸
- 8) Análise do número de municípios atendidos pelo programa.⁹
- 9) Número de famílias beneficiadas pelas ações de crédito: que seja crescente, atendendo ao critério de alcance.
- 10) Número de mulheres beneficiadas por iniciativas de crédito: que se contemple a participação das mulheres no público do programa. O número ideal de participação das mulheres, de contratos e dos valores emprestados depende naturalmente do percentual de

6. Seria necessário examinarem-se também parâmetros de produção e de volume de vendas, em cada caso, para ver a relação entre crédito e valor adicionado. Este estudo limita-se a comparar a evolução da série de financiamento dos familiares com a série dos patronais.

7. Um bom programa consegue mobilizar todo o recurso disponível para a efetivação das operações de crédito. Espera-se, portanto, alto índice de realização por parte dos agentes financeiros repassadores do crédito, com boa seleção do público e monitoramento adequado.

8. Baixos níveis de *default* não se afiguram o único parâmetro relevante na análise da qualidade dos contratos de crédito, pois há de se observar os objetivos sociais do programa. O ideal seria qualificar os mais pobres para que também eles estejam atentos à disciplina do crédito e se tornem bons pagadores.

9. Espera-se que as operações do PRONAF atendam a todos os municípios, pois embora em algumas regiões do país haja o predomínio da agricultura patronal, em todos os municípios brasileiros observa-se alguma atividade da modalidade familiar.

mulheres na agricultura familiar, do número relativo de chefes de domicílios e provedores principais de renda na unidade do sexo feminino.¹⁰

- 11) Análise da participação das principais lavouras no crédito de custeio do programa; se as principais culturas de produção familiar e o crédito *pronaflano* mantêm uma distribuição proporcional.
- 12) Participação dos estados da Federação nos desembolsos do programa: se, na média dos financiamentos de 2007 a 2011, o programa tem contribuído para atenuar as desigualdades regionais no país.¹¹
- 13) Análise da participação percentual de grupos e linha especiais do PRONAF no total de crédito concedido pelo programa.

Enfim, esses são os indicadores que serão examinados na seção 5. Reconhece-se, no entanto, que outros dados e parâmetros que evidenciem a participação da agricultura familiar no total da produção agropecuária, e/ou do emprego rural, e/ou da geração de renda no campo também seriam importantes na avaliação de resultados. Para cada qual, tem-se de identificar e discorrer de modo fundamentado sobre os objetivos que se espera de um programa de custo bilionário para a sociedade brasileira. Mas uma análise completa de impacto foge do escopo deste ensaio.¹²

4 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, constantemente 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

10. O ideal é que as mulheres ocupem uma participação proporcionalmente maior no programa do que no perfil dos agricultores familiares, pois as representantes do sexo feminino tradicionalmente são boas clientes de programas de crédito subsidiado; inclusive as famosas iniciativas de microcrédito no sul da Ásia têm priorizado a escolha de mulheres para compor a carteira de clientes.

11. É importante que os estados do Nordeste sejam bastante bem contemplados, pois possuem forte tradição na agricultura familiar, e é lá que estão os agricultores mais necessitados do crédito subsidiado.

12. Para um interessante estudo de impacto produtivo do PRONAF, até 2003, com base em informações do *Censo agropecuário de 1995-1996* e dados da *Pesquisa agrícola municipal* e de outras fontes, ver Feijó (2004).

por eles. Contudo, estes dados não medem efetivamente os custos totais do programa, pois, há outros *custos de oportunidade* envolvidos em seu desenho e funcionamento, conforme será visto mais adiante. Mesmo essa medida direta de gastos públicos na manutenção do programa não é tão simples assim, pois no exame das prestações de contas nos relatórios da União e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), um descuido do analista pode levar 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, por fazerem parte da oferta de fundos emprestáveis que alimenta o programa. Então, deve-se 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.

A tabela 1 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).

TABELA 1

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.

Elaboração do autor com base na metodologia oferecida por Conti e Roitman (2011). Valores em reais constantes de dezembro de 2012, calculados com base na evolução do índice geral de preços-mercado (IGP-M).

Esses autores simulam o custo da equalização a ser pago pelo Tesouro às IFs 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 (MF).

Estimam o que seria repassado a cada IF envolvida no financiamento do chamado *Pronaf custeio convencional* no valor de R\$ 10 mil, com taxa de juros de 1,5% ao ano (a.a.) 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 R\$ 20 mil, com taxa de juros 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 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil (BB) 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 R\$ 885,00 para o BNDES, R\$ 1.265 mil para o BB e R\$ 835,00 para as cooperativas. Em investimento, chegam a R\$ 6.955 mil para a primeira IF e R\$ 10.544 mil para a segunda. Nesta estimativa, supõe-se que a TJLP ficará em 6% a.a., 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 concebem como sendo de 0,56% a.a.

Usando-se os percentuais de participação de operações de custeio e investimento (subjacentes ao gráfico 6) e os financiamentos PRONAF, em 2010, das IFs envolvidas (tabela 3), e ainda com base num critério simples de proporcionalidade, chega-se ao valor das transferências a título de equalização de 2010, apresentado na tabela 1.¹³ 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 R\$ 10 mil em crédito de custeio e R\$ 20 mil em crédito de investimento. Depois, obtém-se a série anual de transferências às IFs em valores correntes

13. 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.

e, em seguida, converte-se a série para valores em reais de 2012, o que se avalia ser uma boa estimativa.¹⁴

Vê-se assim que os custos com a equalização cresceram consideravelmente até 2009, com ligeiro declínio nos últimos anos.¹⁵ O gráfico 1 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 próximas a 25% do valor dos contratos com o tomador final.

Não se deve 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.

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

$$K = \left(\frac{\% \text{cred. custeio}}{100} \right) \left[\left(\frac{\text{cred. BNDES}}{10.000} * \text{custo BNDES custeio} \right) + \left(\frac{\text{cred. BB}}{10.000} * \text{custo BB custeio} \right) + \left(\frac{\text{cred. outras}}{10.000} * \text{custo outras IFs custeio} \right) \right] + \left(\frac{\% \text{cred. inv.}}{100} \right) \left[\left(\frac{\text{cred. BNDES}}{20.000} * \text{custo BNDES inv.} \right) + \left(\frac{\text{cred. BB}}{20.000} * \text{custo BB inv.} \right) + \left(\frac{\text{cred. outras}}{20.000} * \text{custo outras IFs inv.} \right) \right]$$

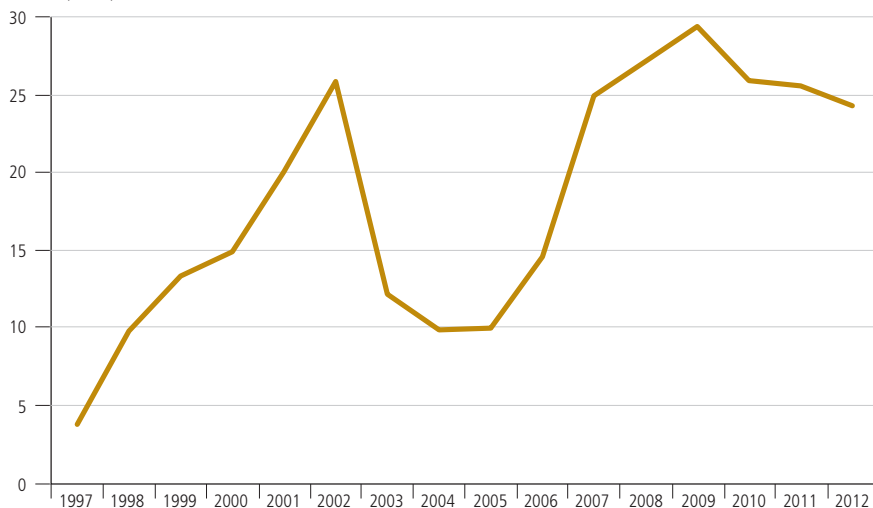
Cuja interpretação parece evidente. Nota-se que não é necessário converter a série com os valores correntes pagos às IFs em 2010 para valores deflacionados de 2007 a 2012, pois temos duas séries nominais cujos respectivos e correspondentes valores aparecem no numerador e no denominador em cada termo da expressão acima $\left(\frac{\text{custo BNDES custeio}}{10.000} \text{ etc.} \right)$.

