

Pronaf:
Uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no Programa

Bruno Martarello De Conti
Fábio Brener Roitman*

Sessões ordinárias

Área 6: Economia Agrária, Espaço e Meio-Ambiente

Sub-área 6.2: Economia Agrária e do Meio-Ambiente

Resumo

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) utiliza recursos provenientes de fontes diversas, de origem pública e privada, operados por instituições distintas e contando com processos decisórios próprios para a alocação dos recursos. Ao longo do tempo, houve profundas mudanças na participação das fontes no Pronaf, mas a redução de recursos de uma fonte foi, em geral, mais do que compensada pelo aumento de recursos de outra, o que permitiu a expansão dos financiamentos no âmbito do Programa. O presente artigo propõe-se a estudar as fontes de recursos do Pronaf, buscando explicar como as alterações nas fontes evitaram a falta de recursos para a expansão do Programa. Adicionalmente, são apresentados dados internos do BNDES sobre sua participação no Pronaf desde o início do Programa.

Palavras-chave: Pronaf, agricultura familiar, crédito rural, fontes de recursos.

Abstract

Resources used for the “National Program for the Strengthening of Family Farming” (Pronaf) proceed from many public and private sources, and are operated by distinct institutions with different processes concerning the decision on the allocation of resources. Deep changes on the participation of Pronaf’s sources occurred over time, but the reductions on the amounts deriving from a source were generally more than compensated by the rise in the resources originating from another source, allowing the expansion of Program’s loans. This paper aims to analyze Pronaf’s funding, in order to explain how these sources alterations avoided a lack of resources for the Program expansion. Additionally, the article presents the data regarding BNDES’ participation on Pronaf since the beginning of the Program.

Key-words: Pronaf, family farming, rural credit, funding.

* Economistas do BNDES, alocados na Secretaria de Gestão da Carteira Agropecuária do BNDES (Seagri).
Endereços eletrônicos: bruno.conti@bndes.gov.br e fabio.roitman@bndes.gov.br .

Pronaf:
Uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no Programa

Bruno Martarello De Conti
Fábio Brener Roitman[♦]

1. Introdução

A expressão “agricultor familiar”, utilizada a partir da década de 1990, foi formalmente definida pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e refere-se ao produtor que atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos: i) não possui área maior do que quatro módulos fiscais¹; ii) utiliza preponderantemente mão-de-obra da própria família em seu estabelecimento; iii) possui renda familiar originada primordialmente de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento; e iv) dirige com sua família o estabelecimento. Utilizando os dados do Censo Agropecuário 2006 e a definição contida na Lei supracitada, o IBGE identificou no Brasil 4,3 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar, o que corresponde a 84,4% dos estabelecimentos agropecuários do país. Nos estabelecimentos da agricultura familiar, estavam ocupados 12,3 milhões de pessoas ou 74,4% do pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários. Relativamente ao valor total da produção agropecuária apurada pelo Censo, 38% foram oriundos de estabelecimentos da agricultura familiar. A participação da agricultura familiar foi particularmente intensa (superior a 50%) na produção de alguns alimentos básicos, tais como mandioca, feijão e leite (IBGE, 2009).

Os dados do Censo Agropecuário 2006 revelam a importância da agricultura familiar como geradora de ocupação, alimentos e renda. Porém, é preciso considerar a grande heterogeneidade no universo dos agricultores familiares². Evidência disso, mostrada pelo Censo Agropecuário, é que 31% dos estabelecimentos da agricultura familiar não tiveram, em 2006, receita oriunda de atividades realizadas no estabelecimento. Nesse sentido, a agricultura familiar parece estar, ainda, muito aquém de seu potencial de geração de alimentos e renda.

[♦] *Economistas do BNDES, alocados na Secretaria de Gestão da Carteira Agropecuária (Seagri). Os autores agradecem os comentários e sugestões de Guilherme Maia, William Saab e Eriksom Lima, bem como a colaboração de Edgar Poubel, Geraldo Smith, Paula Fogacci e Rodrigo Cardoso, isentando-os, porém, de eventuais falhas remanescentes. Agradecem, ainda, o valioso apoio de Carla Soares na coleta e tratamento dos dados utilizados. Muitos dos dados utilizados foram gentilmente disponibilizados pela SAF/MDA.*

¹ *Módulo fiscal, expresso em hectares, é uma medida fixada para cada município levando em conta fatores como tipo de exploração predominante e renda obtida. Por exemplo: em Benjamin Constant (AM), o módulo fiscal é de 100 hectares; em Chapecó (SC), o módulo fiscal é de 20 hectares.*

² *Alguns autores criticam a definição de “agricultor familiar” em função da heterogeneidade dos produtores contemplados nessa definição (e.g. Navarro, 2010).*

É possível arrolar várias razões pelas quais o fortalecimento da agricultura familiar contribui para o desenvolvimento do país. A agricultura familiar pode propiciar a inserção produtiva do elevado contingente de famílias em situação de pobreza no meio rural, sendo, nesse aspecto, uma maneira de tornar tais famílias menos dependentes de programas de transferência de renda³. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, da População Economicamente Ativa (PEA) inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais em outubro de 2008, 54% eram trabalhadores rurais. Ademais, o crescimento da agricultura familiar tende a gerar desenvolvimento regional, ajudando a dinamizar municípios do meio rural caracterizados pelo êxodo de suas populações. Além disso, a agricultura familiar contribui para a segurança alimentar do país. Por sua vez, o aumento da oferta de alimentos tem efeitos positivos para a estabilidade de preços e a preservação do salário real.

A questão do crédito é delicada no setor agrícola, já que se trata de um setor com risco elevado, sujeito a imprevistos advindos de fenômenos climáticos e a grande oscilação de preços. A dificuldade na obtenção de crédito é agravada para os agricultores familiares: muitos deles são descapitalizados, não dispõem de garantias adequadas e não têm histórico de crédito. Considerando-se, além disso, os problemas de informação assimétrica, característicos do mercado de crédito (seleção adversa e risco moral), o resultado tende a ser o racionamento de crédito aos agricultores familiares, o que independe da qualidade do projeto apresentado. De fato, diversos autores apontam que a aplicação dos recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi historicamente concentrada, em termos regionais e de produtores assistidos. Desde 1965, quando o SNCR foi criado, uma parcela pequena do crédito foi direcionada a agricultores familiares (Bittencourt, 2003; Schroder, 2005; Silva, 2006).

Sendo um setor importante, mas com dificuldade de acesso a crédito, a agricultura familiar passou a ser alvo de uma política pública específica a partir de 1996, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Trata-se de um programa do Governo Federal, cuja finalidade, de acordo com seu Decreto de criação, é “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (Decreto nº 1946, de 28 de junho de 1996).

Inicialmente, o Pronaf possuía três linhas de atuação: Infra-Estrutura e Serviços Municipais; Capacitação; e Crédito, sendo essa última o objeto de estudo desse artigo. Em sua modalidade Crédito, o Pronaf dispõe de linhas com taxas de juros inferiores às de mercado e

³ Para uma avaliação das possíveis sinergias entre o Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ver Alonso e Sant’Ana (2010).

em condições mais favoráveis do que as vigentes no crédito rural convencional. Os financiamentos podem ser concedidos de forma individual ou coletiva e destinam-se a custeio, investimento ou integralização de cotas-parte de agricultores familiares em cooperativas de produção. No âmbito do Pronaf, podem ser financiadas não apenas atividades agropecuárias, mas também o agronegócio familiar, a produção artesanal e o turismo rural, desde que explorados mediante emprego direto da força de trabalho da família produtora rural.

Ao longo de seus quinze anos de vigência, o Pronaf parece ter se consolidado como uma política de Estado. O Programa cresceu e adquiriu um porte significativo. No Ano-Safra⁴ 2009/2010, os financiamentos no âmbito do Pronaf somaram R\$ 10,6 bilhões, em um total de 1,37 milhão de operações.

O principal banco operador do Programa é o Banco do Brasil, que vem desempenhando, historicamente, o papel de instituição financeira mais utilizada para o crédito rural no país. No Ano-Safra 2009/2010, esse banco foi responsável por mais de 70% do montante financiado no âmbito do Pronaf. O Banco atua de forma importante em linhas de financiamento do Pronaf para Investimento e, com peso relativo ainda maior, nas linhas para Custeio.

O Pronaf vem sendo recorrentemente avaliado por inúmeros autores e instituições⁵. Apesar das visões distintas, há uma opinião praticamente consensual⁶ de que, embora possua limitações, o Pronaf representa um avanço importante por ter sido a primeira política pública de apoio à agricultura familiar. A maior parte da extensa literatura relativa ao Pronaf concentra-se na questão da aplicação dos recursos. Fecamp (2002), Magalhães *et al.* (2006), Mattei *et al.* (2007), dentre outros, tratam dos impactos do Pronaf; Silva (2006) e Sousa e Valente Júnior (2006) abordam a distribuição regional do crédito. Poucos, porém, são os trabalhos que estudam as fontes de recursos do Pronaf – dois exemplos são Bittencourt (2003) e Freitas de Sá (2009).

