

DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO CONCEDIDO PELO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE — FNE

Francisco Raimundo Evangelista*
Paulo Fernando Cidade de Araújo**

RESUMO

Este artigo analisa a distribuição, segundo o porte dos beneficiários, dos empréstimos concedidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), instrumento especial de vinculação de recursos orçamentários criado pela Constituição de 1988 para o financiamento dos setores primário e secundário da região Nordeste do Brasil.

Utilizando-se da análise tabular e do cálculo da redundância, os autores constatam que uma das distorções freqüentemente atribuídas aos programas de crédito subsidiado, qual seja, a concentração do valor dos empréstimos em torno dos beneficiários de grande porte, verificou-se também com o FNE no período de 1990 ao primeiro semestre de 1993.

Termos para indexação: Crédito rural; FNE; Nordeste.

* Engenheiro-agrônomo e pós-graduando em economia agrária pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo.

** Professor de economia da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo.

DISTRIBUTION OF LOANS OF FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE — FNE

ABSTRACT

This paper analyzes the distribution of resources from the Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste-FNE, according to the size of borrowers. This is a special fund created by the 1988 Brazilian Constitution to finance the primary and secondary sectors in the Northeast Region.

Tabular analysis and the estimated Redundancy index show that one of the distortions frequently attributed to subsidized credit programs: the concentration of credit around the larger borrowers was confirmed in the 1990-1993 (1st semester) period.

Index terms: *Rural credit; FNE; Brazilian Northeast.*

INTRODUÇÃO

O crédito rural concedido a baixas taxas de juros tem sido um dos instrumentos mais utilizados em apoio à produção agropecuária dos países em desenvolvimento. O Brasil mesmo, no transcurso dos anos 70 e 80, fez uso de um programa intensivo de concessão de crédito seletivo à agropecuária (Araújo *et alli*, 1989). Tal programa partiu de um total de Cr\$ 81,1 trilhões em 1970 (US\$ 7,27 bilhões) e atingiu o seu máximo em 1979, quando alcançou Cr\$ 345,1 trilhões (em valores de dezembro/92, ou seja, US\$ 30,95 bilhões); seus recursos foram reduzidos a partir de então, nada obstante a recuperação verificada em 1985 e 1986, atingindo em 1991 praticamente o mesmo montante de 1970 (Cr\$ 81,4 trilhões de dezembro/92; US\$ 7,30 bilhões) (Araújo, 1992). Os juros reais desse programa foram negativos de 1970 até 1990, exceção feita apenas aos anos de 1984 e 1987. A partir de 1991, quando a oferta de crédito já se havia reduzido, os juros reais passaram a ser positivos (Almeida, 1992).

As razões para conceder crédito rural barato nos países menos desenvolvidos, conforme enumeradas por Adams (1987), são basicamente oito:

1^a) combater a usura;

- 2ª) seguir o exemplo dos países ricos, que subsidiam o setor primário;
- 3ª) não cobrar juros altos por recursos obtidos a custo baixo dos credores;
- 4ª) não inviabilizar instituições credoras, descasando operações de captação e empréstimo (argumento originalmente utilizado nos países ricos e transferido aos países pobres);
- 5ª) induzir os agricultores a investir e adotar novas tecnologias;
- 6ª) transferir renda para as áreas rurais;
- 7ª) controlar a taxa de inflação;
- 8ª) compensar o setor primário pelos efeitos adversos de políticas direcionadas a outros setores.

Todos esses argumentos são contraditados por Adams, que se posiciona contra o crédito agrícola artificialmente barato e para quem “taxas nominais de juros mais altas e flexíveis poderiam resultar em distribuição mais eqüitativa da renda, em alocação de recursos mais eficiente, em maior produção e em instituições financeiras mais viáveis”. Tais pontos de vista foram fortemente reforçados por González Vega (1987).