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

GRÁFICO 1

Porcentagem dos empréstimos do PRONAF ao tomador final paga pelo Tesouro a título de equalização das taxas de juros (1997-2012)

(Em %)



Elaboração do autor com base na tabela 1 e no gráfico 6 e na metodologia oferecida por Conti e Roitman (2011).

Com a fórmula (2) para se chegar aos subsídios totais do programa, calcula-se o IDS pela fórmula (3). Nas equações (1) e (2) serão utilizadas como referência para a taxa de juros de mercado, portanto não subsidiada, a TR mais 6%, como indicador das taxas de juros embutidas nos títulos públicos.¹⁶ Estima-se agora a taxa de juro efetiva média 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 de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO), do Centro-Oeste (FCO) e, mais recentemente, o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), Recursos Obrigatórios oriundos dos depósitos à vista nos bancos (MCR 6-2),¹⁷ recursos da Poupança Rural, do Orçamento Geral da União (OGU) e dos chamados Recursos Próprios Equalizáveis (RPE). O gráfico 2 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

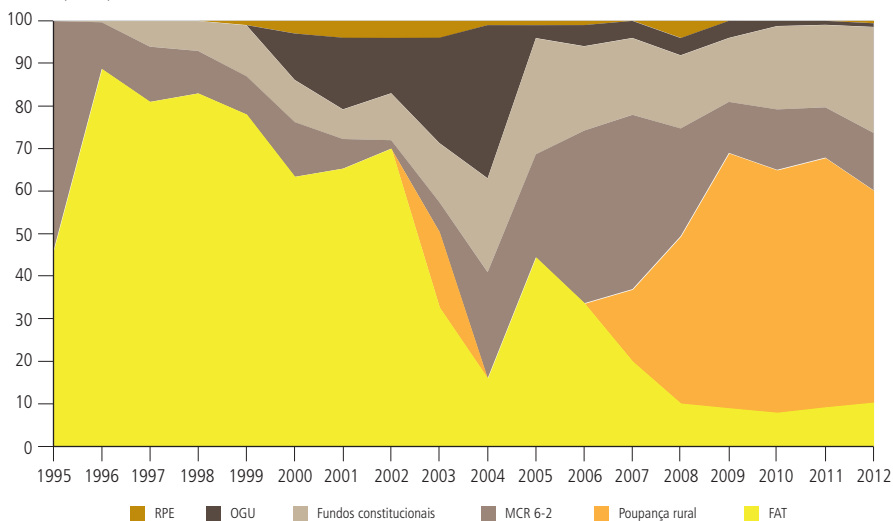
16. Seis por cento para torná-los mais atrativos que a caderneta de poupança, que pagava juros de TR mais 5%, antes da recente mudança de regra na remuneração da poupança.

17. Manual de Crédito Rural, resolução 6-2.

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 repassadoras de crédito. Em 2003, a Poupança Rural passou a alimentar o programa e se tornaria, 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.

GRÁFICO 2
Participação percentual no PRONAF das fontes de recursos oriundas do FAT, da Poupança Rural e de outras fontes que alimentam o programa (1995-2012)
(Em %)



Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA, 2011); 2010-2012: BCB (de 2010 a 2012).

Elaboração 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.¹⁸ 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,

18. Vinte e nove por cento dos depósitos à vista são alocados no crédito rural, dos quais 10% foram destinados ao PRONAF.

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 mantém, 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. Sessenta e nove por cento 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 juros efetiva paga pelo programa, especifica-se o custo de captação em cada caso. Recursos Obrigatórios do MCR 6-2, bem como 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). Apenas o FAT, a Poupança Rural e o RPE são remunerados. A equação da taxa de juro efetiva média, no ano t , c_t é calculada pela equação (4). A tabela 2 mostra a estimativa de c_t nos anos considerados.

TABELA 2

TR% + 5% a.a. TJLP anual.¹ Taxa anual de juros efetiva média paga pelos bancos na captação dos recursos subsidiados do PRONAF (1995-2012)
(Em %)

	TR % + 5%	TJLP anual %	Juros de captação dos fundos(c) %		TR % + 5%	TJLP anual %	Juros de captação dos fundos(c) %
1995	37,00	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

Fonte: BCB (2012).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ TJLP anual válida para julho do respectivo ano.

Emprega-se então 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 (gráfico 6 para E_t ; tabela 2 para as duas outras na sequência - m_t e c_t e tabela 1 para K_t). P_t^j , como se explicou, diz respeito ao lucro líquido anual das IFs. No caso do Banco Central do Brasil (BCB), 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.¹⁹

Agora, estima-se os coeficientes α_j . Para tanto, a tabela 3 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 A.1, no apêndice, mostra essas informações.

TABELA 3

Empréstimos PRONAF concedidos por bancos e cooperativas que operam com o programa (1995-2012)

(Em R\$)

Ano	BCB	BANCOOB ¹	Bansicredi ²	Basa ³	BB	BNB ⁴	BNDES ⁵
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	27.594900	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
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	

(Continua)

19. Para mais detalhes ver a tabela A.2 do apêndice A.

(Continuação)

Ano	BCB	BANCOOB ¹	Bansicredi ²	Basa ³	BB	BNB ⁴	BNDES ⁵
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	

Fonte: Bansicredi – 1999-2001: Bittencourt (2003); 2002-2004: Souza e 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*. Disponível em: <<http://www.eamambai.com.br/site/eamambai/news/3719.html>>; 2012: *Sicoob vai liberar cerca de R\$5 bilhões para safra 2012/2013*. Disponível em: <<http://cooperativismodecredito.com.br/news/tag/credito-rural/>>. BANCOOB – 1999-2001: Bittencourt (2003); 2002-2004: Souza e Valente Júnior (2005); 2005: Silva (2006); 2007-2008: SAF/MDA (2009); 2009: SAF/MDA (2010); 2010-2011: BANCOOB (2008-2010): estimativa do autor. Basa – 1999-2001: Bittencourt (2003); 2002-2004: Souza e 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 e Roitman (2011); 1997-1998: Feijó (2004); 1999-2001: Bittencourt (2003). BNB – 1996-1998: Feijó (2004); 1999-2001: Bittencourt (2003); 2002: Souza e Valente Júnior (2005); 2003-2008 e 2010-2012: BNB Apresentação dos Relatórios e Resultados. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Pronaf/relatorios_e_resultados/gerados/apres_relatorios_resultados.asp3>; 2009: SAF/MDA (2010). BCB – 1999-2001: Bittencourt (2003); 2002: Souza e 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 e Valente Júnior (2005); 2005-2007: BB (2012a); 2008-2009: SAF/MDA (2010); 2010-2012: BB, (2012b). Operações com recursos do Tesouro e FAT.