Apesar do pouco destaque dado pela literatura, a questão das fontes de recursos é crucial para a continuidade da expansão do Pronaf. Como as taxas de juros do Programa são inferiores às de mercado – e, em alguns casos, abaixo também do custo de captação dos bancos – são necessárias fontes públicas, bem como incentivos para que fontes privadas sejam aplicadas no Pronaf. Dentre as fontes públicas, estão recursos orçamentários e vários fundos públicos, cada um deles com uma dinâmica e um processo decisório próprio no que tange à

⁴ Período que compreende os últimos seis meses de um ano e os primeiros seis meses do ano seguinte.

⁵ Para um mapeamento dos trabalhos sobre o Pronaf escritos nos primeiros dez anos de sua existência, ver Mattei (2006).

⁶ A voz dissonante é a da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) – cf. CNA (2010).

destinação de recursos ao Pronaf. Constituem fontes privadas os recursos captados e obrigatoriamente destinados ao crédito rural, cabendo às instituições financeiras a decisão de utilizá-los ou não para o Pronaf. Portanto, a disponibilidade de recursos para o Pronaf é potencialmente instável, pois sujeita às peculiaridades das várias fontes. De fato, ao longo do tempo, houve profundas mudanças na participação das fontes no Pronaf, mas a redução de recursos de uma fonte foi, em geral, mais do que compensada pelo aumento de recursos de outra, o que permitiu a expansão dos financiamentos do Pronaf.

O presente artigo propõe-se a estudar as fontes de recursos do Pronaf, buscando explicar como as alterações no montante destinado por cada uma dessas fontes evitaram a falta de recursos para a expansão do Programa. Uma das contribuições do artigo é fornecer uma série histórica que permita avaliar a participação do BNDES no Pronaf a cada Ano-Safra. Por um conjunto de razões, nas bases de dados existentes – Anuário Estatístico do Crédito Rural e Base de Dados do Crédito Pronaf – os dados relativos aos financiamentos do Pronaf com recursos oriundos do BNDES são inexistentes ou estão incompletos.

O artigo está dividido em três seções, além desta Introdução. Na seção 2, caracteriza-se a expansão do Pronaf. Uma discussão sobre as particularidades e o processo decisório inerente a cada fonte de recursos do Pronaf é o tema da terceira seção. Em seguida, apresenta-se a evolução na composição dos recursos do Pronaf. Algumas considerações finais encerram o artigo.

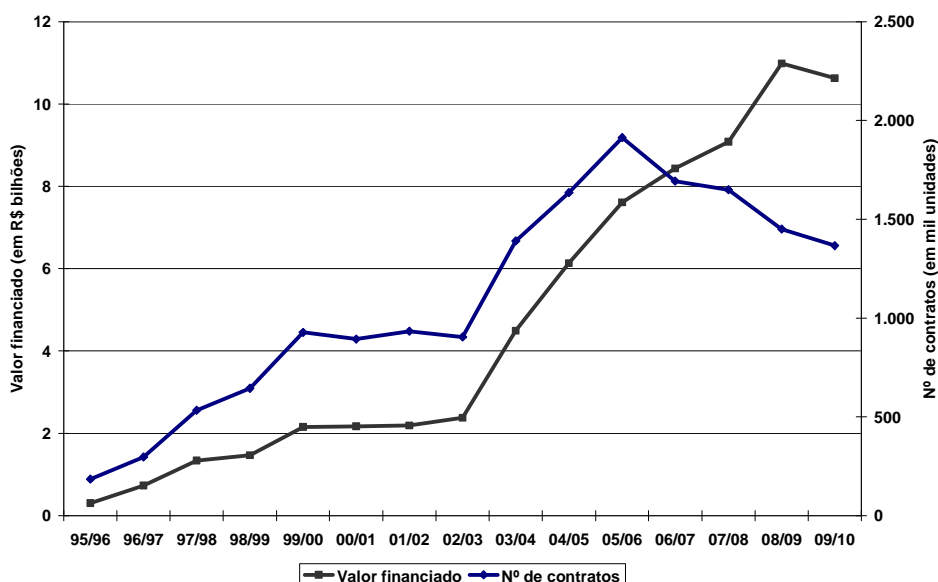
2. A expansão do Pronaf

O Pronaf, ao longo de seus quinze anos de vigência, expandiu-se fortemente. O crescimento dos financiamentos sintetiza uma expansão que ocorreu em vários aspectos. Houve criação de inúmeras linhas de crédito no âmbito do Programa, ampliação do universo de possíveis beneficiários e institucionalização de Programas de Garantia atrelados ao Pronaf (Proagro Mais e Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar). Paralelamente, as taxas de juros praticadas no Programa foram reduzidas.

No Gráfico 1, são apresentados números que revelam a expansão do Pronaf. A partir do Ano-Safra 2003/2004, o valor financiado cresceu acentuadamente, indicando uma decisão política do Governo Lula de expandir o Pronaf. O valor financiado ultrapassou R\$ 10 bilhões no Ano-Safra 2008/2009, e se manteve no mesmo patamar em 2009/2010. A estagnação

observada em 2009/2010 ainda precisa ser melhor compreendida⁷. O comportamento do número de contratos é um pouco diferente daquele apresentado pelo valor financiado. Há crescimento até o Ano-Safra 2005/2006, quando foram registrados 1,91 milhão de contratos no âmbito do Pronaf, e, em seguida, redução, tendo havido, em 2009/2010, 1,37 milhão de contratos. Por sua vez, o valor médio dos financiamentos apresentou, nos últimos anos, tendência de elevação. No Ano-Safra 2001/2002, o valor médio dos financiamentos foi de R\$ 2.347; em 2009/2010, passou a R\$ 7.777.

Gráfico 1
Pronaf - Valor financiado e número de contratos
Anos-Safra 1995/1996 a 2009/2010



Fonte: Base de Dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA

Nota: Extraído da Base de Dados em 04/02/2011. A Base de Dados é abastecida por informações prestadas por diversas instituições, com os dados atualizados até: Bacen – até junho de 2009; Bancoob – até dezembro de 2010; Banco Cooperativo Sicredi – até agosto de 2010; Basa – até outubro de 2009; Banco do Brasil – até dezembro de 2010; Banco do Nordeste – até agosto de 2010; BNDES – até julho de 2006.

Cabe destacar que os dados contidos no Gráfico 1, bem como a maior parte dos dados relativos ao Pronaf apresentados nesse artigo, são provenientes da Base de Dados do Crédito Pronaf, sob responsabilidade da Secretaria de Agricultura Familiar, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA). Tal Base de Dados é abastecida por informações prestadas pelos principais bancos operadores do Pronaf; dados relativos aos demais bancos são fornecidos pelo Banco Central do Brasil (Bacen). Um problema da Base de Dados do

⁷ É preciso fazer a ressalva de que os dados relativos ao Ano-Safra 2009/2010 ainda não estão totalmente atualizados. Se confirmada a pequena queda em 2009/2010, uma possível explicação seria a significativa elevação do valor financiado observada em 2008/2009, quando foi criada a linha Pronaf Mais Alimentos.

Crédito Pronaf é o fato de as informações de algumas instituições não estarem atualizadas. Mesmo assim, essa Base de Dados é considerada preferível em relação aos Anuários Estatísticos do Crédito Rural, que utilizam informações prestadas pelas instituições financeiras ao Bacen por meio do Registro Comum de Operações de Crédito Rural (Recor). Como não havia obrigatoriedade de registro no Recor de operações de investimento do Pronaf, os dados dos Anuários Estatísticos do Crédito Rural tendiam a subestimar os financiamentos do Programa.

A expansão do Pronaf esteve associada à criação de linhas no âmbito do Programa voltadas a finalidades específicas. Foram criadas, dentre outras, as linhas Pronaf Agroindústria, Pronaf Agroecologia e Pronaf Mais Alimentos. Essa última, lançada no Ano-Safra 2008/2009, tem sido intensamente utilizada para a compra de tratores, por ter um limite de crédito mais elevado (R\$ 130 mil, segundo as regras para o Ano-Safra 2010/2011). Foram estabelecidas condições especiais de crédito para jovens e mulheres, bem como para agricultores familiares pertencentes aos grupos A e B do Pronaf. O grupo A é formado por agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário; o grupo B é constituído por agricultores familiares com renda bruta anual familiar inferior a R\$ 6 mil (valor aplicável ao Ano-Safra 2010/2011). Os financiamentos concedidos ao grupo B, limitados atualmente a R\$ 2 mil por beneficiário, são considerados microcrédito produtivo.