González Vega ressalta que, devido às duas principais características dos mercados financeiros rurais dos países de baixa renda, quais sejam, *acesso limitado ao crédito formal* (significando dizer que a maioria dos produtores não é beneficiária dos programas de crédito) e *grande concentração das carteiras de empréstimos dos bancos* (dentre os que têm acesso ao crédito, uns poucos produtores recebem a maior parte dos empréstimos concedidos), a política de taxas subsidiadas funciona como um mecanismo regressivo de distribuição de renda. As razões teóricas para explicar a concentração do crédito nos países em desenvolvimento são fundamentadas no modelo de liberalização financeira de McKinnon e Shaw. Ver, por exemplo, a excelente exposição de Fry (1988).

Os produtores que conseguem obter crédito no sistema formal têm ao seu dispor as seguintes maneiras de aumentar a sua renda: pelo aumento dos lucros decorrente do maior controle dos recursos produtivos proporcionado pelos empréstimos; pela transferência gratuita de renda implícita nos empréstimos concedidos a preços (juros) inferiores aos de mercado;

pela transferência de renda representada pela falta de pagamento total ou parcial dos empréstimos. No Brasil, a inadimplência elevou-se desde o período subsequente aos Planos Cruzado e Collor, e não foram raras as mobilizações dos agricultores — muitas vezes vitoriosas — em busca de perdão/anistia das dívidas.

Aquelas duas características dos mercados financeiros rurais — o acesso limitado ao crédito e a concentração dos empréstimos concedidos — são explicadas tanto por fatores ligados à oferta quanto à demanda. Os riscos e os baixos rendimentos da atividade agropecuária, assim como os custos de transação para o tomador, contribuem para reduzir a demanda por crédito. Os custos bancários de transação também contribuem para a redução da oferta de crédito. Além disso, se a sociedade possui uma distribuição de renda concentrada, é natural que a distribuição do crédito a acompanhe, com o agravante de que, segundo González Vega, existem muitas indicações de que a concentração no crédito chega a ser maior que a da produção agropecuária ou da terra. Entretanto, o acesso diferenciado ao crédito não é apenas consequência, como também causa das diferenças de riqueza. Por isso mesmo, as políticas de taxas de juros favorecidas atuam no sentido de aumentar a concentração da carteira de empréstimos dos bancos e de acentuar as restrições ao acesso ao crédito, via racionamento.

É à luz dessas considerações teóricas que analisamos o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), instrumento especial de concessão de crédito posto à disposição da economia nordestina pela Constituição promulgada em 1988. O objetivo deste trabalho, portanto, é analisar a distribuição dos empréstimos concedidos no âmbito do FNE, segundo o porte dos seus beneficiários, no período de 1990 ao primeiro semestre de 1993, para verificar especialmente se aquela segunda característica dos mercados financeiros rurais, anteriormente mencionada, já se faz presente.

O FNE NO CONTEXTO DO CRÉDITO RURAL BRASILEIRO

Os fundos constitucionais de financiamento foram instituídos pela Constituição de 1988 (Artigo 159, Parágrafo I, inciso “c”) e regulamentados pela Lei n. 7.827, de 27.09.89, com o objetivo de “contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (...) mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento” (Lei n° 7.827, Parágrafo I). Seus recursos originam-se da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, sendo distribuídos entre as regiões da seguinte forma: do total de 3% da arrecadação daqueles impostos, vinculado aos fundos constitucionais, corresponde ao Nordeste uma alíquota de 1,8% e 0,6% é destinado a cada uma das demais regiões.

É curioso notar que essa nova forma de vinculação orçamentária foi instituída em um momento no qual, conforme já mencionado, os recursos para o crédito rural favorecido estavam em declínio. Para tanto, teve grande importância o estudo de Oliveira *et alli* (1990) evidenciando a existência de três mecanismos que neutralizavam a entrada de recursos do Governo Federal na região Nordeste.