Nota: ¹ Banco Cooperativo do Brasil.

² Banco Cooperativo.

³ Banco da Amazônia.

⁴ Banco do Nordeste do Brasil.

⁵ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

De posse destes dados, calculam-se os valores de α , expressos na tabela 4:

TABELA 4

Participação percentual das concessões PRONAF nos empréstimos totais dos bancos e cooperativas envolvidos (1995-2012)

	BCB	BANCOOB	Bansicredi	Basa	BB	BNB	BNDES
1995							1,09
1996	0,12					1,14	3,82
1997	1,62				1,3	2,00	4,15
1998	0,28				2,5	6,20	1,39
1999	0,57	2,54	32,82	1,48	4,8	3,00	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

(Continua)

(Continuação)

	BCB	BANCOOB	Bansicredi	Basa	BB	BNB	BNDES
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

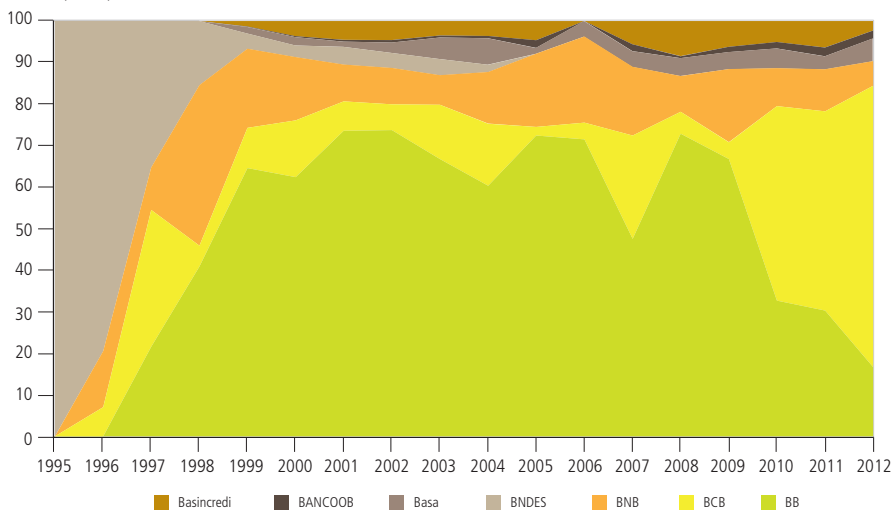
Elaboração do autor com base nos dados da tabela 3 e informações sobre empréstimos totais de cada instituição financeira extraídas da tabela A.1 do apêndice.

É interessante acompanhar a evolução da participação relativa das IFs nas operações do PRONAF (gráfico 3). O BB é o agente financeiro mais importante. Mas de 2010 para cá ele vem perdendo espaço para as operações do BCB, 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 BB, por ocasião das assinaturas do contrato de custeio, e pelo BNDES nos contratos de investimento. Ficando, portanto, diluídas nestas duas IFs.

GRÁFICO 3

Participação percentual de bancos e cooperativas nas concessões de crédito no âmbito do PRONAF (1995-2012)

(Em %)



Elaboração do autor com base na tabela 3.

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 juros média do programa praticada nas operações com o tomador final, a fim de se obter a estimativa do IDS. A taxa de juros efetiva média (i_t), paga pelos mutuários, é obtida, em cada ano t , pelo emprego da equação (5).

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 juros, prazo e carência específicos. Algumas linhas oferecem bônus de adimplência e outras não. A descrição detalhada de cada qual é facilmente encontrada na Web.²⁰

A tabela 5 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.

20. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/pronaf/arquivos-tecnicos-plano-safra-13-14/Condi%C3%A7%C3%B5es_do_Cr%C3%A9dito_2013-2014.pdf>.

TABELA 5

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 financiamento)			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	1 a 1,5	0,5	<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 AF									
R\$ 5.000 a R\$ 7.000					1 a 1,5	1 a 1,5			
R\$ 10.000 a R\$ 18.000					2 a 3	2 a 3	1 a 1,5	1 a 1,5	1 a 1,5
R\$ 18.000 a R\$ 28.000					4 a 4,5	4 a 4,5	2 a 3	2 a 3	2 a 3
R\$ 20.000 a R\$ 100.000					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. Disponível 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 as taxas que se aplicam a investimento e as que se aplicam a custeio, pois, isso não afeta sensivelmente o cálculo da taxa média, uma vez que a participação 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 6.

TABELA 6

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)

(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 financiamento)			1,00	1,00	1,00	1,00	1,50	1,50	1,50
Média A e A Novo Fin.	1,15	1,15	1,08	0,75	0,75	0,75	1,00	1,00	1,00
Pesos A e A Novo fin.	7,83	8,00	6,84	3,72	3,87	4,41	6,39	6,39	6,39
A/C	2,00	2,00	2,00	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Pesos A/C	0,83	0,60	0,43	0,34	0,36	0,24	0,19	0,19	0,19
B (Microcrédito rural)	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50	0,50	1,25	0,50	0,50
Pesos B	6,79	7,30	7,72	6,22	5,74	4,33	9,54	9,54	9,54
C	4,00	4,00	3,50	2,50					
(até R\$ 7.000)					1,25	1,25	1,25		
(R\$ 8.000 a R\$ 18.000)					2,50	1,25	1,25		
Média C	3,50	3,50	3,50	2,50	1,88	1,25	1,25		
Pesos C	25,16	24,30	20,72	15,19	14,55	3,10	1,60		
D	4,00	3,50	3,50	2,50					
(R\$ 18.000 a R\$ 50.000)					4,75	3,38	3,38		
Média D	4,00	3,50	3,50	2,50	4,75	3,38	3,38		
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					
(R\$ 50.000 a R\$ 100.000)					5,25	4,25	4,50		
Média E	5,13	7,25	7,25	5,50	5,25	4,25	4,50		
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 Agroindústria	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

(Continua)

(Continuação)

Grupos e linhas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PRONAF AF									
R\$ 5.000 a R\$ 7.000						1,25			
R\$ 10.000 a R\$ 18.000						2,50	1,25	1,25	1,25
R\$ 18.000 a R\$ 28.000						4,25	2,50	2,50	2,50
R\$ 20.000 a R\$ 100.000						5,25	4,25	4,50	4,00
Média demais linhas	4,52	4,45	2,70	2,72	2,55	2,75	2,53	2,05	<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 ponderada de juros	3,99	3,83	3,70	2,94	3,42	2,60	2,29	1,93	1,88

Elaboração do autor com base nos dados das tabelas 9 e 5. 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.

Em seguida, as taxas de juros de autossuficiência do programa são obtidas pelo emprego da equação (7) e o custo líquido do PRONAF para a sociedade, pela equação (8). A tabela 7 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 entre 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_i estimada. Tal custo traduz o montante bancado pelos pagadores de impostos. A tabela 7 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. O gráfico 4 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, neste gráfico, a evolução do IDS calculado.