A ampliação do universo de possíveis beneficiários do Pronaf foi resultado da progressiva elevação do limite de renda familiar que define a elegibilidade do agricultor no Programa. Atualmente, o critério de renda do Pronaf estabelece como elegíveis os agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 110 mil⁸. Por outro lado, desde 1996, não foram alterados os critérios de enquadramento no Programa relativos ao tamanho do estabelecimento – até quatro módulos fiscais – e número de empregados permanentes – até dois.

Associada à expansão do Pronaf, houve uma gradual redução das taxas de juros praticadas no Programa. Nas operações convencionais de custeio ou investimento realizadas no Ano-Safra 2010/2011, as taxas de juros variam entre 1% e 4,5% ao ano, crescendo conforme o valor do financiamento. Para o grupo A e o grupo B do Pronaf, aplicam-se juros de 0,5% ao ano, e bônus de adimplência de 40% e 25%, respectivamente.

⁸ Valor aplicável ao Ano-Safra 2010/2011. Para o cálculo da renda, excluem-se eventuais benefícios sociais e previdenciários e aplicam-se rebates, isto é, descontos, de acordo com a atividade praticada.

3. As fontes de recursos do Pronaf

Verificou-se, na seção anterior, que o montante de recursos destinado ao Pronaf aumentou expressivamente, sobretudo, a partir do Ano-Safra 2003/2004. Uma análise precipitada poderia concluir que esse crescimento é mero fruto da expansão econômica verificada no país desde então. É necessário perceber, porém, que os recursos utilizados no Programa são provenientes de fontes diversas, que apresentam dinâmicas bastante particulares. Contando inicialmente apenas com um percentual dos Recursos Obrigatórios relativos aos depósitos à vista – a serem explicados abaixo –, o Programa passou paulatinamente a utilizar, também, recursos oriundos de outras fontes, quais sejam, Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Poupança Rural, recursos próprios de alguns bancos cooperativos, recursos ordinários do BNDES, Fundos Constitucionais e Orçamento Geral da União.

É imperativo, portanto, que essas distintas fontes sejam analisadas isoladamente, de forma a evidenciar quais são aquelas que vêm contribuindo à expansão constatada no Programa. Essa análise será feita na seção seguinte, mas se tornará mais clara se precedida de uma apresentação dessas diversas fontes, bem como de uma discussão sobre o processo decisório de alocação de recursos subjacente a cada uma delas. Dito de outra forma, é importante conhecer cada uma dessas fontes e, mais do que isso, entender quais são os atores e o contexto de tomada de decisões sobre o montante de recursos a ser destinado ao Pronaf.

Embora seja um Programa específico, criado para atender a um grupo de agricultores com demandas bastante particulares – como visto na Introdução –, o Pronaf é parte do arcabouço mais geral do crédito rural brasileiro, sujeitando-se, portanto, às regras que compõem o Manual de Crédito Rural (MCR). O crédito rural foi institucionalizado no Brasil em 1965, por meio da Lei nº 4.829. Dada a relutância das instituições financeiras na concessão voluntária de crédito ao setor rural, a referida Lei definiu que as instituições de crédito e do Sistema Nacional de Crédito Rural deveriam aplicar em operações de crédito rural uma proporção fixa – determinada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) – dos recursos com que operam. As exigibilidades que interessam aos propósitos desse artigo são aquelas relativas aos depósitos à vista e à Poupança Rural, já que constituem fontes importantes de recursos ao Pronaf.

Os recursos destinados ao crédito rural em função da exigibilidade relativa aos depósitos à vista são chamados de *Recursos Obrigatórios*. Por estarem definidos na seção 6.2 do Manual de Crédito Rural (MCR), são também chamados de MCR 6.2. Segundo as normas vigentes para o Ano-Safra 2010/2011, as instituições financeiras devem manter aplicados em

operações de crédito rural, a título de Recursos Obrigatórios, cerca de 29%⁹ do valor de seus depósitos à vista¹⁰. Estão dispensados da exigibilidade os bancos sem carteira comercial, as cooperativas e sociedades de crédito, os bancos de desenvolvimento e a Caixa Econômica Federal (CEF). Os Recursos Obrigatórios estão sujeitos ao controle de encargos financeiros. Nos empréstimos que utilizam essa fonte, a taxa de juros não pode exceder um teto, atualmente de 6,75% ao ano. É normal que as instituições financeiras prefiram utilizar os Recursos Obrigatórios em operações com taxas de juros próximas ao teto permitido a usá-los para fazerem financiamentos com juros menores, como no caso do Pronaf. Para confrontar essa tendência e direcionar parte dos Recursos Obrigatórios para o Pronaf (e também para outros programas de crédito), foram criadas as subexigibilidades, ou seja, exigibilidades no interior dos Recursos Obrigatórios.

A criação do Pronaf esteve associada justamente à fixação de uma subexigibilidade. Segundo a Resolução do CMN nº 2.191, que instituiu em 1995 o Pronaf¹¹, ao menos 20% dos Recursos Obrigatórios deveriam servir aos financiamentos sob amparo do Programa. Esse percentual foi, aos poucos, sendo relaxado¹², até sua completa extinção, ainda em agosto de 1996¹³. Em 2004, o CMN voltou a criar uma subexigibilidade relativa ao Pronaf, menos ambiciosa que a anterior, mas verificada até hoje: à época, 8% dos Recursos Obrigatórios deveriam estar aplicados em operações do Pronaf; atualmente, esse percentual está em 10%. A instituição financeira que não cumprir a exigibilidade ou alguma das subexigibilidades deve recolher ao Bacen o valor das deficiências¹⁴. Caso não o faça, fica sujeita a multa.

Como se nota, os percentuais referentes à exigibilidade dos Recursos Obrigatórios e à subexigibilidade do Pronaf podem ser alterados ao longo do tempo, como forma de aumentar

⁹ O percentual de exigibilidade, aumentado em novembro de 2008 em reação à contração do crédito, será reduzido gradualmente até retornar, em 2014, ao padrão histórico de 25%.

¹⁰ O valor exato da exigibilidade, no Ano-Safra 2010/2011, corresponde a 29% da média aritmética do Valor Sujeito a Recolhimento relativo aos recursos à vista, apurado no período de cálculo de 01/06/2010 a 31/05/2011 (Manual de Crédito Rural, 6.2). Os depósitos à vista respondem pela maior parcela do Valor Sujeito a Recolhimento, que recebe essa denominação por ser, também, a base de cálculo para o recolhimento compulsório (instrumento clássico de política monetária).

¹¹ Tal Resolução do CMN instituiu, em 1995, o Pronaf como uma linha de crédito. Somente em 1996, por meio do Decreto nº 1946, o Pronaf ganhou o status de programa governamental. Por isso, apesar de a linha de crédito existir desde 1995, considera-se 1996 como ano de criação do Pronaf.

¹² A Resolução do CMN nº 2.256, de 1996, permitiu que o financiamento da safra de inverno de algumas culturas fosse contabilizado para essa subexigibilidade. A Resolução do CMN nº 2.296, também de 1996, repetia a exigibilidade de 20% dos Recursos Obrigatórios, mas com uma flexibilidade: ela não seria mais aplicada a todo o depósito à vista, mas somente ao das instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) que decidissem operar o programa.

¹³ A Resolução do CMN nº 2.310, de 1996, revogou as supracitadas Resoluções nº 2.191 e 2.296.

¹⁴ O valor recolhido é restituído, sem remuneração, em agosto do ano seguinte ao do recolhimento. Há, porém, a possibilidade de o Bacen transferir os recursos recolhidos à instituição financeira antes desse prazo, desde que ela se comprometa a aplicar os recursos nas modalidades em que tenha sido registrada a deficiência (Manual de Crédito Rural, 6.5).

o estímulo ao Programa ou combater eventuais retrações de crédito. Tratam-se, no entanto, de alterações não muito frequentes, já que dependem de novas Resoluções do CMN e exigem toda uma reorganização de portfólio por parte das instituições financeiras. Os percentuais dos depósitos à vista exigidos para aplicação no Pronaf costumam ser, portanto, mais perenes do que aqueles verificados nas outras fontes de recursos do Programa.

Complementando o propósito das subexigibilidades, há ainda uma outra estratégia de incentivo ao direcionamento dos Recursos Obrigatórios, por parte das instituições financeiras, a programas que, como o Pronaf, têm remuneração menos atraente. Trata-se dos fatores de ponderação, determinados pelo CMN, e que atribuem a determinados programas de crédito pesos distintos na contabilização das exigibilidades. Por exemplo, às operações de investimento ao amparo do Pronaf contratadas com taxas de juros de 1% ao ano aplica-se, no Ano-Safra 2010/2011, um fator de ponderação igual a 2,4, o que significa que cada R\$ 1 destinado a essas operações é contabilizado como R\$ 2,40 para efeito do cumprimento da exigibilidade e da subexigibilidade.

