

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DO PRONAF PARA AS REGIÕES SUL E NORDESTE DO BRASIL: UMA ANÁLISE SOB TEORIA DE RES- TRIÇÃO DE CRÉDITO

Cássia Kely Favoretto Costa*
Marcio Miceli Maciel de Sousa**
Ely Mitie Massuda***

RESUMO: O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, criado em 1995, é uma tentativa do governo federal em ampliar o acesso ao crédito para os agricultores familiares, objetivando expandir a geração de emprego no campo, a capacidade produtiva e melhorar o nível de renda das populações mais pobres. Contudo, verifica-se que a distribuição de recursos financeiros do PRONAF ocorre de forma desigual entre as regiões brasileiras. O artigo propõe-se a analisar, com base na Teoria de Restrição de Crédito de Stiglitz, os fatores que podem estar acentuando a desigualdade de distribuição de crédito entre as regiões Sul e Nordeste do Brasil, bem como suas repercussões econômicas e sociais, no período de 2001 a 2004. O estudo também contempla a análise das condições prevalentes na oferta de recursos pelo setor bancário e o perfil do tomador de empréstimo pelo lado da demanda.

PALAVRAS-CHAVE: Crédito Agrícola; PRONAF; Teoria da Restrição de Crédito.

*Doutoranda em Economia Aplicada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Docente do Centro Universitário de Maringá - CESUMAR. E-mail: cfavoretto@hotmail.com

** Docente Assistente I da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. E-mail: marciomiceli@hotmail.com

*** Doutora em História Econômica pela Universidade de São Paulo – USP; Pós-doutorado na Université de Sherbrooke - Canadá e Universidade Estadual de Maringá – UEM; Coordenadora dos Cursos de Tecnologia em Comércio Exterior, Tecnologia em Recursos Humanos e Tecnologia em Gestão Comercial do Centro Universitário de Maringá - CESUMAR. E-mail: elymitie@hotmail.com

DISTRIBUTION OF PRONAF FINANCIAL RESOURCES FOR THE SOUTHERN AND NORTH-EASTERN REGIONS OF BRAZIL, ANALYZED BY CREDIT RESTRICTION THEORY

ABSTRACT: The National Program for the Strengthening of Family Agriculture (PRONAF), established in 1995, is a Brazilian federal government program for wider credit access to family farmers. It aims at expanding job generation in rural areas, enhancing productive capacity and improving income of poor populations. However, the distribution of PRONAF financial resources occurs unequally among the Brazilian states. Based on Stiglitz's Credit Restriction Theory, the factors that may be accentuating inequality of credit distribution among the southern, southeastern and northeastern regions of Brazil, and their economical and social repercussions from 2001 to 2004 are pinpointed. The study also investigates prevalent conditions in the offering of resources by banks and the profile of the loan taker on the demand side.

KEYWORDS: Agricultural Credit; PRONAF; Credit Restriction Theory.

INTRODUÇÃO

O crédito pode ser considerado como um fator de alavancagem do desenvolvimento econômico de um país, dado o seu poder de transformar, mesmo que de forma gradativa, uma realidade adversa e extremamente desfavorável, onde as carências sociais se encontram em evidência, modelando um cenário de combate à pobreza e de ascensão sócio-econômica da população envolvida.

Segundo Bittencourt (2003), na área agrícola, em especial entre as populações mais pobres, o crédito, quando ofertado em conjunto com os demais serviços de apoio, exerce um papel relevante na geração de emprego e renda. Quando se analisa a questão do crédito para a agricultura familiar no Brasil, verifica-se que, historicamente, o segmento da população rural mais pobre vem sofrendo grandes problemas com relação ao acesso a este serviço.

Durante a década de 1970, período da chamada “a modernização dolorosa da agricultura brasileira”, o Estado ampliou as linhas de crédito subsidiadas objetivando fomentar a ampliação de utilização de insumos modernos por parte dos

agricultores em suas propriedades, tornando-as mais produtivas, Nesse processo, percebe-se acesso muito tímido por parte dos pequenos produtores a essas benesses em relação à agricultura patronal.

Uma análise focalizada no Nordeste brasileiro revela que a modernização das atividades primárias se concentrou em grande maioria nos grandes e médios proprietários, modernizando e dinamizando apenas parte da produção agropecuária. Historicamente bloqueados e isolados do acesso aos recursos produtivos, a maioria dos produtores que executam suas tarefas com base no trabalho familiar pratica a atividade agropecuária com baixa produtividade.

Segundo Belik (2000), até 1993 não havia no país recursos específicos para o financiamento da agricultura familiar. Os pequenos produtores disputavam o crédito com os agricultores patronais e eram obrigados a seguir a mesma rotina bancária para obter um empréstimo, o qual apresentava um perfil favorável às condições demandadas pela agricultura patronal.

O governo, na tentativa de estabelecer uma política de crédito que viesse a atender a agricultura familiar, historicamente marginalizada, resolveu criar mecanismos que possibilitassem o aumento da capacidade produtiva, a elevação da renda e, conseqüentemente, a melhoria na qualidade de vida dos pequenos produtores, mediante a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (GUANZIROLI, 2007).

Todavia, analisando-se o programa, percebe-se que existe uma assimetria na distribuição do crédito do PRONAF pelas cinco regiões brasileiras. Verifica-se que existe uma grande concentração de recursos aplicados na região Sul em detrimento das outras regiões, a exemplo da região Nordeste. Esta concentra mais da metade de estabelecimentos familiares no país, no entanto, recebe bem menos recursos em termos relativos quando comparado aos ofertados no Sul (SOUSA; VALENTE JÚNIOR, 2006). Nesse sentido, existe um desequilíbrio entre a oferta e demanda de crédito para essas regiões.