TABELA 7

Volume de empréstimos do programa em valores nominais. Série nominal dos subsídios com a equalização. Custo de oportunidade dos fundos disponibilizados ao programa $[F^* (m - d)]$. 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. IDS 1997-2012
(Taxas percentuais ou valores monetários em R\$ milhões. O IDS é o número que consta)

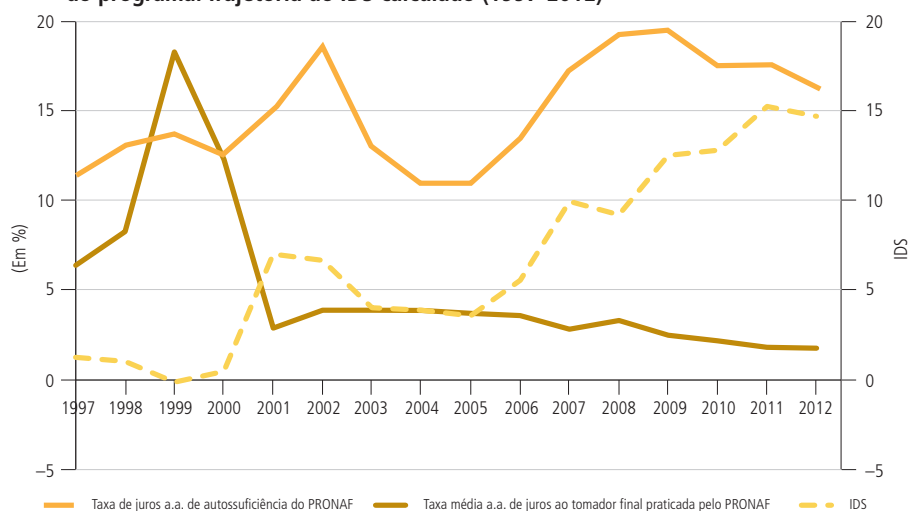
Empréstimo efetivado (A)	Subsídios com a equalização	Custos de oportunidade dos fundos disponibilizados $E^* (m - d)$	Custos de oportunidade dos capitais dos bancos	Custo líquido do PRONAF para a sociedade	Taxa de juro do mercado (m) %	Taxa de juro anual do PRONAF por média ponderada %	Taxa de juros 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: elaboração do autor com base nos dados do gráfico 1; subsídios com a equalização: elaboração do autor com base na tabela 3; custos de oportunidade dos fundos disponibilizados: elaboração do autor com base em informações já fornecidas; soma dos custos de oportunidade dos capitais dos bancos: elaboração do autor com base nos dados da tabela 4 e tabela A.2 do apêndice A; 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 (IR + 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: elaboração do autor; taxa de juros de autossuficiência e IDS: elaboração do autor com base nas informações das outras colunas desta tabela.

Nota-se (gráfico 4) que o programa alcançou a autossuficiência apenas em 1999, quando a taxa de juros 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 atingindo a exorbitância de mais de 15, em 2011. Na conformação atual, o PRONAF deveria cobrar uma taxa de juros superior a 16,25% a.a. a fim de que se torne sustentável sem os doadores externos. A trajetória declinante dos juros do programa é claramente insustentável.

GRÁFICO 4

Evolução das taxas de juros anuais médias praticadas pelo PRONAF ao mutuário do crédito. Evolução da taxa anual média de juros compatível com a autossuficiência do programa. Trajetória do IDS calculado (1997-2012)



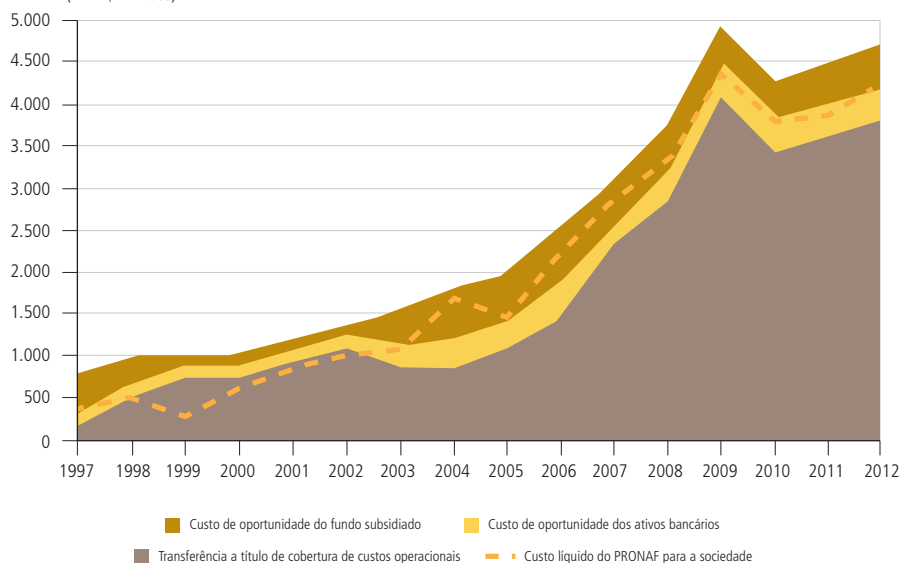
Elaboração do autor com base na metodologia descrita no texto e utilizando-se dados das tabelas.

O gráfico 5 também é elucidativo. 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.

GRÁFICO 5

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 (1997-2012)
(Em R\$ milhões)



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

Esta seção mostrou que a manutenção do PRONAF, ano a ano, envolve quase R\$ 5 bilhões em subsídios, os quais são bancados principalmente pelo Tesouro com a transferência aos bancos a título de cobertura de custos operacionais. Uma parte pequena (R\$ 345 milhões) é bancada pelos acionistas das instituições financeiras que se empenham em repassar os recursos, mas recebem do governo um pagamento que não cobre todos os *custos de oportunidades* envolvidos, e finalmente uma parte um pouco maior

que esta última (R\$ 488 milhões) é paga pelos proprietários do fundo que são sub-remunerados.

5 QUESTÕES SOBRE ALCANCE E PROFUNDIDADE

A ideia subjacente à fundação do PRONAF 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 Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – Food and Agriculture Organization (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.

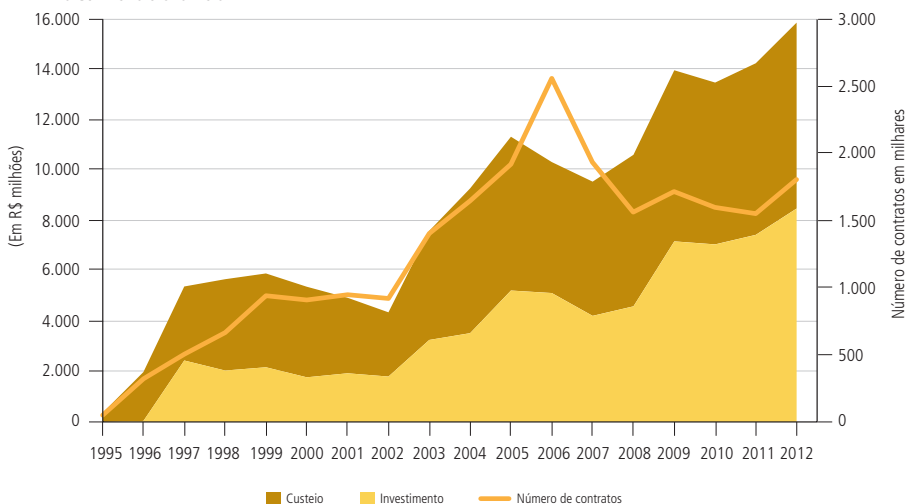
É evidente que a concessão de todas essas facilidades seria onerosa para a sociedade. Porém, tinha-se em mente, na época, que os agricultores familiares teriam de deslanchar após o apoio inicial, passando a partir de certo ponto a caminhar por conta própria, tornando seu negócio realmente rentável e 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. Veja-se, então, como se desenvolveu este enredo em dezoito anos. Para tanto, serão aplicados agora os treze indicadores de resultados discutidos na seção 3. Não se considera que esses indicadores ou parâmetros sejam suficientes para tal investigação, mas eles permitem um exame preliminar dos resultados alcançados pelo PRONAF e uma reflexão inicial quanto à adequação do programa, se valer a pena para a sociedade. Novamente volta-se a frisar que uma avaliação completa dos resultados obtidos foge ao escopo desta seção. Quer-se, no entanto, motivar os pesquisadores para um estudo bem mais trabalhoso e demorado dos impactos do programa, sociais e produtivos.