Esses mecanismos são os seguintes:

a) O imposto inflacionário, que representa uma receita apropriada pelo Governo Federal sobre o estoque de moeda em poder da região, dado que o governo, emissor da moeda, não paga juros sobre os encaixes monetários em poder da sociedade. Estes, não sendo reajustados nominalmente, sofrem uma desvalorização real com o processo inflacionário; assim, simplificada, o estoque de moeda funciona como a base do tributo e a taxa de inflação como a alíquota.

b) A evasão tributária federal e estadual é entendida aqui como o resultado líquido da seguinte triangulação: o Governo Federal recolhe impostos das demais regiões e efetua transferências para a região Nordeste. Esta, ao adquirir produtos das demais regiões, paga impostos federais (que serão recolhidos ao Governo Central por aquelas) e estaduais (que serão retidos naquelas regiões). Temos aqui uma distinção entre arrecada-

dação (impostos recolhidos em uma região) e incidência (impostos efetivamente pagos pelos que residem nessa mesma região). Assim, verifica-se que, nada obstante o que ocorre com a arrecadação, maior nas regiões mais desenvolvidas, a incidência dos impostos sobre o Nordeste é maior do que sobre aquelas regiões.

c) As transferências via comércio triangular, decorrentes do fato de que o comércio do Nordeste é deficitário com o Centro-Sul e superavitário com o Exterior, sendo a região nordestina prejudicada pelas barreiras alfandegárias e pela política tarifária estabelecidas em proteção a uma indústria predominantemente extra-regional.¹

Na Tabela 1, a seguir, temos o balanço das entradas e saídas de recursos no período de 1980 a 1985:

TABELA 1

**Combinação dos efeitos da ação do setor público
(políticas fiscal, monetária, creditícia e cambial) sobre
a economia nordestina — 1980-1985 (em US\$ milhões)**

Especificação	1980	1981	1982	1983	1984	1985
A. Entrada bruta de recursos federais*	2.402,8	1.932,8	1.993,0	1.512,4	1.191,0	1.481,4
B. Saída de recursos						
(1 + 2 + 3)	2.351,4	2.483,6	2.794,1	2.344,7	2.457,8	2.328,0
1. Imposto inflacionário	388,7	438,4	488,2	364,5	387,9	373,5
2. Evasão tributária	1.487,5	1.680,6	1.797,4	1.308,5	1.285,7	1.378,3
3. Transferência via comércio triangular	475,2	364,6	508,5	671,7	784,2	576,2
Saldo final (A - B)	51,4	-550,8	-801,1	-832,3	-1.266,8	-846,6

Fonte: Oliveira *et alli* (modificado) (1990).

* Exclusive os dispêndios das empresas governamentais.

¹ Para a melhor compreensão desses mecanismos, ver Oliveira *et alli* (op. cit.).

Os fundos constitucionais nasceram, portanto, como compensação àqueles mecanismos de evasão de recursos, cuja existência foi demonstrada para o Nordeste e suposta para as demais regiões menos desenvolvidas do país (Norte e Centro-Oeste). Conquanto não sejam destinados exclusivamente ao crédito rural, encontramos aí um exemplo da última razão enumerada por Adams (*op.cit.*) para a concessão de crédito favorecido.

Refletindo a situação de crise vivida pelo país na década de 80, a regulamentação dos fundos constitucionais proíbe a concessão de recursos a fundo perdido e restringe apenas ao setor produtivo privado (excluído o setor de serviços) o acesso aos empréstimos. Estabelece ainda tratamento preferencial às atividades de mini e pequenos produtores rurais e às desenvolvidas por microempresas. Essas preocupações revelam que os legisladores, de alguma forma, estavam conscientes quanto aos vieses do acesso limitado ao crédito e do seu potencial concentrador de renda. Para a região Nordeste, foi feita uma exigência adicional de se aplicar no mínimo 50% dos recursos na sub-região semi-árida, como forma de evitar a concentração espacial do crédito e de favorecer a zona mais sujeita às estiagens.