Mesmo com os fatores de ponderação, é possível que um banco não consiga cumprir a exigibilidade (ou subexigibilidade). Para lidar com esse problema, foram criados os Depósitos Interfinanceiros Vinculados ao Crédito Rural (DIR). Um banco que destinou ao crédito rural menos que sua exigibilidade pode cumprir suas obrigações desde que repasse recursos, por meio de DIR, para outro banco, que deve utilizar os recursos recebidos em operações de crédito rural.

Para concluir a discussão sobre os Recursos Obrigatórios, é preciso evidenciar uma diferença extremamente relevante dessa fonte de recursos em relação à maioria das demais: os depósitos à vista, que constituem os Recursos Obrigatórios, não são remunerados. Visto, portanto, que sua captação não implica custos ao banco, sua aplicação em linhas do Pronaf não configura perdas ao emprestador, ainda que as taxas de juros desse Programa sejam bastante reduzidas¹⁵. Sobre as fontes de recursos que são remuneradas, por outro lado, incidem taxas de juros quase sempre maiores do que aquelas cobradas nos empréstimos do Pronaf. Sendo assim, a destinação de recursos dessas fontes remuneradas para o Pronaf só se torna factível quando o Tesouro Nacional arca com as despesas relativas à diferença entre os custos decorrentes do uso desses recursos (que envolvem os custos de captação dos recursos, os custos administrativos e tributários) e a rentabilidade oferecida pelas linhas do Pronaf. Esse procedimento é chamado de “equalização de encargos financeiros” e é fundamental ao

¹⁵ A análise aqui realizada considera apenas as taxas de juros de captação e de empréstimo, desconsiderando eventuais perdas por inadimplência do mutuário.

funcionamento do Pronaf e de outras linhas de crédito rural que possuem baixas taxas de juros. Os valores passíveis de equalização e os bancos que têm direito a esse procedimento são definidos anualmente, no âmbito do Ministério da Fazenda (MF), e divulgados através das Portarias do Gabinete desse Ministério.

Dentre as fontes que dependem das equalizações de encargos financeiros – configurando, portanto, uma situação distinta daquela verificada para os Recursos Obrigatórios –, a mais importante para o Pronaf, atualmente, é a *Caderneta de Poupança Rural*, instituída em 1986 e captada atualmente por seis bancos¹⁶. Para a Poupança Rural, tal como ocorre com os depósitos à vista, existe uma exigibilidade que direciona um percentual dos recursos ao crédito rural. Ele corresponde, no Ano-Safra 2010/2011, a cerca de 69%¹⁷ do valor dos depósitos em questão¹⁸. Desse montante de recursos direcionados, pelo menos 68% devem estar aplicados em operações de crédito rural, e até 32% podem ser utilizados para financiar a aquisição de Cédulas de Produto Rural (CPR) e comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos de origem agropecuária. Existe, também, um DIR vinculado ao cumprimento da exigibilidade da Poupança Rural. Não há, no entanto, uma subexigibilidade relativa ao Pronaf, como ocorre com os depósitos à vista. Os recursos da Poupança Rural são considerados não controlados, de modo que os encargos financeiros podem ser pactuados livremente, exceto em operações subvencionadas pela União. De qualquer forma, as taxas de juros que remuneram a Poupança Rural são superiores àquelas cobradas nas linhas de crédito do Pronaf. A operacionalização do Programa com recursos da Poupança Rural só é viável, como antecipado, quando ocorre a equalização de encargos financeiros, por parte do Tesouro Nacional. Assim, a destinação de recursos da Poupança Rural para o Pronaf resulta de decisões dos bancos que captam esses depósitos, mas essas decisões são pautadas pela necessidade de contemplar a exigibilidade e, o que é muito importante, são totalmente dependentes das Portarias de Equalização emitidas pelo MF.

São também utilizados no Pronaf recursos do *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT), que tem como principal fonte de arrecadação as contribuições ao PIS e ao PASEP. Do montante arrecadado, 40% são emprestados, por determinação constitucional, ao BNDES. Esse montante, denominado FAT Constitucional, pode servir de fonte de recursos para o

¹⁶ Banco do Brasil, Banco da Amazônia (BASA), Banco do Nordeste (BNB), Banrisul, Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob) e Banco Cooperativo Sicredi (Bansicredi).

¹⁷ O percentual de exigibilidade, elevado em novembro de 2008 em reação à contração do crédito, será reduzido gradualmente até retornar ao padrão de 65% em 2014.

¹⁸ O valor exato da exigibilidade, no Ano-Safra 2010/2011, corresponde a 69% da média aritmética do Valor Sujeito a Recolhimento (VSR) relativo aos depósitos da Poupança Rural, apurado no período de cálculo de 01/06/2010 a 31/05/2011 (Manual de Crédito Rural, 6.4). Os depósitos da Poupança Rural constituem a maior parte do VSR relativo aos depósitos da Poupança Rural.

Pronaf, desde que a Diretoria do BNDES assim o decida. Entretanto, apesar de ser uma decisão interna a esse Banco, ela é absolutamente condicionada por uma decisão de âmbito exógeno, à semelhança do que ocorre com a Poupança Rural. Mais uma vez, as taxas de juros pagas pelos mutuários do Pronaf são inferiores à taxa de remuneração do Fundo, a TJLP. A destinação de recursos do FAT para o Pronaf é também condicionada, portanto, aos valores equalizáveis pelo Tesouro Nacional.

A arrecadação do FAT que não é compulsoriamente emprestada ao BNDES deve servir, inicialmente, ao propósito precípua do Fundo, a saber, o custeio do Programa de Seguro-Desemprego e do abono salarial. Havendo recursos excedentes, constituem-se os chamados Depósitos Especiais (FAT-DE), que são repassados a algumas instituições federais (Banco do Brasil, BNDES, BASA, BNB, CEF e FINEP) para serem utilizados em linhas de crédito pré-determinadas. Cabe ao Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) a decisão sobre o montante de recursos a ser destinado a cada ano ao Pronaf, em meio aos diversos programas passíveis de serem contemplados pelo Fundo. O Codefat é um órgão tripartite, composto de forma paritária por representantes do Governo Federal, dos trabalhadores e dos empregadores. Dentre os representantes do Conselho, parece caber preponderantemente àqueles do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) o esforço pela destinação de recursos ao Pronaf. Havendo a definição do valor destinado ao Programa, ele é então “disputado” pelas instituições federais que têm acesso ao Fundo¹⁹. Mais uma vez, o uso desses recursos está condicionado às decisões do Ministério da Fazenda com relação ao montante anual passível de equalização por parte do Tesouro Nacional para cada banco.

Também são equalizados os recursos próprios de alguns bancos cooperativos destinados ao Pronaf – essa fonte é chamada de *Recursos Próprios Equalizáveis (RPE)*. Aliás, o MCR prevê que o Tesouro Nacional pode realizar tais equalizações para recursos próprios também do BNDES, mas o padrão do Ministério da Fazenda já há mais de uma década tem sido o de equalizar para o Pronaf os recursos próprios de apenas dois bancos, quais sejam, Bancoob e Bansicredi.

Os *Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO)* também são fontes de recursos do Pronaf. Criados em 1989, esses Fundos recebem recursos da arrecadação tributária federal e financiam projetos produtivos de atividades econômicas distintas, inclusive, da agropecuária e da agroindústria. Cada Fundo

¹⁹ Dentre elas, as que operam o Pronaf são Banco do Brasil, BNDES, Basa e BNB.

possui um banco operador, ao qual são repassados os recursos para serem emprestados aos mutuários finais²⁰. Há uma determinação legal para que os financiamentos dos Fundos priorizem, no meio rural, os pequenos e miniprodutores. O uso dos recursos dos Fundos deve ser pautado por diretrizes e orientações gerais do Ministério da Integração Nacional, de forma a estar em consonância com as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional. Com base nessas diretrizes, os bancos operadores elaboram as programações anuais de financiamento, estabelecendo o percentual dos recursos disponíveis que deve ser destinado ao Pronaf²¹. Esse percentual, no entanto, apresenta comportamento bastante variável nos três Fundos, revelando uma autonomia dos bancos na prioridade dada ao Programa. No FNE – o maior dos Fundos Constitucionais²² – esse percentual é hoje bem menor do que já foi em anos pretéritos. O fato de os recursos desses Fundos não terem custo de captação para o banco eleva ainda o grau de autonomia das decisões com relação a sua destinação, já que não é necessária a equalização de encargos financeiros por parte do Tesouro Nacional²³.