O gráfico 6 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.²¹

21. Mesmo analisando a série em reais constantes.

GRÁFICO 6

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



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.

Elaboração do autor.

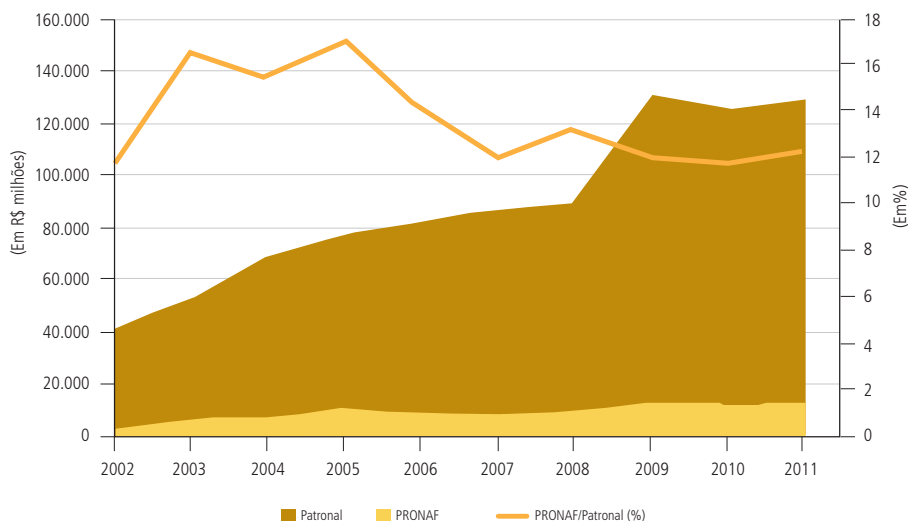
O volume de financiamento, em reais de dezembro de 2012, na gestão atual (Lula e Dilma) cresceu, portanto, 269%. Um crescimento bastante expressivo, não se pode negar, mas que ficou abaixo do verificado na expansão dos recursos creditícios oferecidos no crédito oficial rural como um todo, considerando-se também o segmento agrícola patronal. É verdade que se a participação da agricultura familiar no total do valor da produção estivesse aumentando muito, a estagnação na proporção do crédito aos familiares seria ainda mais preocupante. E que o fraco desempenho do crédito aos rurais familiares seria menos grave se estivesse declinando, ao longo do tempo, a participação da produção familiar no total da produção agrícola. No entanto, comparando-se os dois últimos Censos Agropecuários, um feito bem no início do programa, e outro mais recente, de 2006, nota-se que a participação da agricultura familiar no valor bruto da produção agrícola nacional aumentou de 38% para 40%. Em área, cresceu de 31% para 32%. O único dado que justificaria o fraco desempenho comparativo do crédito aos rurais familiares seria a diminuição da população dedicada à agricultura familiar, que conta, no último Censo, com pouco mais de 1 milhão de

agricultores a menos. Mas há que se analisar a evolução comparativa das finalidades de crédito rural à luz de objetivos sociais e ambientais, além dos econômicos. De fato, não é necessariamente trágica a estagnação da participação do crédito do PRONAF no crédito agrícola total.

O gráfico 7 espelha esta crua realidade. Aqui se pode ver a expansão do crédito do PRONAF *vis-à-vis* o volume das linhas patronais. O mais preocupante é que a relação entre um e outro não foi nada favorável ao primeiro. 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.

GRÁFICO 7

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



Fonte: Saron e Hespanhol (2012).

Elaboração do autor.

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 (gráfico 6). Contudo, nota-se o dado preocupante de que o tamanho médio dos contratos não decaiu, 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 milhões para algo pouco acima de 1,5 milhão de contratos anuais (gráfico 6).

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, Bastos e Conti, 2012).

A fraca participação dos pronafianos pobres preocupa por se tratar de uma iniciativa social que deveria, em tese, amparar os rurais pobres. Mas é claro que um julgamento definitivo dependeria de uma avaliação mais ampla, pois é preciso examinar, em detalhes, a evolução dos estratos de renda dos agricultores familiares, e ainda examinar outras variáveis, parâmetros e indicativos que justifiquem essa modesta participação. Até 2002, constata-se um problema na expansão das concessões de crédito do PRONAF associado ao fato de os gerentes das instituições financeiras responsáveis pelas operações não estarem encontrando garantias suficientes do tomador.²²

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).²³ 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 (BB). Cabia aos

22. Para os primeiros anos do programa, até 1999, ver Belik (2000).

23. 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.

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, normalmente, é incapaz de oferecer garantias sólidas, os gerentes tiveram de se valer 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 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 R\$ 1,5 mil, em 1999, para R\$ 10 mil em 2012, estão no Grupo B. Familiares pobres, com renda bruta anual em reais correntes indo de R\$ 8 mil em 1999 a R\$ 18 mil 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 R\$ 50 mil em 2007, ficaram no Grupo D e, por fim, os mais ricos, com renda anual indo de um limite inexistente a R\$ 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.²⁴

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 controle (*enforcement*) para o

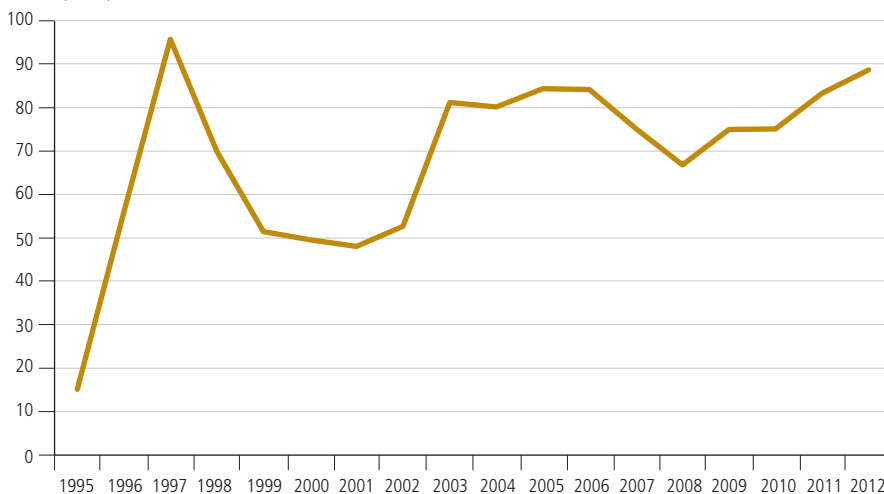
24. Tais linhas aparecem na tabela 5. As condições gerais de admissão no programa são as de que o agricultor explore a terra como proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro, que possua no máximo dois empregados permanentes, que obtenha no mínimo 70% da renda proveniente do estabelecimento rural 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, o qual se manteve em 70% apenas para o Grupo D, ficando assim: Grupo B – 30%, Grupo C – 60%, Grupo E – 80%.