O artigo se propõe a analisar, com base na teoria de restrição de crédito de *Stiglitz*, os fatores que podem estar acentuando a desigualdade de distribuição de crédito entre as regiões Sul e Nordeste do Brasil, bem como suas repercussões econômicas e sociais. O estudo também contempla a análise das condições pre-valetentes na oferta de recursos pelo setor bancário e o perfil do tomador de empréstimo pelo lado da demanda.

O trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira contempla uma breve análise do PRONAF e apresentam-se algumas de suas principais características, bem como a evolução na distribuição dos recursos financeiros da modalidade PRONAF - Crédito, no período de 2001 a 2004. A segunda seção aborda os pontos centrais da teoria de *Stiglitz* sobre racionamento

de crédito e assimetria de informação. Na terceira seção, busca-se uma explicação para a questão central do trabalho, a qual perpassa pela identificação dos fatores responsáveis pela existência de assimetria na distribuição de crédito entre as regiões Sul e Nordeste do Brasil à luz da Teoria de Restrição de Crédito de *Stiglitz*. A quarta seção cabe as considerações finais.

2 O PRONAF E A EVOLUÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS ENTRE AS REGIÕES BRASILEIRAS

2.1 O PRONAF

O PRONAF foi criado em 1995 pelo Governo Federal, influenciado pela ideia, segundo a qual, o combate à pobreza rural perpassaria pela elevação do montante de recursos disponíveis para as atividades realizadas pela agricultura familiar, visando ao aumento da capacidade produtiva e estimulando a geração de emprego e renda. Seriam essas as formas de oferecer alternativas capazes de fomentar um programa de desenvolvimento rural sustentável, no qual estariam internalizadas a manutenção e a reprodução social das famílias residentes do meio rural brasileiro.

Na esfera pública e em meio a alguns movimentos sociais de setores ligados à reforma agrária, ganhava força o argumento de que se tornava necessário disponibilizar recursos para os agricultores familiares, os quais tinham pouco acesso aos empréstimos ofertados pelos bancos comerciais, seja por não possuir garantias, desconhecer as linhas de crédito existentes ou dispor de uma estrutura produtiva que não suportava empréstimos a taxas de juros de mercado.

Desde a sua criação, o programa vem sofrendo modificações, objetivando ao aprimoramento de suas diretrizes e processos operacionais. Essencialmente, o PRONAF é composto por três modalidades: Crédito, Infraestrutura e Capacitação, desenvolvendo treinamentos e oferecendo aos pequenos produtores serviços de extensão rural.

A modalidade PRONAF - Crédito se destina ao financiamento do custeio ou investimento das atividades produtivas rurais desenvolvidas pelos agricultores familiares, sendo esses recursos acessados de forma individual ou coletiva através da criação de cooperativas (SOUSA; VALENTE JUNIOR, 2006). Esta modalidade contempla os grupos A, A/C, B, D e E cujos recursos são direcionados de acordo com o nível de renda bruta anual de cada agricultor familiar.

Esse estudo concentra-se apenas na modalidade PRONAF - Crédito por dois motivos: primeiramente, das três modalidades é a que mais recebe recursos; em segundo lugar, os dados revelam que existe uma elevada desigualdade na distri-

buição de recursos desta modalidade entre os grupos nela contidos, bem como entre as regiões Sul e Nordeste.

A classificação de acordo com a renda bruta anual é realizada da seguinte maneira: classifica-se como Grupo A os beneficiários de programas de reforma agrária; como Grupo A/C, agricultores familiares egressos do grupo A, cuja faixa de renda é maior que 2 mil e menor que 14 mil reais; como Grupo B, a linha de microcrédito direcionada ao combate da pobreza. Neste grupo estão contemplados produtores familiares cuja renda bruta familiar é de até 2 mil reais; o Grupo D é composto de agricultores com renda que vai de 14 mil até 40 mil reais e, finalmente, o Grupo E refere-se a produtores que possuem até dois empregados permanentes e sua renda é superior a 40 mil e inferior a 60 mil reais. Destaca-se que na composição desta renda estão excluídos os benefícios oriundos de aposentadorias (SOUSA; VALENTE JÚNIOR, 2006).

No PRONAF os prazos e carências variam de acordo com a classificação de cada grupo, beneficiário e enquadramento. Um ponto interessante do programa é que os grupos A, A/C, B e C recebem um rebate, isto é, um bônus de adimplência para os enquadramentos custeio e investimento. O grupo D recebe apenas para a finalidade investimento e o grupo E não possui esse benefício. Este bônus é distribuído de forma proporcional sobre cada parcela do financiamento paga até a data de seu respectivo vencimento. Com relação às taxas de juros cobradas estas são anuais e variam também de acordo com cada grupo e faixa de renda.

Dentre as fontes de abastecimento dos recursos para o PRONAF, destacam-se: Fundos Constitucionais, Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Exigibilidades Bancárias (Banco Central) e Bancos Cooperativos. Estes últimos são os únicos que realizam empréstimos com recursos próprios aos agricultores. Os outros são Fundos Compulsórios (SILVA; CORRÊA; NEDER, 2006a, 2006b).

Quando se analisa a distribuição dos recursos para os grupos do PRONAF-Crédito, verifica-se que, no caso dos beneficiários do grupo A e B, quem assume os riscos é o governo. Já no caso dos grupos C, D e E são os bancos emprestadores que arcam com o risco de inadimplência. A partir desta exposição concisa do funcionamento do programa PRONAF, pode-se passar para a análise da evolução dos recursos para a modalidade PRONAF - Crédito.

2.2 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS PARA O PRONAF-CRÉDITO

No primeiro ano de funcionamento do PRONAF estava claro que a distribuição dos recursos financeiros ocorria de forma desigual entre as cinco regiões

brasileiras. A forma de atuação do Estado no momento de definir a quantidade recursos que seria destinado aos demandantes de crédito em cada região era o foco de crítica para alguns estudiosos do assunto, de representantes dos movimentos sociais e de entidades ligadas aos pequenos produtores. Após dez anos, desde a sua criação, percebe-se que ainda persiste a assimetria no momento da repartição do crédito.