Por fim, há a fonte Tesouro Nacional, constituída de recursos do *Orçamento Geral da União (OGU)* inscritos na rubrica Operações Oficiais de Crédito. Embora extremamente elevados em termos absolutos, esses recursos são escassos diante da variedade e dimensão das rubricas a que se destinam. Sobretudo num contexto de contenção de gastos públicos, como o que se configura para os próximos anos, a margem de manobra para o uso desses recursos apresenta limites consideráveis. Assim, o destino desses recursos orçamentários é decidido ano a ano²⁴, como resultado de intensas disputas entre os diversos Ministérios e, também, no interior de cada Ministério. Reflete, portanto, as prioridades governamentais e, num segundo plano, a correlação de forças entre os diversos atores envolvidos no processo. Esse destino dado aos recursos é divulgado na Lei de Orçamento Anual, que deve ser aprovada pelo Congresso Nacional. Os recursos do OGU destinados ao Pronaf são repassados a bancos públicos federais, que por sua vez os emprestam aos mutuários finais. Os recursos devem ser destinados às Linhas definidas pelo Governo Federal e, uma vez pagos pelo mutuário final,

²⁰ São eles o BNB, o BASA e o Banco do Brasil, respectivamente para o FNE, o FNO e o FCO.

²¹ Esses planos anuais devem ser aprovados pelo Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento de cada região, que é composto por representantes de diversos Ministérios, dos Estados da região, de Federações regionais de Comércio, Indústria e Agricultura, representantes trabalhistas e um representante do próprio banco operador. São, então, encaminhados ao Congresso Nacional, onde devem ser também aprovados.

²² Dos recursos destinados aos Fundos Constitucionais, 60% vão para o FNE, 20% para o FCO e 20% para o FNO.

²³ Esses recursos são chamados por Bittencourt (2003) de “autoequalizáveis”, pois não possuem custos de captação para os bancos e a remuneração destinada a cobrir custos de operacionalização do Pronaf é debitada do respectivo Fundo.

²⁴ Parte relevante desses recursos é comprometida com gastos correntes e vinculações constitucionais, de forma que apenas um determinado percentual pode ser realocado anualmente.

devem ser devolvidos pelo banco à União. Dependendo da Linha do Pronaf, o risco das operações pode ser da União ou do banco e a remuneração da instituição financeira varia conforme o caso.

Vale destacar, portanto, que o Tesouro Nacional pode ser, no Pronaf, uma fonte efetiva de recursos que chegarão ao mutuário final por intermédio dos bancos ou então – de forma alternativa ou complementar – pode apoiar o Programa por meio da equalização de encargos financeiros de outras fontes – notadamente, Poupança Rural e FAT. Nesse último caso, o Tesouro Nacional não é uma fonte, mas viabiliza que outras fontes sejam utilizadas para o Programa.

4. Recursos utilizados no Pronaf: a evolução de suas distintas fontes

Como visto na seção anterior, os recursos utilizados no Pronaf são provenientes de fontes diversas, de origem pública e privada, operados por instituições distintas e contando com processos decisórios próprios para a alocação dos recursos. Destarte, o desembolso efetivo de recursos para o Pronaf, proveniente de cada uma dessas fontes, foi bastante variável desde a criação do Programa, guardando, em alguns casos, uma relação de substituição entre eles e, em outros casos, uma dinâmica autônoma em relação ao comportamento das demais fontes. As Tabelas 1 e 2 e o Gráfico 2 mostram os valores de cada uma das fontes de recursos utilizadas no Pronaf, em termos absolutos e percentuais. Os dados apresentados são quase todos provenientes da Base de Dados do Crédito Pronaf. Para os dados do BNDES, no entanto, optou-se neste artigo por apresentar dados internos, obtidos no próprio Banco, sobre os valores contratados em linhas de financiamento do Pronaf, de forma a obter uma avaliação mais rigorosa da participação do BNDES no Programa e, também, de tornar esses dados públicos²⁵.

²⁵ A opção se deveu, essencialmente, à maior atualização dos dados internos. São utilizados dados dos “valores contratados” para tornar possível a análise comparativa, já que a Base de Dados do Crédito Pronaf utiliza esse padrão.

Tabela 1

Pronaf – Valor Financiado, por fonte de recursos (em R\$ milhões).

Anos-Safra 1995/1996 a 2009/2010

Ano-safra	BNDES	FAT	FCs	Recursos Obrigatórios (MCR 6.2)	Poupança Rural	OGU	RPE	Outros	Total
1995/1996	-	140,2	0,0	167,2	-	-	-	-	307,4
1996/1997	442,9	600,6	3,3	125,9	-	-	-	-	1.172,6
1997/1998	225,2	1.029,1	98,3	210,2	-	-	-	-	1.562,9
1998/1999	350,4	1.165,9	123,5	176,5	-	-	-	-	1.816,4
1999/2000	197,1	1.562,9	270,7	208,0	-	0,0	15,6	-	2.254,3
2000/2001	271,0	1.169,4	216,4	297,2	-	245,9	68,0	-	2.267,8
2001/2002	130,2	1.355,1	156,2	155,0	-	380,8	94,6	-	2.271,9
2002/2003	85,7	1.614,6	269,2	39,2	-	329,4	103,9	-	2.442,1
2003/2004	174,0	1.339,2	652,3	306,7	835,2	1.165,5	174,9	-	4.647,7
2004/2005	110,6	827,4	1.343,4	1.525,4	0,1	2.177,7	66,9	77,1	6.128,5
2005/2006	122,7	3.263,3	2.089,9	1.858,8	-	223,2	92,6	70,0	7.720,6
2006/2007	239,9	2.646,8	1.699,9	3.576,9	-	405,6	59,3	-	8.628,5
2007/2008	549,2	1.329,0	1.663,3	3.931,7	1.654,4	370,8	0,5	-	9.499,0
2008/2009	843,8	312,7	2.006,7	2.914,4	4.524,9	424,6	431,2	189,8	11.648,0
2009/2010	968,1	0,7	1.659,6	1.362,1	6.760,5	402,7	0,3	126,7	11.280,6

Fonte: Base de Dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA. Para o BNDES, foram usados dados internos.**Notas:** Extraído da Base de Dados em 28/01/2011. A Base de Dados do Crédito Pronaf é abastecida por informações prestadas por diversas instituições, com os dados atualizados até: Bacen – até junho de 2009 ; Bancoob – até dezembro de 2010; Banco Cooperativo Sicoob – até agosto de 2010; Basa – até outubro de 2009; Banco do Brasil – até dezembro de 2010; Banco do Nordeste – até agosto de 2010. A rubrica “Outros” refere-se ao Funcafé e ao Fundo Nacional de Reforma Agrária (FNRA).

A coluna “Total” refere-se à soma das colunas anteriores; visto que a tabela utiliza dados internos do BNDES para os empréstimos desse Banco sob o amparo do Pronaf, o Total de empréstimos aqui apresentado é diferente daquele apresentado no Gráfico 1, que utiliza apenas a Base de Dados do Crédito Pronaf.

Tabela 2

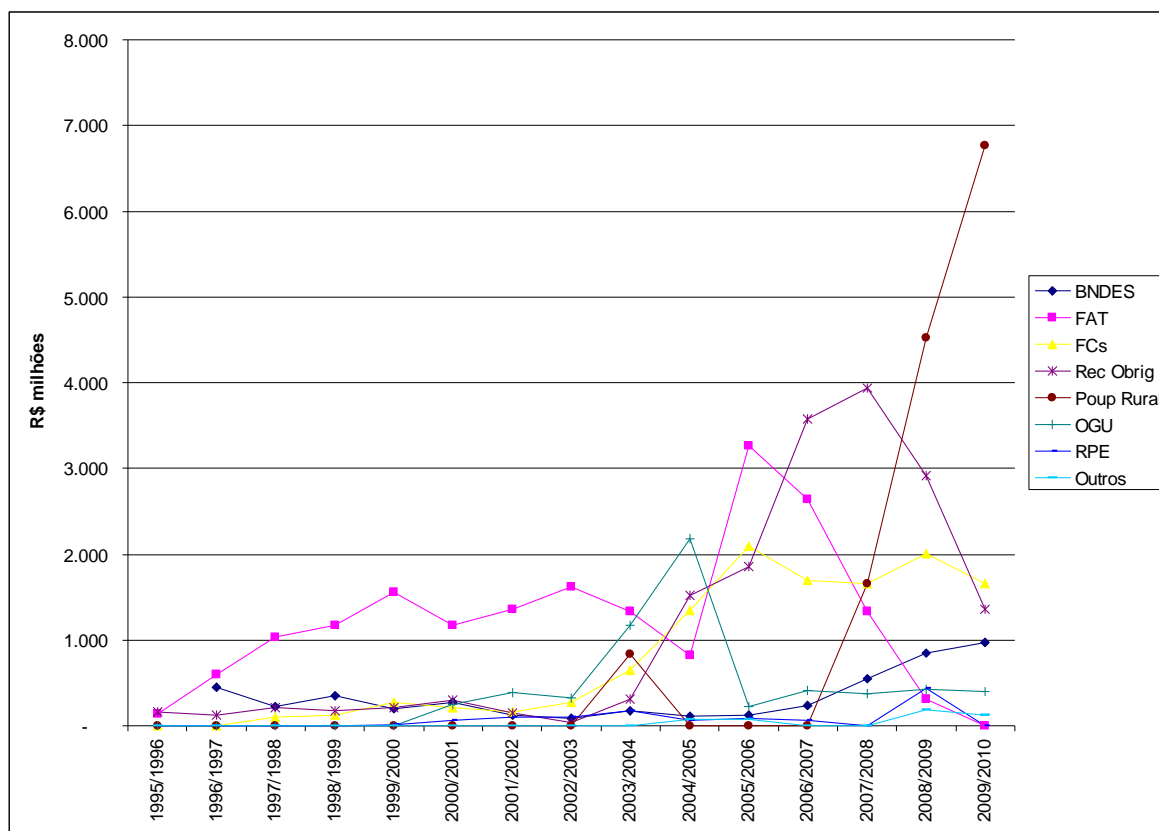
Pronaf – Valor Financiado, por fonte de recursos (em %).