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.

O gráfico 8 mostra a trajetória temporal da razão entre o montante de recursos efetivamente emprestados e o total disponibilizado ao PRONAF. A razão é menos que 100%, 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, contavam com o papel do BNDES que distribuía os recursos a uma gama bastante diversificada de bancos que operavam 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 do MCR 6-2, a parte dos depósitos à vista dos bancos compulsoriamente destinada ao crédito rural. A alimentação do programa pelos recursos do MCR 6-2 não era remunerada, mas a nova fonte principal, o dinheiro do 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.

GRÁFICO 8

Relação percentual anual entre o volume de recursos efetivamente emprestados pelo PRONAF e o volume de recursos disponibilizados ao programa (1995-2012)
(Em %)



Fonte: 1995-1999: Corrêa e Cabral (2001); 2000-2004: Silva (2006); 2005: Nunes (2007); 2006-2007: *Evolução histórica do PRONAF*, disponível 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% (gráfico 8). 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 e Conti, 2012). Desconfia-se, portanto, de 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 se verificou.

6 OUTROS RESULTADOS DO PROGRAMA

6.1 Quanto à inadimplência

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* (inadimplência) 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 microcrédito rural. A nova ênfase era 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 estava em situação de inadimplência. De acordo com a Portaria nº 19 do MDA, em municípios nos quais 15% ou mais dos financiamentos desse Grupo estiverem em atraso (ou que fossem registrados cinquenta ou mais contratos nesta condição), todas as operações visando a 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 será visto adiante.

6.2 Número de municípios, de famílias e de mulheres atendidas. Participação das lavouras

A tabela 8 permite que se examinem questões de profundidade. Por profundidade, entende-se 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, no caso, também a profundidade) 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 100 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 19 mil famílias em 2005. Nos anos subsequentes, houve uma recuperação (nossa série é interrompida em 2007).

TABELA 8

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

	Municípios	Famílias beneficiadas	% de mulheres no crédito	% de mulheres nos contratos
1998		41.190		
1999	3.403	63.433		
2000	4.539	100.543		
2001	4.640	93.433		
2002	4.868	91.788	11,00	10,5
2003	5.228	27.000	12,7	16,4
2004	5.343	20.500	14,3	16,6
2005	5.362	19.000	16,3	25,5
2006	5.387	28.000	17,00	29,6
2007	5.379	31.100		
2008	5.393			
2009	5.400			
2010	5.410			

Fonte: Municípios – 1999-2008: Sá (2009), 2009-2010: Dieese (2011). Famílias beneficiadas – Ferreira e Righi (2008). % de mulheres no crédito e % de mulheres nos contratos – Dieese (2011).

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. Todavia, 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.

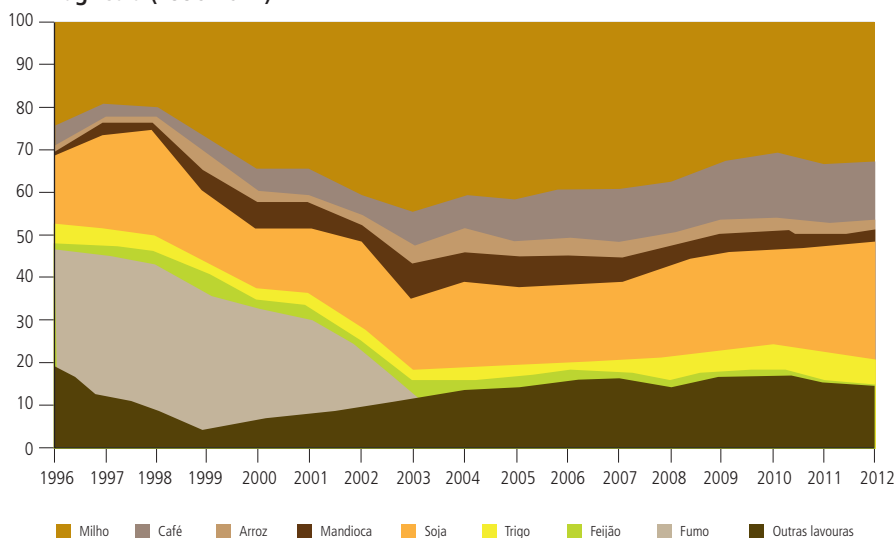
De fato, não há como saber se 30% de participação das mulheres no número de contratos e 17% nos valores emprestados são números razoáveis, desejáveis ou medíocres, sem se conhecer a participação das mulheres no total dos agricultores familiares nem a sua participação no valor da produção. Se apenas 20% dos chefes de domicílios, ou principal provedor de renda, ou de pessoas no domicílio, forem do sexo feminino, seria desejável ter 30% de participação das mulheres no número de contratos? 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 conforme descrito a seguir (Corrêa e Cabral, 2001).

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

Verifica-se que até hoje essas distorções mantêm-se. O gráfico 9 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.

GRÁFICO 9

Participação percentual das culturas nos financiamentos do PRONAF em custeio agrícola (1996-2012)



Fonte: 1996-1999: Corrêa e Cabral (2001); 2000-2012: BCB (de 2000 a 2012).

Elaboração do autor.

É fácil entender por que 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 por que 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.

Mas é preciso também se comparar o crédito pronafiano alocado em cada cultura com a respectiva participação no valor total da produção da agricultura familiar. Necessita-se, portanto, de informações complementares sobre a composição do valor da produção, ou da origem da renda, ou da distribuição da área por cultura para a agricultura familiar a fim de que a análise da adequação do crédito por produto torne-se completa.

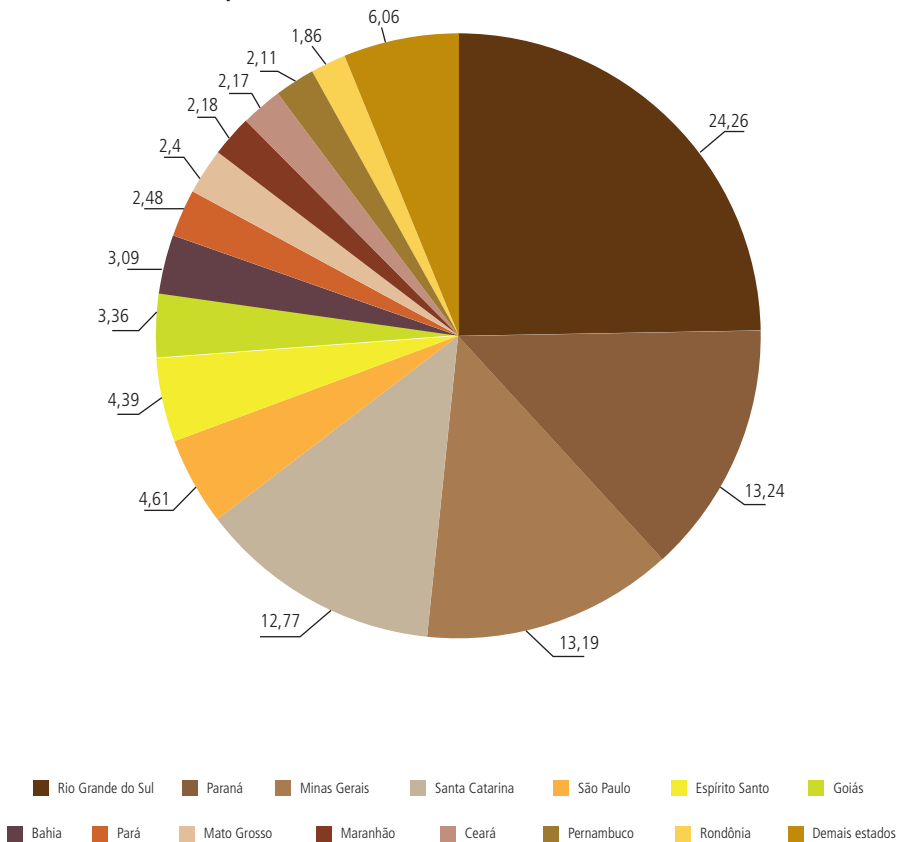
6.3 Concentração regional, participação de grupos e linhas do programa