As tabelas 1 e 2 demonstram que, no período 2001 a 2004, o PRONAF totalizou 4,3 milhões de contratos firmados e um montante de recursos liberados de aproximadamente 13 bilhões de reais sob a forma de crédito rural.

A tabela 1 apresenta o número de contratos por grupo para os anos de 2001-04. Observa-se um crescimento de quase 85% no número total de contratos firmados para esse período. Os contratos que tiveram maior crescimento foram os do grupo A/C com 361,50%, aumentando sua participação de 0,52% do total de contratos em 2001 para 1,31% em 2004, e do Grupo B com o crescimento de 269,78%, aumentando de 13,36% para 26,71% do total. Todavia, não foram estes os grupos que apresentaram maiores percentuais de participação sobre o total de contratos. Os maiores beneficiários foram os grupos C e D, os quais tiveram participação em 45,25% e 28,76% dos contratos firmados. Dentre os quatro restantes, os grupos A/C e E tiveram menor participação com, respectivamente, 1,39% e 1,84% do total de contratos.

Tabela 1 PRONAF-Crédito: Número de Contratos por Grupo, 2001-2004.

Grupo	2001	2002	2003	2004	Total	(%)
Grupo A	37.740	41.644	45.292	35.457	160.133	3,72
Grupo A/C	4.195	13.966	21.510	19.368	59.759	1,39
Grupo B	106.716	168.910	150.792	394.616	821.034	19,05
Grupo C	369.558	410.414	543.939	626.126	1.950.037	45,25
Grupo D	280.251	264.390	344.058	350.519	1.239.218	28,76
Grupo E	-	-	28.257	50.994	79.251	1,84
Total	798.460	899.324	1.133.848	1.477.080	4.309.432	100,00

Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar (BRASIL, 2006)

A tabela 2 mostra o montante (R\$) por grupo do PRONAF-Crédito, durante o período 2001 a 2004, evidenciando um aumento de 177,31% no montante de recursos liberados para empréstimos. Concentrando-se a análise em cada um dos seis grupos, verifica-se que os grupos C e D foram os maiores favorecidos na

captação de recursos responsáveis por 28,96% e 44,52%, respectivamente.

A soma de recursos ofertados a estes dois grupos representou 73,45% dos recursos disponíveis. É importante destacar que os grupos C e D foram, portanto, os maiores participantes no total de contratos firmados e também os maiores beneficiários no que diz respeito ao montante de recursos liberados. Os grupos A/C e o B foram os que receberam menor volume de recursos, correspondendo a 0,99% e 5,09% do total.

Tabela 2 PRONAF-Crédito: Montante (R\$) por Grupo, 2001-2004

Grupo	2001	2002	2003	2004	Total	(%)
Grupo A	330.151	417.157	541.513	451.620	1.740.441	13,35
Grupo A/C	7.990	24.156	49.165	47.716	129.027	0,99
Grupo B	53.260	84.366	134.544	391.596	663.766	5,09
Grupo C	575.334	699.641	1.051.132	1.444.110	3.770.217	28,93
Grupo D	888.446	1.032.252	1.734.162	2.147.099	5.801.959	44,52
Grupo E	-	-	264.587	662.489	927.076	7,11
Total	1.855.181	2.257.572	3.775.103	5.144.630	13.032.486	100

Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar (BRASIL, 2006)

Observa-se que, de acordo com os dados da tabela 1, o grupo B esteve entre os grupos de maior crescimento no número de contratos firmados de 2001 a 2004, tendo também uma participação bastante significativa no total de contratos firmados, correspondendo a 19,05%. Porém, no tocante a captação de recursos é o segundo de menor participação.

Torna-se interessante, também, ressaltar o comportamento do grupo E, no que se refere ao número de contratos firmados e do montante de recursos liberados, pois este grupo está entre os que tiveram menor participação no número de contratos firmados. Uma explicação para o ocorrido é que esse tipo de crédito só fora criado a partir de 2003. Todavia não está entre os grupos de menor participação no montante total de recursos liberados, beneficiando-se de 7,11% do total, por se tratar de contratos de maior valor agregado. O montante financiado em 2004 foi da ordem de R\$ 662,5 milhões, registrando 150,4% a mais que no ano de 2003, no qual fora registrado R\$ 264,6 milhões.

Os dados da Tabela 1 e 2 confirmam que existe uma grande desigualdade em termos de recursos concedidos e contratos firmados no PRONAF. Essa concentração está relacionada, principalmente, com a faixa de renda de cada grupo, ou

seja, verifica-se que os grupos de faixa de renda mais elevada (C, D e E) estão sendo os maiores beneficiários, deturpando e contrariando os objetivos do programa, o qual visa à elevação de renda para todas as faixas de populações rurais.

Quando analisado em termos regionais, por meio da tabelas 3, o PRONAF apresenta também uma distribuição desigual, a qual privilegia a região Sul, que teve a participação de 45,59% no total de contratos liberados, ou seja, o equivalente a aproximadamente 2,1 milhões de contratos, o que corresponde a R\$ 6,9 milhões de reais; quase 50% do total de recursos liberados do PRONAF - Crédito.

Tabela 3 PRONAF - Crédito: Número de Contratos e Montante (R\$) por Região do Brasil, 2001-2004.