A aplicação dos recursos ficou sob a responsabilidade dos bancos de desenvolvimento regionais (Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia) e do Banco do Brasil (na Região Centro-Oeste), que deveriam elaborar programas de crédito em consonância com os planos regionais de desenvolvimento. Nenhum percentual foi fixado com respeito aos setores da economia (agropecuária, mineração ou indústria).

O fato de não se poder emprestar a fundo perdido não impede que os recursos sejam classificados como baratos, posto que os juros estão limitados a 8% reais ao ano, inferiores portanto aos do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que, para os pequenos produtores e suas cooperativas, em dezembro/92, eram de 9% reais ao ano. Sobre o total máximo de juros mais atualização monetária poderiam ser e são concedidas reduções para as atividades prioritárias e “de relevante interesse econômico e social das regiões”, beneficiando pequenos e médios produtores.

Dessa forma, a região Nordeste passou a contar com uma nova fonte de recursos para concessão de empréstimos ao setor agropecuário (ainda que de forma não exclusiva), enquanto estes escasseavam no país.

Entre 1990 e o primeiro semestre de 1993, foram aplicados os seguintes montantes no setor rural e agroindustrial: em 1990, US\$ 188,3 milhões; em 1991, US\$ 318,0 milhões, em 1992, US\$ 254,5 milhões; em 1993 (1º semestre), US\$ 179 milhões, totalizando US\$ 939,9 milhões, ou 54,3% do total de recursos aplicados, conforme a Tabela 2, a seguir.

TABELA 2

**Aplicações do FNE segundo
os setores da economia (em US\$ mil)**

Ano	Setor Rural e Agroindustrial		Setor Industrial		Total
	Valor	% s/total	Valor	% s/total	
1990	188.341	73,9	66.472	26,1	254.813
1991	318.040	45,6	379.156	54,4	697.206
1992	254.506	55,5	203.520	44,4	458.026
1993*	178.991	55,8	142.032	44,2	321.023
Total	939.888	54,3	791.181	45,7	1.731.068

Fonte: BNB-ETENE. * Somente o primeiro semestre.

MEDIDAS DE CONCENTRAÇÃO

O estudo da distribuição do crédito entre diferentes grupos/regiões pode ser feito mediante a análise tabular dos dados e pelo cálculo e interpretação de medidas de concentração. Dentre as medidas de concentração mais utilizadas, temos a entropia (H) e a redundância (R). Essas duas últimas medidas valem-se de conceitos da teoria da informação e apresentam a vantagem de poderem ser decompostas em dois componentes — um medindo a concentração da distribuição (do crédito, no presente caso) entre os grupos; outro medindo-a dentro dos grupos.

De acordo com Hoffmann (1991), ao máximo da entropia corresponde o máximo de incerteza em uma distribuição, ou seja, todos os eventos são igualmente prováveis, não havendo, portanto, concentração. Assim, a entropia pode ser considerada, na verdade, uma medida da igualdade de

uma distribuição. Devido a isso, é que se introduziu a redundância como medida da desigualdade de uma distribuição.

A redundância apresenta ainda a vantagem de permitir que se correlacionem duas variáveis, determinando a concentração na distribuição de uma delas em relação à distribuição da segunda. Isto nos será útil, ao permitir relacionar a distribuição do valor dos empréstimos entre os grupos com a participação de cada um deles no total de beneficiários. A proposta de usar a redundância como medida de desigualdade na distribuição do crédito foi apresentada por Hoffmann e Kageyama (1987).