Anos-Safra 1995/1996 a 2009/2010

Ano-safra	BNDES	FAT	FCs	Recursos Obrigatórios (MCR 6.2)	Poupança Rural	OGU	RPE	Outros	Total
1995/1996	-	46%	0%	54%	-	-	-	-	100%
1996/1997	38%	51%	0%	11%	-	-	-	-	100%
1997/1998	14%	66%	6%	13%	-	-	-	-	100%
1998/1999	19%	64%	7%	10%	-	-	-	-	100%
1999/2000	9%	69%	12%	9%	-	0%	1%	-	100%
2000/2001	12%	52%	10%	13%	-	11%	3%	-	100%
2001/2002	6%	60%	7%	7%	-	17%	4%	-	100%
2002/2003	4%	66%	11%	2%	-	13%	4%	-	100%
2003/2004	4%	29%	14%	7%	18%	25%	4%	-	100%
2004/2005	2%	14%	22%	25%	0%	36%	1%	1%	100%
2005/2006	2%	42%	27%	24%	-	3%	1%	1%	100%
2006/2007	3%	31%	20%	41%	-	5%	1%	-	100%
2007/2008	6%	14%	18%	41%	17%	4%	0%	-	100%
2008/2009	7%	3%	17%	25%	39%	4%	4%	2%	100%
2009/2010	9%	0%	15%	12%	60%	4%	0%	1%	100%

Fonte: Base de Dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA. Para o BNDES, foram usados dados internos.

Gráfico 2
Pronaf – Valor Financiado, por fonte de recursos (em R\$ milhões)
Anos-Safra 1995/1996 a 2009/2010



Fonte: Base de Dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA. Para o BNDES, foram usados dados internos.

Em seu primeiro ano, o Pronaf contou apenas com recursos do FAT e dos Recursos Obrigatórios, além de um montante ínfimo oriundo dos Fundos Constitucionais (mais especificamente, do FCO). Nos anos subsequentes, o repasse do FAT foi aumentando progressiva e acentuadamente, enquanto aquele das duas outras fontes manteve-se em patamares percentualmente baixos. De fato, esse foi o padrão ao longo de todo o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com o FAT constituindo-se como a fonte por excelência de recursos para o Pronaf, sendo apenas complementada – de maneira bastante marginal – pelas demais fontes. Mesmo com a incorporação de algumas novas fontes a partir de 1999 – a serem discutidas abaixo –, a dependência de recursos do FAT foi extrema ao longo dos oito primeiros anos de existência do Programa. Durante esse período, a participação do FAT (incluindo os recursos repassados pelo BNDES) no total do Pronaf foi, em média, de 71%²⁶.

No segundo mandato FHC, a dependência dos recursos do FAT tornou-se um pouco menor, já que algumas novas fontes passaram a ser utilizadas. Em 1999, a Lei nº 9.848

²⁶ Na época, os recursos do BNDES para o Pronaf eram integralmente provenientes do FAT.

permitiu a equalização de encargos financeiros para operações de crédito rural realizadas por bancos cooperativos com recursos próprios. Esses recursos próprios equalizáveis (RPE) não representam um percentual muito relevante do total de recursos do Pronaf, mas têm uma importância qualitativa considerável: os bancos cooperativos possuem uma grande capilaridade, além de uma proximidade dos agricultores familiares que pode permitir um uso bastante eficaz dos recursos do Programa.

No Ano-Safra 2000/2001, o Programa passou a contar também com aportes do Orçamento Geral da União (OGU), que constituía uma fonte possível de recursos para o Pronaf desde a origem do Programa, mas não era até então utilizada. Em 2001, foi promulgada a Lei nº 10.186, autorizando que a União começasse a fornecer recursos para a operação do Pronaf por intermédio de instituições financeiras e tendo como garantia apenas a obrigação do devedor. Nesse ano e no ano seguinte, os repasses do OGU para o Programa não foram desprezíveis, mas estiveram ainda muito aquém daqueles oriundos do FAT, representando cerca de 14% do orçamento total do Programa. A opção do Governo Federal era a de priorizar os gastos do Tesouro Nacional com a equalização desses recursos do FAT (e também – minoritariamente – dos recursos próprios de bancos cooperativos), ao invés de utilizá-los diretamente como fonte do Pronaf. Nesses anos, os recursos do Tesouro liberados para equalização de juros do Programa foram maiores do que aqueles autorizados para despesa com empréstimos em linhas do Pronaf²⁷. Apesar dessa incorporação marginal de novas fontes, a maior parte dos recursos utilizados no Programa continuou a ser proveniente do FAT.

A partir de 2003, a situação se alterou rápida e profundamente. O Governo Lula atribuiu um grau elevado de prioridade ao Pronaf e, os valores financiados no âmbito do Programa foram aumentados em cerca de 50% no Ano-Safra 2003/2004. Esse aumento, porém, não foi assentado sobre a fonte principal de recursos até então, o FAT, mas foi promovido pelo crescimento de outras fontes e mesmo da incorporação de uma nova fonte de recursos ao Programa, a Poupança Rural. Se no Ano-Safra 2002/2003 os recursos do FAT – incluindo aqueles oriundos do BNDES – representavam 70% dos recursos do Pronaf, no Ano-Safra seguinte esse percentual caiu para 33%.

A Poupança Rural, como visto na seção anterior, possui um custo de captação superior ao retorno dado pelas linhas de financiamento do Pronaf. O uso dessa fonte para o Programa só foi possível no Ano-Safra 2003/2004 porque a Portaria do Ministério da Fazenda para

²⁷ Para verificar os dados, ver os Documentos da Controladoria Geral da União para os anos em questão.

equalização de encargos financeiros, que cobria tradicionalmente apenas os recursos do FAT, equalizou também, para o Banco do Brasil, recursos oriundos da Poupança Rural²⁸. A equalização dos recursos da Poupança Rural destinados ao Pronaf foi descontinuada, porém, no Ano-Safra seguinte e só voltou a ser permitida em 2007, como se verá abaixo.

Apesar dessa equalização inédita dos recursos da Poupança Rural, o ano de 2003 foi o primeiro, desde a criação do Programa, em que os valores destinados à equalização de juros para o Pronaf foram reduzidos²⁹. Alternativamente, o montante do Orçamento Geral da União destinado ao Pronaf mais do que triplicou entre os Anos-Safra 2002/2003 e o seguinte, passando a contemplar, inclusive, novas linhas de financiamento no âmbito do Programa.

No Ano-Safra 2004/2005, o volume de recursos do OGU destinado ao Pronaf atingiu seu recorde, compensando a queda nos repasses do FAT e representando 36% do total de recursos do Programa³⁰. Como antecipado, não se repetiu nesse ano a equalização de recursos da Poupança Rural. Entretanto, adotou-se uma medida de caráter perene de utilização para o Pronaf dos recursos da outra das exigibilidades definidas pelo Manual de Crédito Rural, aquela relativa aos depósitos à vista (MCR 6.2). A Resolução CMN nº 3.224, de julho de 2004, determinou que a partir de então haveria uma subexigibilidade dentro dos Recursos Obrigatórios: 8% deles deveriam estar alocados em linhas de financiamento do Pronaf. Assim, essa fonte de recursos, que apresentava patamares bastante reduzidos nos anos pretéritos, passou a contribuir, já no Ano-Safra 2004/2005, com um quarto do total de recursos do Pronaf para o período. Nos anos seguintes, o crescimento foi ainda mais expressivo e o montante de Recursos Obrigatórios destinados ao Programa, no Ano-Safra 2007/2008, alcançou praticamente R\$ 4 bilhões, representando 41% do total de recursos do Programa.

Adicionalmente, o Pronaf passou a contar com recursos cada vez mais expressivos de uma fonte até então pouco explorada, os Fundos Constitucionais (FCs). Dois motivos podem ser anunciados para explicar essa elevação. Em primeiro lugar, Bittencourt (2003) destaca que havia uma compreensão equivocada por parte dos gestores dos FCs com relação aos encargos financeiros incidentes sobre os empréstimos do Pronaf³¹; essa má interpretação, que fazia com

²⁸ No Ano-Safra 2003/2004, R\$ 835 milhões provenientes da Poupança Rural foram destinados a linhas de financiamento do Pronaf.