Regiões	Número de contratos e Montante (R\$)	Ano				Total por Região	(%)
		2001	2002	2003	2004		
Norte	Quantidade	20.328	31.320	67.404	120.784	239.836	5,24
	Montante	75.464	155.131	437.768	652.535	1.320.899	9,45
Nordeste	Quantidade	218.851	299.349	352.630	580.750	1.451.580	31,74
	Montante	317.829	369.577	582.191	1.039.852	2.309.423	16,52
Sul	Quantidade	523.870	479.757	496.680	584.806	2.085.113	45,59
	Montante	1.221.625	1.336.724	1.785.331	2.572.427	6.916.099	49,48
Sudeste	Quantidade	116.208	113.850	167.899	229.916	627.873	13,73
	Montante	340.340	354.731	704.772	979.394	2.379.239	17,02
Centro-Oeste	Quantidade	31.205	28.970	53.493	55.618	169.286	3,7
	Montante	198.101	188.685	296.853	367.197	1.050.838	7,52
Total por ano	Quantidade	910.462	953.246	1.138.106	1.571.874	4.573.688	100
	Montante	2.153.351	2.404.850	3.806.917	5.611.380	13.976.500	100

Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar (BRASIL, 2006)

A região Nordeste obteve o segundo maior número de contratos firmados com 31,74%. Contudo, apresenta uma participação de apenas 16,52% no total de recursos liberados pelo PRONAF-Crédito. Verifica-se que durante o período 2001-2004, esta região tem apresentado um aumento na participação no mon-

tante de recursos totais, passando de 14,76% em 2001 para 18,53% em 2004, ou seja, havendo uma expansão de 3,8 pontos percentuais.

Segundo Belik (2000), esse crescimento dos créditos concedidos à região Nordeste é puxado, principalmente, pelo crescimento dos empréstimos para a área de investimento. Nessa região os agentes financeiros têm por objetivo incentivar a tomada de recursos para sua utilização na propriedade na forma de benfeitorias.

A região Sudeste é a segunda maior receptora do montante de empréstimos, correspondendo a 17,02%. No entanto, em relação ao número de contratos firmados ela não ocupa a mesma posição. Do total de contratos realizados, esta região atingiu o patamar de 13,73%.

A região Norte durante o período de análise apresentou um aumento no recebimento dos recursos do PRONAF-Crédito, passando de R\$ 75,4 milhões para R\$ 652,5 milhões. Em relação aos contratos firmados, obteve apenas 5,24% do total. E por fim, a região Centro-Oeste foi a que recebeu o menor percentual tanto de recursos liberados (7,52%) quanto de contratos firmados (3,70%). Isso equivale no período ao montante de 1,05 milhões de reais e a 169.286 contratos estabelecidos.

Pode-se analisar também a distribuição de empréstimos por agente informante. A Tabela 4 demonstra que o Banco do Brasil é o maior agente financiador do programa PRONAF, correspondendo ao 70,56% do total. Isso equivale ao saldo de aproximadamente 9,9 bilhões de reais. Em segundo lugar está o Banco do Nordeste, responsável por cerca de 10,29% do total financiado. O Banco Central, o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foram responsáveis por 6,42%, 5,05% e 2,97% do total financiado, respectivamente. Com relação ao BANSICREDI e o Banco das Cooperativas do Brasil (BANCOOB), verifica-se que estes percentuais foram de 4,15% e 0,56% do total nesta ordem.

Por meio dos dados apresentados nas Tabelas 3 e 5, pode-se analisar a participação das regiões Sul e Nordeste no montante ofertado pelo maior financiador de recursos no país, o Banco do Brasil. Verifica-se que a região Sul teve uma participação de 70,13%¹ no total de recursos financiados por esse banco, já a região Nordeste apresentou uma participação menor, correspondendo a 10,54%. Isso também demonstra que existe uma concentração de recursos na região Sul do país.

A partir dessa análise, pode-se demonstrar quais os principais motivos que levaram a esta desigualdade de oferta e demanda de recursos financeiros entre

¹ Os percentuais para cada região foram obtidos da seguinte forma: dividiu-se o montante de crédito obtido por cada região (tabela 3) pelo total ofertado pelo Banco do Brasil (tabela 5).

as regiões Sul e Nordeste e tentar relacioná-las aos pontos chaves da teoria de restrição de crédito de Stiglitz abordada na seção 2.

Tabela 4 PRONAF-Crédito: Montante (R\$ mil) por Agente Informante, 2001-2004

Agente Informante	Ano				Total	(%)
	2001	2002	2003	2004		
Banco do Brasil	1.429.875	1.734.691	2.981.402	3.715.176	9.861.146	70,56
Banco Central	300.814	146.275	18.568	431.496	897.154	6,42
Banco do Nordeste	218.070	205.811	318.943	695.751	1.438.577	10,29
Bansicred	95.096	107.948	155.808	220.850	579.704	4,15
BNDES	79.420	137.339	77.647	120.683	415.089	2,97
BASA	20.590	58.761	233.057	393.478	705.887	5,05
BANCOOB	9.482	14.023	21.488	33.945	78.939	0,56
Total	2.153.351	2.404.850	3.806.917	5.611.380	13.976.500	100

Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar (BRASIL, 2006)

3 RESTRIÇÃO E INFORMAÇÃO ASSIMÉTRICA NO MERCADO DE CRÉDITO

Esta seção está baseada na teoria de restrição de crédito com informação assimétrica² nos mercados financeiros e de crédito, desenvolvida por Stiglitz e Weiss (1981). Esses autores analisam a questão da restrição de crédito e, a partir disso, questionam a validade da lei da oferta e da procura dos modelos convencionais (teoria clássica). Os juros dos empréstimos não seguirão necessariamente a lógica desse mercado, ou seja, reduzindo quando a oferta de crédito for superior à sua procura, ou aumentando quando a demanda de crédito feita pelas empresas exceder a capacidade de oferta dos bancos.

Além disso, a taxa de juros pode não ser a variável crítica na relação entre o mercado financeiro e os mercados de bens e serviços, isto é, não se atribui a ela o papel de promover o equilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado de

² A assimetria de informação entre bancos e agentes ocorre quando uma das partes detém mais informações do que a outra, seja em relação às características do que está sendo comprado (ou vendido), ou em relação ao comportamento dos agentes depois de firmado o contrato (CANUTO; FERREIRA JUNIOR, 1999).

crédito. Logo, outras variáveis podem canalizar os efeitos da política monetária sobre o nível de atividade econômica de um país, tais como, a disponibilidade de crédito e a composição e qualidade do balanço dos bancos (STIGLITZ; GREENWALD, 2004).