O gráfico 10 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.

GRÁFICO 10

Participação percentual de cada estado da Federação no total de empréstimos concedidos pelo PRONAF (2007-2011). Estimativa em termos dos valores acumulados no período



Fonte: Martins (2012).

Elaboração 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 9 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.

TABELA 9

Participação percentual de grupos e linhas especiais do PRONAF no total de crédito concedido pelo programa (1998-2012)

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 e Schneider (2010); 2008-2010 – Dieese (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.

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 a participação 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 5 e 6.

7 CONCLUSÃO

A seção anterior mostrou que o objetivo (1) do PRONAF foi bem atendido, pois, os desembolsos cresceram muito nesses dezoito anos. Muito embora em termos de reais constantes o crescimento não tenha sido tão extraordinário. Também está cumprido o objetivo (2), pois o destino do financiamento está bem distribuído entre custeio e investimento. O objetivo (3) preocupa, pois o tamanho médio dos contratos nos parece relativamente grande. Quanto ao objeto (4) o programa não direcionou uma fração maior do crédito rural do país, como um todo, para o segmento familiar. Mas há de se considerar que o crédito geral se expandiu muito. O objetivo (5), de uma participação equilibrada de todas as faixas de renda de mutuários, também preocupa, pois, os contratos de valor maior estão mais presentes que os pequenos contratos. De fato, os pobres rurais não possuem uma participação significativa e crescente nas iniciativas de crédito. O objetivo (6) parece bem atendido, pois o programa tem conseguido repassar os recursos disponíveis, os contratos estão sendo feitos num volume adequado. O objetivo (7) é bem contemplado, com os baixos níveis de inadimplência entre os tomadores de crédito. O objetivo (8) é atendido apenas parcialmente, pois, o programa ainda não atende a todos os municípios do Brasil. O alcance do objetivo (9)

preocupa, pois, o número de famílias beneficiadas pelas ações de crédito vem caindo bastante nos últimos anos. Quanto ao objetivo (10) de integrar as mulheres, aumentando-se a presença delas entre os mutuários do programa, vem-se conseguindo algum progresso. Embora a participação delas ainda seja modesta. O objetivo (11) não é atendido, pois, o crédito pronafiano mantém uma distribuição desproporcional entre as lavouras familiares. O objetivo (12) também não foi conquistado devido à excessiva concentração das operações nos estados do Sul do Brasil. E finalmente quanto ao objetivo (13), da participação equilibrada dos grupos e das linhas especiais do PRONAF no total de crédito concedido pelo programa, parece haver uma expressiva concentração do crédito em atender aos mais ricos em detrimento do público dos mais necessitados.

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 16,25%, ou 1,26% 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 4,1 bilhões de reais em 2012.*

É claro que toda avaliação de programa deveria terminar com a apresentação de claras recomendações para o futuro. Em vez de fazer recomendações pontais, no entanto, recomenda-se que se pense no que a sociedade deseja para o programa nos próximos anos. Quais são os objetivos fundamentais a serem alcançados com a iniciativa de crédito e outras formas de apoio associadas ao agricultor familiar brasileiro? Qual a prioridade? Qual é o aumento da renda da agricultura familiar? E o aumento da produção da agricultura familiar? O aumento do nível tecnológico da agricultura familiar? Deram-se condições para que a agricultura familiar se torne comercial ou não familiar? Para fixar o homem no campo e diminuir a chance de êxodo rural? Sem uma discussão desses critérios, fica muito difícil fazer recomendações. Não se pode dizer que o programa está dando errado, mas o alto custo do subsídio, implícito nas taxas de juros cobradas ao tomador final, de fato, deveria preocupar a sociedade.

Por fim, chama-se a atenção para a necessidade de estudos capazes de mensurar os benefícios do PRONAF, de forma a permitir análises de custo-benefício da política, ou ainda, de estudos capazes de investigar custos

de políticas alternativas que permitam atingir os mesmos objetivos esperados para o PRONAF, de forma a permitir análises de custos *versus* efetividade das políticas, comuns quando se reconhece a impossibilidade ou extrema dificuldade de se avaliar os benefícios.

ABSTRACT

The paper makes a detailed measure of the costs associated with subsidies to loans from the National Program for Strengthening Family Farming (PRONAF). Thus, critically examines the issue of costs, direct and indirect, associated with the initiative to provide cheap credit to a specific segment of the rural people. It concludes with an assessment that highlights the high level of subsidies involved in. It also discusses some indicators for assessing the benefits of the program and impact assessment. The discussion centers on issues of scope and depth of a rural credit program.

Keywords: family farming; PRONAF; subsidies; cost; benefits

REFERÊNCIAS

AGRICULTURA FAMILIAR. Disponível em: <<http://www.leite.pr.gov.br/arquivos/File/3sem/pronaf.pdf>>. Acesso em: mar. 2013.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. (Des)caminhos da política de crédito do PRONAF na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. *In*: I CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, Natal-RN, 2010. **Anais...** Natal: UFRN, 10-12 nov. 2010.

BB – BANCO DO BRASIL. **Relatório da Administração 2007**. Brasília, 2008.

_____. **Demonstrações contábeis**, 1T07-1T12. Brasília, 2012a.

_____. **Relatório anual**, 2005-2011. Brasília, 2012b.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário estatístico do crédito rural** – vários anos. Brasília, de 2000 a 2012.

_____. **Relatório da administração** – vários anos. Brasília: de 1998 a 2013.

_____. Boletim do Banco Central do Brasil. **Relatório mensal**. Brasília, DF: BCB, dez. 1996-dez. 2012.

BANCOOB – BANCO COOPERATIVO DO BRASIL S.A. **Relatório anual**. Brasília: BANCOOB, de 2008 a 2010.

_____. **Demonstrações contábeis**. Brasília: BANCOOB, 31 dez. 2012.

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA S.A. **Prestação de contas**, 2006-2007. Brasília, 2008.