Em termos formais, conforme Shirota (1988), podemos definir a entropia total (H) como:

$$H = \sum_{h=1}^k \sum_{i=1}^{n_h} \left[y_{ih} \cdot \ln \left(\frac{1}{y_{hi}} \right) \right] \quad (1)$$

onde: k = número de grupos (no caso, temos os grupos de pequenos, médios e grandes produtores; $h = 1, 2$ e 3); n_h = número de elementos do h -ésimo grupo (cada grupo tem dois elementos — rural/agroindustrial e industrial, logo $n_1 = n_2 = n_3 = 2$); y_{hi} = participação do i -ésimo elemento do h -ésimo grupo na variável em estudo (aqui, empréstimos concedidos);

Essa entropia pode ser decomposta da seguinte forma:

$$H = H_e + \sum_{h=1}^k (Y_h \cdot H_h) \quad (2)$$

com

$$H_e = \sum_{h=1}^k \left[Y_h \cdot \ln \left(\frac{1}{Y_h} \right) \right] \quad (3)$$

e

$$H_h = \sum_{i=1}^{n_h} \left[\left(\frac{y_{hi}}{Y_h} \right) \cdot \ln \left(\frac{Y_h}{y_{hi}} \right) \right] \quad (4)$$

onde: H = entropia total; H_e = entropia entre grupos; H_h = entropia dentro dos grupos; Y_h = participação do h -ésimo grupo na variável em estudo (empréstimos concedidos).

Pode-se demonstrar que a entropia (H) varia entre 0 e $\ln \sum_{h=1}^k n_h$.

Como medida de igualdade, o uso da entropia somente se justifica quando são utilizados dados individuais ou quando a população é dividida em grupos de mesmo tamanho (por exemplo, décimos da população). No presente trabalho, a divisão em pequenos, médios e grandes produtores envolve limites arbitrários e não há nenhum indício de que a perfeita igualdade consiste em oferecer 1/3 do crédito total a cada grupo (situação que caracterizaria a máxima entropia entre grupos). Assim sendo, utilizaremos apenas a redundância como medida de concentração do crédito.

A redundância total é definida como:

$$R = \sum_{h=1}^k \sum_{i=1}^{n_h} \left[y_{hi} \cdot \ln \left(\frac{y_{hi}}{\pi_{hi}} \right) \right] \quad (5)$$

onde: π_{hi} = participação do i -ésimo elemento do h -ésimo grupo na distribuição de uma segunda variável (no caso, participação no número de beneficiários), em relação à qual se deseja calcular a concentração da variável original.

Tal qual a entropia, podemos decompor a redundância em dois componentes, quais sejam:

$$R = R_e + \sum_{h=1}^k (Y_h \cdot R_h) \quad (6)$$

com

$$R_e = \sum_{h=1}^k \left[Y_h \cdot \ln \left(\frac{Y_h}{\Pi_h} \right) \right] \quad (7)$$

e

$$R_h = \sum_{i=1}^{n_h} \left(\frac{y_{hi}}{Y_h} \right) \cdot \ln \left[\frac{(\Pi_h \cdot y_{hi})}{(Y_h \cdot \pi_{hi})} \right] \quad (8)$$

onde R = redundância total; R_e = redundância entre grupos; R_h = redundância dentro dos grupos; Π_h = participação do h -ésimo grupo na distribuição da segunda variável de interesse (número de beneficiários, neste caso), com $\Pi_h = \sum \pi_{hi}$.

A redundância varia de 0 a $\left\{ \ln \left[\frac{1}{\min(\pi_{ih})} \right] \right\}$, sendo mais concentrada a distribuição quanto maior for a sua redundância.

DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO DO FNE

ANÁLISE TABULAR

Para a concessão dos empréstimos, o enquadramento dos beneficiários quanto ao porte, por parte do banco, era feito segundo os critérios expostos a seguir (dezembro/92), computando-se nas receitas, para fins de classificação, o incremento a ser obtido em decorrência dos investimentos financiados no ano da estabilização dos projetos:

a) setor rural — de acordo com a renda bruta agropecuária:

1. pequeno produtor — até Cr\$ 390.690 mil (US\$ 35.037,00);
2. médio produtor — acima de Cr\$ 390.690 mil (US\$35.037,00) e até Cr\$ 1.962.982 mil (US\$176.038,00);
3. grande produtor — acima de Cr\$ 1.962.982 mil (US\$176.038,00);

b) setor industrial (e agroindustrial) - de acordo com a receita operacional líquida:

1. microempresa — até Cr\$ 604.435 mil (US\$ 54.205,00);
2. pequena empresa — acima de Cr\$ 604.435 mil (US\$ 54.205,00) e até Cr\$ 6.044.348 mil (US\$ 542.051,00);
3. média empresa — acima de Cr\$ 6.044.348 mil (US\$ 542.051,00) e até Cr\$ 17.618.633 mil (US\$ 1.580.022,00);

4. grande empresa — acima de Cr\$ 17.618.633 mil (US\$ 1.580.022,00).

Para evitar a concentração individual dos recursos, o Banco observava o limite de Cr\$ 50 bilhões (US\$ 4,48 milhões) por empresa ou grupo econômico.

As Tabelas 3 e 4, a seguir, apresentam um resumo da distribuição das operações contratadas pelo Banco do Nordeste com recursos do FNE entre micro/pequenos, médios e grandes produtores, tanto no setor rural/agroindustrial quanto no industrial.

Verificamos uma concentração bastante elevada do valor dos empréstimos concedidos pelo FNE aos grandes produtores. Em número de beneficiários, de acordo com a Tabela 3, os micro e pequenos produtores (rurais ou industriais) constituem a maioria, tendo havido aumento na sua participação de 86,3% em 1990 para 92,0% em 1993. Em todo o período, eles representaram 92,7% do total. Nada obstante, quanto ao valor dos empréstimos, essa participação caiu de 38,7% em 1990 para 20,7% em 1991 (uma queda de 18 pontos percentuais), recuperando-se ao longo dos anos seguintes, até atingir 37,6% no primeiro semestre de 1993 (27,0% para o acumulado do período).

Já os grandes produtores rurais ou industriais nunca chegaram a representar muito do total de beneficiários. A sua participação naquele total aumentou de 3,5% em 1990 para 4,1% em 1993 (3,0% para o acumulado do período), mas, quanto ao valor, essa participação evoluiu de 45,6% para 48,2%, devendo-se realçar que, em 1991, os grandes produtores chegaram a responder por 68,3% dos empréstimos concedidos, com uma participação de 60,3% para o acumulado do período.

A participação dos médios produtores presta-se muitas vezes para argumentações de natureza ideológica. Os que querem acentuar a concentração do crédito comparam a participação dos pequenos contra a de médios e grandes, somados. Os que querem enfatizar a “democratização” na concessão do crédito somam pequenos e médios para compará-los aos grandes. No presente caso, os números são de qualquer maneira desfavoráveis à democratização do crédito, posto que a participação conjunta dos pequenos e médios produtores, no valor das operações, reduziu-se de 54,4% para 51,8% de 1990 para 1993.

TABELA 3
Participações relativas no total
das aplicações do FNE, das diversas categorias
de produtores e dos setores da economia (1990-1993)*