Dessa forma, a expansão da taxa de juros pode não aumentar o retorno esperado de um empréstimo para o banco, pois com taxas mais altas obtém-se um conjunto de qualidade inferior de candidatos a realizar os empréstimos (o efeito da seleção adversa) e cada candidato pode assumir riscos maiores (o efeito de risco moral). O problema de seleção adversa surge, porque quando os bancos expandem a taxa de juros em resposta ao excesso de demanda por crédito, isso induz os solicitantes mais avessos aos riscos (ou com projetos de melhor qualidade) a não demandarem empréstimos, restando entre os tomadores apenas aqueles com maior probabilidade de risco de inadimplência. Nesse caso, a taxa de juros que um agente está disposto a pagar, pode ser uma sinalizadora para o credor do tipo de agente que está demandando crédito.

Por outro lado, o problema do risco moral origina-se da incapacidade dos bancos em não conseguirem supervisionar corretamente o uso do crédito por parte dos devedores, que podem utilizá-lo em operações de maior risco. Assim, em função da assimetria de informação no mercado de crédito, o retorno esperado do banco será maximizado a uma taxa de juros menor (r^*) do que aquela que equilibraria a demanda e a oferta no mercado financeiro, podendo até mesmo diminuir, conforme figura 1.

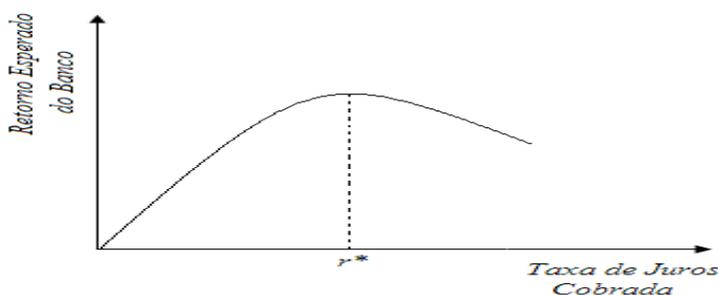


Figura 1 Taxa de Juros que maximiza o retorno esperado do banco

Fonte: Adaptado Stiglitz e Weiss (1981) e Stiglitz e Greenwald (2004)

Segundo Stiglitz e Greenwald (2004), se as curvas de demanda e oferta se interceptam a uma taxa de juros (r^E) acima de r^* , esta última ainda é a taxa de

equilíbrio; logo, a demanda por crédito (C^D) excede a oferta (C^S), conforme figura 2. Na teoria convencional, a taxa de juros aumentaria igualando a oferta e a demanda por fundos de empréstimos. Contudo, os bancos não têm incentivos para expandir a taxa de juros acima de r^* , uma vez que isso reduziria o retorno esperado por eles. Desse modo, não existem forças competitivas que conduzem a tal igualdade e o equilíbrio ocorre com racionamento de crédito.

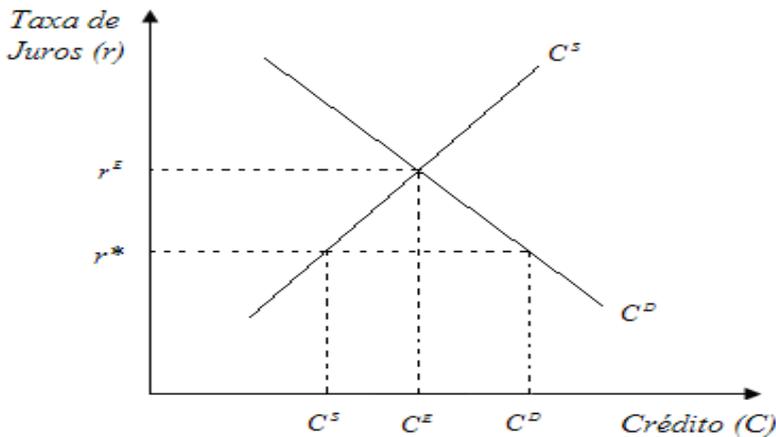


Figura 2 Oferta e Demanda por crédito
Fonte: Adaptado Stiglitz e Greenwald (2004)

No entanto, a taxa de juros não é o único termo do contrato que é importante, ou seja, o volume de crédito demandado e a comprovação de determinada quantidade de garantias requeridas pelos bancos para liberalização dos empréstimos podem também afetar o comportamento e a distribuição dos tomadores de empréstimos. Dessa forma, os termos por meio dos quais os créditos serão ofertados vão depender dos julgamentos dos bancos sobre a probabilidade de receber os empréstimos concedidos. Tal fato, por sua vez, depende das decisões sobre a posição financeira e as estruturas de incentivos enfrentadas pelos agentes que irão recebê-los. Todavia, esses recursos podem também levar ao surgimento dos efeitos de seleção e de incentivos adversos.

Nesse contexto, o crédito trata de algo altamente individual e a informação relevante para o fornecimento do montante é altamente específica, ou seja, as informações dos agentes não estão disponíveis de forma homogênea para todas

as instituições financeiras. Na verdade, os bancos têm uma informação agregada da economia e, portanto, eles vão gastar montantes na tentativa de obter informações de tais agentes e muitas vezes essas despesas serão irrecuperáveis. Portanto, “um emprestador que vem negociando com um tomador de empréstimos específico por um longo tempo, tem uma base muito mais ampla para interpretar dados relativos às circunstâncias econômicas atuais do tomador” (STIGLITZ; GREENWALD, 2004, p. 62).