²⁹ Para os valores exatos e maiores detalhes, ver Controladoria Geral da União – Documentos Diversos.

³⁰ Embora os recursos fossem do OGU, o risco de crédito da maior parte das linhas utilizadas era dos bancos e não da União.

³¹ Segundo Bittencourt (2003, p. 119), “a Lei nº 10.177 que rege os FCs (...) define que os Fundos devem praticar nos empréstimos do Pronaf, os mesmos encargos financeiros estabelecidos pelo CMN para as demais fontes do programa. Os gestores dos FC’s entendiam como encargos apenas a taxa de juros, excluindo assim os rebates e bônus de adimplência concedidos pelo Pronaf. Por isso, os agentes financeiros operavam quase que

que a destinação de recursos para o Programa se mantivesse em patamares baixos, foi corrigida pela Lei nº 10.464, de 2002. Em segundo lugar, houve um esforço por parte dos gestores e operadores dos FCs para entrarem em consonância com a prioridade dada pelo novo governo ao Programa³². Com isso, os recursos do Pronaf oriundos desses FCs mais do que dobraram de 2002 para 2003 e, novamente, de 2003 para 2004, atingindo seu auge em 2006, quando ultrapassaram R\$ 2 bilhões. No período 2006-2010, os valores verificados foram menores, sobretudo em razão da estabilização dos repasses do FNE (o maior dos três FCs) num patamar inferior ao verificado em 2006.

No que diz respeito ao uso dos recursos do Tesouro Nacional, houve também uma mudança significativa em 2006, que no fundo significou um retorno à situação pretérita. Após dois Anos-Safra em que o repasse ao Pronaf de recursos do Orçamento Geral da União fora extremamente significativo (2003/2004 e 2004/2005), houve um retorno à prática verificada anteriormente. Voltou-se, assim, a priorizar o uso dos recursos do Tesouro Nacional para alavancar o uso de outras fontes (por intermédio da equalização dos encargos financeiros) ao invés de alocá-los diretamente como fonte do Pronaf. De forma a diminuir o impacto no Resultado Nominal da União, a destinação de recursos do OGU ao Programa caiu de R\$ 2,2 bilhões no Ano-Safra 2004/2005 para apenas R\$ 223 milhões em 2005/2006³³. Em contrapartida, os limites equalizáveis de recursos do FAT destinados ao Pronaf subiram de menos de R\$ 1 bilhão no Ano-Safra 2004/2005 para valores em torno de R\$ 4 bilhões nos dois Anos-Safra subsequentes.

No Ano-Safra 2005/2006, portanto, em razão dessa grande elevação do montante equalizável dos recursos destinados ao Pronaf, o FAT voltou temporariamente a ser a principal fonte de recursos para o Programa. A partir de 2007, porém, há um novo entrave ao uso dessa fonte. Os gastos com seguro-desemprego e abono salarial subiram sobremaneira, como fruto do processo de aumento do grau de formalização do mercado de trabalho no Brasil³⁴ e, principalmente, da elevação do salário mínimo. Como visto na seção anterior, os Depósitos Especiais do FAT são formados de forma residual, ou seja, como o volume restante

exclusivamente com o Pronaf A. Este problema foi resolvido em maio de 2002 quando da promulgação da Lei nº 10.464, baseada na MP 24/02. Em seu artigo 14 os rebates e os bônus por adimplemento que forem aplicados aos financiamentos do Pronaf foram definidos como componentes dos encargos financeiros”.

³² Em 2003, o BNB passou a usar recursos do FNE para as linhas de financiamento do Pronaf – grupos C e D.

³³ Além disso, esse repasse de recursos do OGU para o Pronaf, com assunção de risco por parte dos bancos, gera para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) um alto custo operacional, decorrente, sobretudo, da necessidade de fiscalização.

³⁴ *Contra-intuitivamente, a rotatividade da mão-de-obra no Brasil é pró-cíclica (MTE, 2010), de forma que o aumento do grau de formalização e o aquecimento do mercado de trabalho geraram um aumento das despesas com seguro-desemprego.*

após o empréstimo obrigatório ao BNDES e os gastos com seguro-desemprego e abono salarial. Os montantes autorizados anualmente para aplicação em FAT-DE caíram progressivamente a partir de então, passando de R\$ 16,2 bilhões em 2006 para R\$ 9,5 bilhões em 2007, R\$ 6,1 bilhões em 2008 e R\$ 3,0 bilhões em 2009. Diante desse quadro, os recursos do Fundo utilizados no Pronaf reduziram-se imensamente, passando de quase R\$ 3 bilhões no Ano-Safra 2006/2007 para apenas R\$ 700 mil no Ano-Safra 2009/2010.

Ao invés de compensar essa queda nos repasses do FAT com recursos preponderantemente do OGU, como havia sido feito em 2003 e 2004, a estratégia nesse momento foi outra e consistiu na retomada da utilização de recursos da Poupança Rural. Para o Ano-Safra 2007/2008, a Portaria do Ministério da Fazenda autorizou a equalização para o Banco do Brasil de recursos oriundos da Poupança Rural no valor de R\$ 1,5 bilhão; para o Ano-Safra seguinte, esse montante foi triplicado e, no Ano-Safra 2010/2011, chegou a expressivos R\$ 9,4 bilhões, indicando que a estratégia atual é a de manter essa fonte de recursos como a principal sustentação financeira do Pronaf. No Ano-Safra 2009/2010, os recursos da Poupança Rural representaram 60% do total de recursos destinados ao Pronaf no período. Pode-se ressaltar um lado positivo e outro negativo dessa dependência acentuada dos recursos da Poupança Rural. O lado positivo é que se trata de uma fonte de recursos menos sujeita a escassez; dado que os recursos têm sido relativamente abundantes, seu uso depende quase que exclusivamente das Portarias do Ministério da Fazenda que autorizam a equalização de encargos financeiros. O lado negativo é que essa fonte de recursos é mais cara que as demais, implicando gastos maiores do Tesouro Nacional com a equalização de encargos financeiros.

No BNDES houve, também, um esforço para compensar a queda abrupta nos repasses de recursos do FAT-DE. Para não parar de operar as linhas de financiamento do Pronaf, o Banco passou a usar, desde o Ano-Safra 2006/2007, seus recursos ordinários para o Programa. Ao invés de descontinuar o Pronaf, o BNDES aumentou significativamente o repasse de recursos ao Programa, quadruplicando os valores contratados entre os Anos-Safra 2006/2007 e 2009/2010. Nesse último Ano-Safra, os recursos do BNDES representaram 9% do orçamento total do Pronaf.

Em linhas gerais, pode-se resumir esse processo todo de expansão e realocação de fontes de recursos para o Pronaf da seguinte forma: no governo FHC, a fonte basilar do Programa era o FAT. No governo Lula, a intenção de expandir o Programa de forma significativa levou à intensificação do uso de outras fontes. A inviabilidade de realizar essa expansão meramente com recursos do FAT-DE foi inicialmente compensada pelo aumento do

uso dos recursos do OGU e, depois, pela destinação de uma parte dos Recursos Obrigatórios ao Pronaf (por intermédio da subexigibilidade do MCR 6.2) e pela viabilização do uso da Poupança Rural (graças à equalização de encargos financeiros dessa fonte). Em paralelo, os repasses dos Fundos Constitucionais parecem ter uma dinâmica relativamente autônoma, tendo subido muito até 2006 e mantendo-se praticamente constante desde então. Atualmente, os recursos do Pronaf são provenientes de diversas fontes, o que permite alguma flexibilidade nos momentos em que uma das fontes torna-se escassa (por motivos de ordem política ou macroeconômica). Apesar disso, os dados mais recentes revelam uma dependência acentuada dos recursos oriundos da Poupança Rural.

5. Considerações finais

A importância da agricultura familiar é reconhecida pela maioria dos estudiosos brasileiros do ramo. É evidente que o apoio a esse grupo de produtores rurais não pode se restringir à questão do crédito. Outros programas públicos são necessários e complementam os benefícios das linhas de financiamento do Pronaf. Um programa de grande importância para essas famílias é o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que autoriza a compra sem licitação, pelo Estado, de produtos provenientes da agricultura familiar, com limite de até R\$ 3.500/ano por produtor. Ainda com o intuito de elevar a demanda por esses produtos, a Lei nº 11.947, de 2009, determinou que 30% dos recursos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) que são destinados à compra da merenda das escolas públicas e filantrópicas do país devem ser utilizados para a aquisição de produtos de agricultores familiares, no próprio município do estabelecimento escolar. Além desses programas de estímulo da demanda, o desenvolvimento da agricultura familiar depende também, de forma acentuada, da prestação de uma assistência técnica de qualidade. De qualquer forma, ainda que essas outras políticas públicas de apoio aos agricultores familiares sejam fundamentais, a questão do crédito é absolutamente crucial, sendo muito importante que a trajetória recente de expansão do Pronaf seja mantida nos próximos anos.