	1990	1991	1992	1993*	Acumulado
Rural/Agroindustrial					
Número de beneficiários					
pequenos	83,0	89,4	90,2	89,3	88,5
médios	10,1	3,3	1,6	3,8	4,2
grandes	3,1	1,7	1,5	3,9	2,7
total	96,2	94,3	93,3	97,0	95,4
Valor					
pequenos	33,1	13,3	19,7	33,6	21,7
médios	12,2	7,4	9,0	5,2	8,1
grandes	28,6	25,0	26,9	16,9	24,5
total	73,9	45,6	55,6	55,8	54,3
Industrial					
Número de beneficiários					
pequenos	3,3	5,1	5,8	2,7	4,1
médios	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2
grandes	0,4	0,3	0,6	0,1	0,3
total	3,8	5,7	6,7	3,0	4,6
Valor					
pequenos	5,7	7,4	2,9	3,9	5,3
médios	3,5	3,6	3,6	9,1	4,6
grandes	17,0	43,3	37,9	31,3	35,8
total	26,1	54,4	44,4	44,2	45,7
Total					
Número de beneficiários					
pequenos	86,3	94,5	96,1	92,0	92,7
médios	10,2	3,5	1,8	3,9	4,3
grandes	3,4	2,0	2,1	4,1	3,0
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valor					
pequenos	38,7	20,7	22,6	37,6	27,0
médios	15,7	11,0	12,6	14,3	12,7
grandes	45,6	68,3	64,8	48,2	60,3
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*1993, primeiro semestre.

TABELA 4

**Participações relativas nas aplicações
setoriais do FNE, das diversas categorias de
produtores (1990-1993)* e no acumulado no período**

	1990	1991	1992	1993*	Acumulado
Rural/Agroindustrial					
Número de beneficiários					
pequenos	86,3	94,8	97,7	92,0	92,8
médios	10,5	3,5	1,7	3,9	4,4
grandes	3,2	1,7	1,6	4,1	2,8
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valor					
pequenos	44,8	29,1	35,4	60,3	39,9
médios	16,5	16,2	16,2	9,3	14,9
grandes	38,7	54,7	48,4	30,4	45,2
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Industrial					
Número de beneficiários					
pequenos	87,6	90,4	87,8	91,6	89,5
médios	3,2	3,5	3,3	3,5	3,4
grandes	9,2	6,1	8,9	4,9	7,1
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valor					
pequenos	21,7	13,6	6,5	8,8	11,6
médios	13,3	6,7	8,2	20,5	10,1
grandes	65,0	79,7	85,3	70,7	78,3
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*1993, primeiro semestre.

Considerando-se tão-somente o crédito concedido ao setor rural/agroindustrial, verificamos, na Tabela 4, que a participação dos pequenos produtores no total de beneficiários elevou-se 5,7 pontos percentuais entre 1990 e 1993, porquanto essa participação era de 86,3% em 1990 e alcançou 92,0% em 1993 (sendo de 92,8% para o acumulado do período).

A sua participação no valor do crédito concedido teve uma redução considerável de 1990 para 1991 (15,7 pontos percentuais), caindo de 44,8% para 29,1%, mas recuperou parte dessa perda (6,3 pontos percentuais) no ano seguinte, ao elevar-se para 35,4%, e eliminou-a em definitivo ao atingir 60,3% em 1993, embora para o acumulado do período seja de apenas 39,9%.

É importante notar ainda o fato de que a participação do setor rural/agroindustrial no número de beneficiários do FNE vinha diminuindo até 1992 — de 96,2% em 1990 para 93,3% em 1992 (Tabela 3), tendo aumentado e superado o percentual inicial em 1993 (97,0%). Quanto ao valor dos empréstimos concedidos, houve uma redução expressiva de 1990 para 1991 (de 73,9% para 45,6%, respectivamente), havendo se estabilizado em torno dos 56,0% em 1992 e 1993. A participação dos mini e pequenos produtores do setor rural/agroindustrial no total do crédito concedido pelo FNE sofreu uma forte redução de 1990 para 1991 (de 33,1% para 13,3%), iniciando em 1992 uma recuperação para retornar ao nível inicial (33,6% em 1993), embora de forma não proporcional à sua participação no total de beneficiários do FNE (que passou de 83,0% em 1990 para 89,3% em 1993).

De maneira geral, a partir da posição inicial de 1990, houve um aumento na concentração dos empréstimos concedidos em 1991, tendo-se iniciado um retorno às posições iniciais em 1992, que se consolidou no 1º semestre de 1993, mas sem alterar a predominância dos grandes produtores.