No modelo de racionamento de crédito³ de Stiglitz e Weiss (1981), admitem-se as seguintes hipóteses: i) existe uma infinidade de projetos de investimento na economia a serem realizados; ii) a cada projeto (i) está associado um retorno em caso de sucesso e a probabilidade de ocorrer esse evento (p_i); iii) todos os projetos possuem o mesmo retorno esperado, representado pela equação:

$$R = p_i R_i^S + (1 - p_i) R^f \quad (1)$$

em que, R^f é o retorno de fracasso, R_i^S é o retorno de sucesso e p_i é a probabilidade de sucesso; iv) existe uma relação inversa entre p_i e R^S ; v) quanto maior a probabilidade de sucesso, menor o retorno esperado do projeto; vi) o banco não tem conhecimento da probabilidade de sucesso (p_i) de cada projeto i ; vii) os tomadores de empréstimos não utilizam recursos próprios, ou seja, não há garantias reais. O custo dos empréstimos para os empresários é dado por: $(1 + r_b)B$, em que $B = K - W$. Tem-se que B é magnitude do empréstimo, K é o valor do investimento (projeto é indivisível), W são os recursos próprios do investidor e r_b é a taxa de juros sobre o valor do empréstimo.

Dessa forma, a maximização do retorno esperado dos empresários em cada projeto i (π_E^e) corresponde à diferença entre o retorno em caso de sucesso e o quanto a ser pago em caso de fracasso, ou seja:

$$\text{Max} \pi_E^e = p_i R_i^S - (1 + r)B(1 - p_i) \quad (2)$$

Por hipótese do modelo tem-se que: $(1 + R_i^S) > (1 + r_b) > R^f$, isto é, o retorno em caso de sucesso (R_i^S) é maior que a remuneração paga pelo empresário ao banco e ainda superior ao retorno do projeto no caso de fracasso (R^f).

3 Ver Blanchard e Fischer (1990).

Por outro lado, a função lucro esperado dos bancos (π_b^e) pode ser representada da seguinte forma:

$$Max \pi_b^e = (1 + r_B)B \int_0^p p_i g(p_i) \mathbf{1}_{i} + R^f \int_0^p (1 - p_i)g(p_i) \mathbf{1}_{i} \quad (3)$$

em que p é a probabilidade do projeto marginal financiado pelos bancos,

$(1 + r_B)B$ é o custo do empréstimo do empresário e $g(p_i)$ é função densidade de probabilidade acumulada.

O objetivo dos empresários e dos bancos é a maximização de seus lucros, logo derivando-se as equações (2) e (3) em relação à variável de controle dos

bancos, isto é, a taxa de juros sobre o valor dos empréstimos, $\frac{\partial \pi_E^e}{\partial r_B}$ e $\frac{\partial \pi_b^e}{\partial r_B}$, obtêm-se:

$$\frac{\partial \pi_E^e}{\partial r_B} = -r_B B(1 - p_i) < 0 \quad (4)$$

$$(5) \quad \frac{\partial \pi_b^e}{\partial r_B} = B \int_0^p p_i g(p_i) \mathbf{1}_{i} - \frac{\partial p}{\partial r_B} [(1 - r_B)B p g(p_i) + R^f (1 - p_i)g(p_i)]$$

Na equação (5), a primeira parte do lado direito corresponde aos acréscimos ao lucro esperado do banco provenientes da maior taxa de juros dos empréstimos que foram pagos, ou seja, se o banco expandir a taxa de juros, os agentes que tomaram dinheiro emprestado vão ter que pagar juros maiores. Assim, esse primeiro termo representa o aspecto positivo para a lucratividade dos bancos. A segunda parte de tal equação refere-se aos prejuízos dos bancos decorrentes da piora na qualidade do seu balanço, ou seja, a diminuição na receita dos bancos em virtude do aumento de projetos com risco alto. Logo, esse lado corresponde ao efeito negativo do aumento da taxa de juros.

Neste contexto, observa-se que a oferta de crédito exige que os bancos, além de processarem as informações, necessitam arcar com os riscos. E a disposição e capacidade deles em assumirem essas posições podem ser consideradas como determinante chave para o desempenho do nível de atividade econômica de um país (STIGLITZ; GREENWALD, 2004).

4 DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DO CRÉDITO DO PRONAF PARA AS REGIÕES SUL E NORDESTE DO BRASIL

O desequilíbrio entre oferta e demanda de crédito do PRONAF para as regiões do Brasil pode não estar diretamente ligado as taxas de juros cobradas por esses empréstimos e ao grau de inadimplência por parte dos agricultores familiares, que é considerada muito pequena. O que se verifica como ponto central são as atitudes e ações do setor bancário e o perfil do tomador de crédito. Na seção 3.1 analisa-se essa questão pelo lado da oferta, e na seção 3.2, pelo lado da demanda por crédito.

4.1 LADO DA OFERTA DE CRÉDITO

Quando se analisa o lado da oferta de crédito, verifica-se que vários fatores diferenciam a região Sul da região Nordeste. Um primeiro aspecto a destacar-se é a presença de muitas agências bancárias na região Sul, especialmente as do Banco do Brasil, e de um grande número de cooperativas de crédito. Esta região está sediando os principais sistemas de crédito cooperativo do Brasil com atuação na área rural – SICREDI, SICOOB e CRESOL.

Segundo Bittencourt (2003), na área agrícola o governo atribuiu aos bancos federais (em especial ao Banco do Brasil) o papel de fornecer crédito rural. Ao tomar essa atitude, ele criou um suposto monopólio dos bancos federais nos repasses de algumas fontes de recursos de crédito. Os bancos aproveitam desta situação cobrando *spread*, taxas bancárias elevadas e garantias do governo para a execução de políticas públicas, além de definirem muitas das regras para a execução destas políticas, a partir de interesses próprios.