Essa continuidade da expansão do Programa exigirá, obviamente, o crescimento do montante de seus recursos. Nesse sentido, é importante que as fontes de recursos continuem diversificadas, permitindo sua realocação conforme as necessidades derivadas da conjuntura. Verificou-se, no artigo, que ao longo dos quinze anos de história, novas fontes de recursos foram sendo agregadas ao Pronaf; ademais, a contribuição dessas diversas fontes ao total de recursos contratados anualmente em linhas de financiamento do Programa foi bastante variável ao longo do tempo, de acordo com o contexto político e macroeconômico em vigor.

A principal transformação no uso desses recursos, como observado, foi a passagem de um momento em que os recursos eram preponderantemente oriundos do FAT, para outro em que o uso das fontes era menos concentrado, até a situação dos Anos-Safra 2008/2009 e 2009/2010, em que a dependência da Poupança Rural foi bastante elevada.

Para os próximos anos, é pouco provável que haja uma reversão na tendência de redução de recursos do FAT-DE. Trata-se, porém, de uma fonte importante para o Pronaf, em particular para os empréstimos do BNDES, que não capta Poupança Rural. Nesse sentido, seria importante que o Codefat adotasse como prática permanente a destinação de uma parcela relevante dos recursos do FAT-DE para o Pronaf.

O OGU tampouco deve ser visto como uma fonte de recursos passível de expansão no futuro próximo, já que o país entra, no ano de 2011, em um período de “consolidação fiscal” e a operacionalização do Pronaf com recursos do OGU apresenta dificuldades importantes. Diante disso, parece bem definida a opção do Governo Federal de priorizar a destinação de recursos da União para a equalização de encargos financeiros, ao invés de destiná-los a linhas de financiamento do Programa. Por sua vez, os bancos cooperativos não dispõem de volume suficiente de recursos para liderar uma expansão futura do Pronaf. Essa desejável expansão ficaria a cargo, portanto, dos Recursos Obrigatórios, da Poupança Rural, dos Fundos Constitucionais e do BNDES.

Mesmo que ainda modesta, a participação do BNDES no total do orçamento do Pronaf é crescente há quatro Anos-Safra e seria importante que o Banco continuasse, nos próximos anos, a contribuir com a expansão do Programa. Nos últimos anos, apesar da escassez de recursos do FAT-DE, o BNDES aumentou os financiamentos no âmbito do Programa, utilizando seus recursos ordinários. O aumento da participação do BNDES é vantajoso para o Tesouro Nacional, na medida em que os custos de equalização são menores para os recursos do BNDES do que para a Poupança Rural, utilizada pelo Banco do Brasil. A equalização de encargos financeiros, como visto no artigo, tem o objetivo de cobrir não só o diferencial entre a taxa de juros de captação dos recursos e a taxa de juros paga pelos mutuários do Pronaf, mas também os custos administrativos e tributários das instituições financeiras com as operações. Os custos de captação do FAT têm sido um pouco inferiores aos da Poupança Rural³⁵ e,

³⁵ A taxa de remuneração do FAT é a TJLP, que foi de 6,0% a.a. em 2010, enquanto aquela da Poupança Rural foi de 6,9% a.a.

principalmente, a parcela da equalização destinada a cobrir os custos administrativos e tributários paga ao BNDES é menor do que aquela paga ao Banco do Brasil³⁶.

As fontes privadas – Recursos Obrigatórios e Poupança Rural –, como visto, só são aplicadas no Pronaf em função das exigibilidades e subexigibilidades determinadas pelo Manual de Crédito Rural. *Ceteris paribus*, espera-se que os depósitos à vista e a Poupança Rural continuem crescendo nos próximos anos, acompanhando o próprio crescimento da economia; dada a vinculação de um percentual desses depósitos ao crédito rural – ou, no caso dos depósitos à vista, diretamente ao Pronaf (em função da subexigibilidade) – espera-se que esses repasses ao Programa também cresçam. O Governo Federal dispõe de duas alternativas para intervir nesse processo “natural” de crescimento dos repasses: i) alterar os percentuais relativos às exigibilidades e subexigibilidades; ou ii) alterar os fatores de ponderação utilizados para o cálculo dessas exigibilidades. É possível, ainda, dar incentivos adicionais aos Depósitos Interfinanceiros Vinculados ao Crédito Rural (DIR). Trata-se, como discutido anteriormente, de um mecanismo de realocação de recursos benéfico ao Pronaf e aos bancos depositantes de recursos, que evitam as sanções previstas às instituições que não cumprem as exigibilidades.

Os Fundos Constitucionais, por sua vez, parecem ser aqueles em que existe maior potencial de expansão no repasse de recursos ao Pronaf. Todos eles já destinaram, em anos pretéritos, um percentual maior de seus recursos disponíveis para as linhas de financiamento do Programa. O caso em que essa mudança foi mais nítida é justamente aquele do maior dos três fundos, o FNE. Sua previsão de recursos disponíveis praticamente dobrou de 2006 para 2010, enquanto os recursos destinados ao Pronaf mantiveram-se em um mesmo patamar (sofrendo, inclusive, uma pequena queda no Ano-Safra 2009/2010). Os bancos operadores desses fundos – BB, BNB e BASA – parecem ter bastante autonomia nas decisões relativas à destinação desses recursos, mas se o Governo Federal reafirmar a prioridade do Pronaf para os próximos anos, o aumento do uso dessa fonte pode ser de grande importância, principalmente porque o Tesouro Nacional não possui custos de equalização dos recursos dos Fundos Constitucionais.

De qualquer forma, é importante perceber que o momento de maior expansão do Pronaf foi aquele em que suas fontes de recursos eram pulverizadas e puderam contribuir de maneira coletiva para o aumento do orçamento geral do Programa. O retorno a uma situação de extrema dependência em relação a uma só fonte, como o que se configura atualmente, não

³⁶ Isso fica claro pelas fórmulas de cálculo das equalizações, divulgadas pelas Portarias do Ministério da Fazenda.

é recomendável, sobretudo quando essa fonte – a Poupança Rural – é aquela que gera maiores custos ao Tesouro Nacional com a equalização de encargos financeiros.

Referências Bibliográficas

ALONSO, J. E. S. & F. O. P. SANT'ANA. *Um desenho de avaliação de impacto econômico do Bolsa Família sobre agricultores participantes do PRONAF B baseado em resultados potenciais*. Anais do 38º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), Salvador, 2010.

BITTENCOURT, G. A. *Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Dissertação de mestrado – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Documentos Diversos*. Disponíveis em www.cgu.gov.br. Acesso em 07/02/2011.

CNA – CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. *Quem produz o que no campo: quanto e onde II – Censo Agropecuário 2006*. Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia, Brasília, 2010.

FECAMP – Fundação de Economia de Campinas. *Estudos-de-caso em campo para avaliação dos impactos do Pronaf*. Campinas, 2002.

FREITAS DE SÁ, H. D. *Engenharia financeira do Pronaf: reflexões sobre os arranjos adotados*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2006 – Agricultura familiar: primeiros resultados*. Rio de Janeiro, 2009.

MAGALHÃES A. M.; SILVEIRA NETO, R.; DIAS, F. M. & A. R. BARROS. *A experiência recente do PRONAF em Pernambuco: uma análise através de propensity score*. Anais do 32º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), João Pessoa, 2004.

MATTEI, L. *Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica*. MDA, Brasília, 2006.

MATTEI, L.; WAQUIL, P.; SCHNEIDER, P.; CONTERATO, M.; RADOMSKY, G.; NAMIKAZI, G. & S. NIERDELE. *Uma análise dos impactos do PRONAF sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil*. Anais do XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Londrina, 2007.

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Movimentação contratual no mercado de trabalho formal e rotatividade no Brasil*. Apresentação, Brasília, 2010.

NAVARRO, Z. *A agricultura familiar no Brasil: entre as políticas e as transformações da vida econômica*. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J.E.R.; NAVARRO, Z. (orgs). *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2010.

SCHRODER, M. *Finanças, comunidades e inovações: organizações financeiras da agricultura familiar – o Sistema Cresol (1995 – 2003)*. Tese de doutorado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

SILVA, F. F. *Distribuição de crédito para agricultura familiar: um estudo do Pronaf a partir de um indicador de desenvolvimento rural*. Dissertação de mestrado, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, 2006.

SOUSA, J. M. P. & VALENTE Jr., A. S. *Análise das liberações dos recursos do Pronaf – descentralização das aplicações do crédito rural?* Anais do XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Fortaleza, 2006.