- _____. **Relatório da administração**. Exercícios. Brasília, de 2008 a 2012.
- BELIK, W. Pronaf: avaliação da operacionalização do programa. *In*: CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. (Ed.). **O novo rural brasileiro**: políticas públicas. Jaguariúna: Embrapa, 2000. v. 4.
- BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta**: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Balço social 2011**, 2012.
- BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Evolução do desembolso**, 2009-2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/>. Acesso em: mar. 2013.
- CONTI, B. M.; ROITMAN, F. B. PRONAF: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizados no programa. **Revista do BNDES**, n. 35, jun. 2011.
- CORRÊA, V. P.; CABRAL, M. S. PRONAFcrédito: programa de crédito compensatório para a agricultura familiar? Algumas indicações de distorções. **Revista econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 32, p. 898-920, n. especial, nov. 2001.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; NEAD – NÚCLEO DE ESTUDO AGRÁRIO E DESENVOLVIMENTO RURAL; MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Estatísticas do Meio Rural 2010-2011**. 4. ed., São Paulo: Dieese/NEAD/MDA, 2011.
- EMATER/RS. **Crédito rural – PRONAF**: plano de safra 2008/2009.
- _____. Relatório PRONAF. Resultados da etapa Paraná. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, out. 2006.
- FEIJÓ, R. L. C. **O programa nacional de apoio à agricultura familiar**: um estudo sobre seus custos, benefícios e em questões de desenho institucional. Tese (Doutorado) – 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**, v. 35, n. 3, p. 379-416, dez. 2005.
- FERREIRA, C. H.; RIGHI, G. M. **Crédito rural – PRONAF**: plano de safra 2008/2009. Porto Alegre: Emater, 2008.
- MAIA, G. B. S.; BASTOS, V. D.; CONTI, B. B. O PRONAF B e o financiamento agropecuário nos territórios da cidadania do semiárido. **Revista do BNDES**, v. 37, p. 177-216, jun. 2012.

MARTINS, T. O cooperativismo de crédito e o financiamento da agricultura familiar do município de Crissiumal. Monografia (Graduação) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), Santa Rosa, 2012.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano de safra da agricultura familiar**: 2008-2012. Brasília, DF: Mapa, 2008-2012.

_____. **Evolução histórica do PRONAF**. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2259286>>. Acesso em: mar. 2013.

_____. **Plano de safra da agricultura familiar**, 2004-2005. Disponível em: <http://www.fetraece.org.br/download/ps_20042005.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

_____. **Plano de safra da agricultura familiar** – vários anos: 2006-2007, 2008-2009, 2009-2010, 2011-2012, 2012-2013. Disponível em: <<http://www.faespsenar.com.br/faesp/pagina/exibe/%20assuntos/politica-agricola/157-58>>. Acesso em: jun. 2014.

NUNES, S. P. O crédito rural do PRONAF e os recentes instrumentos de política agrícola para a agricultura familiar. **Conjuntura agrícola** (boletim eletrônico), n. 156, fev. 2007. Disponível em: <<http://www.deser.org.br/documentos/imagem/Pronaf.pdf>>.

PORTAL DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO. **Cooperativas de crédito no Brasil**. Disponível em: <<http://cooperativismodecredito.com.br/news/category/cooperativas-de-credito-no-brasil/resultados-divulgados/>>. Acesso em: mar. 2013.

_____. **SICOOB vai liberar cerca de R\$ 5 bilhões para safra 2012/2013**. Disponível em: <<http://cooperativismodecredito.com.br/news/tag/credito-rural/>>. Acesso em: mar. 2013.

SÁ, H. D. F. **Engenharia financeira do PRONAF**: reflexões sobre os arranjos adotados. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SAF – SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR; MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Relatório de gestão**. Brasília: SAF/MDA, abr. 2009.

_____. **Relatório de Gestão**. Brasília: mar./abr. 2010.

SARON, F. A.; HESPANHOL, A. 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**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 2, n. 23, 2012.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; ADEMIR, A. C. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UGRGS, 2004. p. 21-50.

SICREDI – SISTEMA DE CRÉDITO COOPERATIVO. Relatório anual. **Demonstrações financeiras consolidadas em IFRS** – vários anos, de 2009 a 2011.

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

SILVA, E. R. A. **Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar:** relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998. Brasília: Ipea, ago. 1999 (Texto para Discussão, n. 664).

SILVA, F. F. **Distribuição de crédito para a agricultura familiar:** um estudo do PRONAF a partir de um indicador de desenvolvimento rural. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

SOUZA, J. M. P.; VALENTE JÚNIOR, A. S. Análise das liberações dos recursos do PRONAF – descentralização das aplicações do crédito rural? *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL (Sober). Fortaleza, Ceará. **Anais...** Fortaleza: Sober, 2005.

STEFANELLO, E.; FREITAS, C. A.; STADUTO, J. A. R. **Avaliação do desempenho financeiro dos bancos cooperativos no Brasil.** [s.d.]. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/06O341.pdf>>.

YARON, J.; BENJAMIN, M.; PIPREK, G. L. Rural finance: issues, design, and best practices. **Environmentally and socially sustainable development studies and monographs series**, Washington, D.C, n. 14, 1997.

(Originais submetidos em agosto de 2013. Última versão recebida em junho de 2014. Aprovada em julho de 2014.)

APÊNDICE A

TABELA A.1

Empréstimos globais de bancos e cooperativas que operam no PRONAF. Inclui todas as operações, dentro e fora do programa

(Em R\$ mil)

Ano	BCB	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: BCB – 1995-1997: estimativas do autor, 1998-2012: BCB (1998-2012). Item empréstimos e recebíveis dos ativos financeiros do BCB/créditos a receber. BANCOOB – 1995-2012: BANCOOB (2012). Bansicredi – 1997-2001: Stefanello, Freitas e Staduto (s.d.), 2002-2008 e 2012: estimativa do autor, 2009-2011: Sicredi (de 2009 a 2011). Basa – 1999: estimativa do autor, 2000-2012: Basa (exercícios de 1996 a 2012). BB – 1995-2007: BB (2007), 2008-2012: BB (2012a). BNB – 1995-2011: BNB (2012). 2012: estimativa do autor. BNDES: 1997-2012: Evolução do desembolso do BNDES 2009-2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/>. Acesso em: mar. 2013.

TABELA A.2

Lucro líquido anual dos bancos (*patrimônio líquido* multiplicado pela taxa de certificado de depósito interbancário (CDI) para o BCB)

(Em R\$ mil)

Ano	BCB	BANCOOB	Bansicredi	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: BCB – Para *patrimônio líquido*: 1995-1997: estimativas do autor, 1998-2012: BCB (1998-2012). Item empréstimos e recebíveis dos ativos financeiros do BCB/créditos a receber. Para as *taxas CDI*, ver tabela 5. BANCOOB – 1998-2004: BANCOOB (2008-2010). Bansicredi – 1998-2008: estimativas do autor, 2009-2011: Stefanello, Freitas e Staduto (s.d), 2012: Portal do Cooperativismo de Crédito. Disponível em: <<http://cooperativismodecredito.com.br/news/category/cooperativas-de-credito-no-brasil/resultados-divulgados/>>. Basa – 1999: estimativa do autor, 2000-2012: Basa (exercícios de 1996 a 2012). BB – 1996-2007: BB (2007), 2008-2012: BB (2012a). BNB – 1995-2011: BNB (2012). 2012: estimativa do autor. BNDES: 1995-1996: estimativas do autor, 1997-2012: Evolução do desembolso do BNDES 2009-2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/>. Acesso em: mar. 2013.