Esses bancos quando vão realizar empréstimos levam em consideração os segmentos de maior faixa de renda (Grupos C, D e E) e maior integração a mercados estáveis da agricultura familiar (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005). Quando se analisa os agricultores familiares da região Sul, verifica-se que estes apresentam esse maior nível de integração econômica se comparados aos da região Nordeste, pois existe naquela região uma grande concentração de agroindústrias que mantém contratos com os produtores familiares sulistas, facilitando e intermediando o acesso aos financiamentos nesses bancos.

Um ponto a favor da região Sul é a de que a agricultura familiar naquela região tem grande participação no Valor Bruto da Produção (VPB) da Agricultura Nacional. Segundo Bittencourt (2003), esta região responde por 50% do VBP da agricultura familiar e isso demonstra que a agricultura familiar sulista é bem estruturada.

Esses fatos corroboram com a questão dos bancos preferirem ofertar crédito a agricultores de uma região mais desenvolvida do que para uma região periférica. De acordo com o modelo teórico, os bancos irão ofertar crédito dependendo da probabilidade de estar obtendo um retorno sobre os empréstimos que eles realizam. Neste sentido, na visão do banco pode ser mais seguro estar fazendo empréstimos para uma região (Sul) em que o grau de desenvolvimento é maior, pois as chances de recebimento também são mais elevadas, ou seja, o risco de inadimplência é menor.

Outro quesito com relação aos bancos é que existe uma falta de interesse da parte deles em trabalhar com uma clientela de baixa renda, especialmente os agricultores familiares por não apresentarem um nível de renda regular ao longo do ano. Os agricultores enfrentam problemas que acabam interferindo em suas rentabilidades, como, por exemplo, o risco climático (seca no Nordeste), os altos custos de transações e os preços voláteis. Neste sentido, esses clientes são classificados pelo banco como pequenos poupadores e correntistas.

Segundo Bittencourt (2003), essa política seletiva dos bancos pode ser constatada por meio dos limites mínimos exigidos por eles para a realização de poupança e pela cobrança de taxas mensais para a manutenção de contas correntes. Estas posições que os bancos tomam estão associadas aos altos custos que enfrentam quando realizam operações de pequeno porte, principalmente por causa dos riscos associados a elas. Portanto, como o objetivo do banco é maximizar seu lucro esperado, ele vai querer incorrer em menores riscos possíveis.

Existe também a questão de que os bancos ofertam uma maior quantidade de empréstimos para aqueles agricultores familiares que já eram seus clientes há muito tempo. Pelos dados apresentados na seção anterior, verificou-se que no período de 2001 a 2004, o grupo C foi o maior receptor de recursos do PRONAF. De acordo com Belik (2000), esse grupo já era o grande receptor de recursos desde o início do programa, pois os tomadores de empréstimos deste grupo constituíram-se, basicamente, de agricultores que já eram clientes do Banco do Brasil e que passaram a valer-se desta nova linha de crédito em melhores condições financeiras.

Estas posições dos bancos podem estar relacionadas aos problemas informacionais. As instituições financeiras não têm acesso às informações específicas de cada agente. Neste sentido, quando o banco trabalha com uma clientela já conhecida, ele pode estar diminuindo o nível de informação assimétrica. Este problema trata do risco moral, em que o tomador de empréstimos pode estar aplicando os recursos obtidos em operações mais arriscadas e posteriormente pode não honrar seus compromissos com o banco. Quando a instituição financeira toma este tipo de posição está restringido o crédito no mercado financeiro.

3.2 LADO DA DEMANDA POR CRÉDITO

Ao se analisar o lado dos demandantes de crédito, verifica-se que existe uma forte organização social entre os agricultores familiares da região Sul, ao contrário, do que ocorre com os produtores da região Nordeste, em que existe uma desarticulação e baixa inserção social. Essa organização associada à assistência técnica estatal que existe ainda nesta região contribui na elaboração de projetos técnicos mais viáveis e rentáveis. Este fator pode ser usado para demonstrar que existe outro problema na liberação de recursos, que é a questão da viabilidade econômica dos projetos.

Na área agrícola nem toda a demanda por crédito para a área de custeio é atendida, pois há muitos casos em que os projetos não apresentam viabilidade econômica. Sendo assim, a não concessão do crédito está relacionada à avaliação do projeto realizada pelos bancos e não pela falta de recursos ou pela posição do banco em não querer realizar empréstimos. O banco vai analisar para o demandante qual é a probabilidade de sucesso e de fracasso do projeto dele, se no caso for de fracasso, a instituição terá que analisar se é viável ou não aprovar os empréstimos.

Um dos principais impedimentos colocados pelo setor bancário são as garantias exigidas dos potenciais tomadores de empréstimos. As populações rurais de faixa de renda mais baixa (como da região Nordeste e dos grupos A, A/C e B do programa PRONAF), normalmente não possuem garantias reais para estar oferecendo ao banco e isso pode levar a uma restrição de crédito por parte das instituições financeiras.

As garantias que os bancos exigem estão relacionadas com o grau de risco de um empréstimo, ou seja, quanto menor for a garantia que o agricultor familiar tem para oferecer ao banco, menor será a probabilidade dele conseguir o financiamento. Podem existir casos em que agricultor familiar até apresente condições financeiras de pagar as parcelas e os juros dos empréstimos; no entanto o banco, pela falta de informação que tem desse demandante e pela pequena garantia que o produtor tem para lhe oferecer, resolve não conceder o empréstimo solicitado. Sendo assim, o banco pode estar descartando um potencial pagador e está incorrendo no risco da seleção adversa, ou seja, está escolhendo de forma adversa seus clientes. Outra posição do banco em relação aos demandantes é que ele pode estar escolhendo seus clientes de forma assimétrica, fazendo com que uns recebam um maior volume de empréstimos (grupos C, D e E), enquanto outros não (grupos A, A/C e B).

Outro problema que surge ainda pelo lado da demanda por crédito nos grupos de renda mais baixa (A, A/C e B) é a de que muitas vezes eles fazem pedidos

de empréstimos por causa dos bônus que recebem, contudo não honram seus compromissos nas datas de pagamento e isso faz com que os bancos diminuam a quantidade de crédito ofertado a estas categorias.

Por fim, existe a questão das renegociações das dívidas rurais ou os perdões generalizados dessas dívidas. Segundo Bittencourt (2003), cada nova renegociação é melhor que a anterior para os tomadores de empréstimos. Sendo assim, muitos produtores podem evitar saldar suas dívidas, mesmo tendo capital suficiente para fazer isso. De acordo com a teoria, este fato contribui em muito para aumentar a inadimplência no mercado de crédito e isso pode inibir a participação dos bancos na oferta de crédito rural. Destaca-se que isso pode ser válido tanto para os grupos de faixa de renda mais baixa, quanto para os de renda mais alta.

Neste contexto, verifica-se que realmente existe o problema de restrição de crédito dentro do próprio PRONAF. E essa restrição depende, principalmente, da disposição dos bancos em assumir ou não riscos e do perfil do tomador de crédito. A identificação destes problemas pode permitir que se realize uma estimativa mais precisa sobre a questão de restrição de crédito no PRONAF e, por meio destas, se encontre possíveis soluções que poderiam amenizar tal fato.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo desenvolver uma análise comparativa dos recursos financeiros do PRONAF - Crédito para as regiões Sul e Nordeste do Brasil, utilizando como base teórica o modelo de restrição de crédito de Stiglitz. Verificou-se que existe uma concentração de recursos nos grupos do PRONAF - Crédito em que a faixa de renda é mais elevada (Grupos C, D e E) e na região Sul. Os dados apresentados mostraram que esta região recebe quase 50% do total que o programa direciona para a modalidade PRONAF - Crédito.

Essa maior concentração de recursos no Sul está relacionada com a posição do setor bancário e com o perfil do tomador de empréstimos. Pelo lado da oferta, os principais fatores que contribuíram para essa posição vantajosa da região Sul, foram: número elevado de agências bancárias (em especial as do Banco do Brasil, que é o maior financiador do programa PRONAF) e cooperativas de crédito (SICREDI, SICOOB e CRESOL) instaladas naquela região; elevada faixa de renda da população agrícola; alto nível de integração econômica e grande participação no Valor Bruto da Produção Agrícola Nacional. Pelo lado da demanda, destacam-se a forte organização social entre os produtores familiares sulistas, a possibilidade de dar garantias reais aos bancos pelos empréstimos e a assistência técnica estatal.

Conclui-se, portanto, os bancos, ao ofertarem crédito, analisam o nível de risco envolvido nas operações financeiras e, principalmente, buscam maximizar seu lucro esperado. Como o crédito é de fundamental importância para o desenvolvimento da área agrícola e, conseqüentemente, para o país, quando tomam a decisão de restringir o crédito considerando esses dois fatores, prejudicam o aumento da capacidade produtiva do país e impossibilita uma melhora no nível de renda das populações mais pobres.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, M. G. Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 53-66, jan./abr. 2005. Disponível em:<<http://webnotes.sct.embrapa.br/pdf/cct/v22/v22n1p53.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2006.

CANUTO, O.; FERREIRA JUNIOR, R. R. Assimetrias de informação e ciclos econômicos: Stiglitz é keynesiano? **Texto para discussão, IE/Unicamp**, Campinas, n. 73, p. 1-33, maio 1999. Disponível em:<<http://www.eco.unicamp.br/Downloads/Publicacoes/TextosDiscussao/texto73.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2006.

BELIK, W. Pronaf: Avaliação da operacionalização do programa. In: SILVA, J. G.; CAMPANHOLA, C. **O Novo Rural Brasileiro**. Jaguariúna: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. v. 4. p. 93-115.

BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. 2003. 243f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) - Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003. Disponível em:<<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000307081>>. Acesso em: 04 ago. 2006.

BLANCHARD, O. J.; FISCHER, S. **Lectures on macroeconomics**. Cambridge, London, England: Mit Press: 1990. cap. 9.

GUANZIROLI, Carlos E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas, **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Brasília, v. 45, n. 2, p. 301-328, abr./jun. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Disponível em:<<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 04 ago. 2006.

SILVA, F. F.; CORRÊA, V. P.; NEDER, H. D. Estudo do perfil dos municípios receptores de recursos do Pronaf-Crédito - Uma Comparação entre as captações da região Sul e da região Nordeste. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL: “QUESTÕES AGRÁRIA, EDUCAÇÃO NO CAMPO E DESENVOLVIMENTO”, 44, 2006, Fortaleza. **Anais Eletrônico...** Fortaleza, CE: SOBER, 2006a. Cd-Room.

_____; _____. **Estudo comparativo da distribuição de recursos do pronaf-crédito e infra-estrutura, nas regiões Sul e Nordeste do Brasil: uma abordagem estatística.** 2006b. Disponível em:<http://www.sep.org.br/artigo/_766_57899b75a9bf732d8225c32535cc76fa.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2007.

SOUSA, J. M. P.; VALENTE JÚNIOR, A. S. V. Análise das Liberações dos Recursos do Pronaf- Descentralização das Aplicações do Crédito Rural? In: In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL: “QUESTÕES AGRÁRIA, EDUCAÇÃO NO CAMPO E DESENVOLVIMENTO”, 44, 2006, Fortaleza. **Anais Eletrônico...** Fortaleza, CE: SOBER, 2006. Cd-Room.

STIGLITZ, J.; GREENWALD, B. **Rumo a um novo paradigma em economia monetária.** São Paulo, SP: Francis, 2004.

STIGLITZ, J.; WEISS, A. Credit rationing in Markets with imperfect information. **The American Economic Review**, v. 71, n. 3, p. 393-410, 1981.

Recebido em: 31 Agosto 2010

Aceito em: 08 Setembro 2010