ANÁLISE DO ÍNDICE DE REDUNDÂNCIA

Na Tabela 5, a seguir, temos os resultados encontrados para a redundância total, redundância entre grupos e intragrupos, com base nas informações da Tabela 4.

Os aumentos da redundância total (R) e da redundância entre grupos (R_e) confirmam a intensificação na concentração relativa do crédito concedido pelo FNE, quando comparamos 1990 com 1993, sendo suficiente lembrar que, em 1990, 86,3% dos beneficiários receberam 38,7% do crédito concedido e, em 1993, 92,0% deles receberam somente 37,6% do crédito (dados referentes aos pequenos produtores). Dentro dos grupos, só houve diminuição da concentração relativa entre os pequenos (diminuição de R_1). Embora o comportamento da redundância total (R) entre 1990 e 1993 continue apontando para o aumento da concentração relativa, é importante ressaltar que essa concentração relativa foi maior em 1991 e vem-se reduzindo desde aquele ano, observação que se repetiu para a redundância entre grupos (R_e). Os dados de 1993, quando comparados a 1992, demonstram um aumento da concentração relativa dentro de todos os grupos (crescimento de R_1 , R_2 e R_3), posto que a participação relativa de todas as categorias do setor industrial aumentou muito mais que as do setor rural/agroindustrial.

TABELA 5

**Redundância intragrupos, entre grupos e total,
calculadas com base no valor das aplicações do FNE(1990-
1993)***

Anos	Intragrupos			Entre-Grupos R_e	Total R
	Pequenos	Médios	Grandes		
	R_1	R_2	R_3		
1990	0,0923	0,4640	0,2557	0,9347	1,1597
1991	0,4261	0,3462	0,5269	2,2236	2,7097
1992	0,0301	0,0945	0,2046	2,1336	2,2849
1993*	0,0593	1,6601	1,5253	1,0372	2,0314

Fonte: cálculos dos autores. * 1993, primeiro semestre. Obs: Intervalo de variação R - de 0 a 6,9078

CONCLUSÃO

Os dados analisados anteriormente reforçam o ponto de vista de González Vega quanto à concentração das carteiras de empréstimos nos países em desenvolvimento. Para evidenciar a questão do acesso limitado ao crédito, seria necessário classificar todos os produtores nordestinos segundo as categorias utilizadas pelos bancos, ou seja, em mini/pequenos, médios e grandes produtores para, em seguida, verificar que percentual destes é beneficiário de crédito, para o qual não dispomos das informações.

No caso do FNE, em que pese a diminuição da concentração verificada de 1992 para 1993 e o fato de que as receitas futuras são consideradas para fins de enquadramento dos beneficiários segundo o porte, o que faz aumentar o número de médios e grandes produtores, a concentração já observada com tão pouco tempo de funcionamento do Fundo é preocupante.

A gravidade do problema não é desconhecida pelo Banco do Nordeste, gestor do FNE, tanto que a publicação Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), *Relatório de atividades, primeiro semestre 1992*, reconhece “uma certa concentração absoluta do crédito na categoria dos produtores/empresas de grande porte”, afirmando que “é justamente no meio rural onde estão os maiores entraves às ações desenvolvidas pelo BNB no sentido de privilegiar as categorias dos produtores de menor porte”. Para o Banco, seriam estes os principais fatores a influir de forma negativa na demanda de crédito:

- “a) estrutura agrária vigente;
- b) falta de organização dos pequenos produtores;
- c) falta de ações integradas de capacitação, necessária à introdução de inovações tecnológicas e à boa gestão dos projetos;
- d) enfraquecimento dos órgãos (de representação) dos pequenos produtores.”

No sentido de minorar esse problema, o BNB iniciou, em abril de 1992, uma estratégia de promoção do associativismo, que, além de contar com ações junto ao público externo, busca também modificar suas normas e uma certa postura interna de alguns de seus gerentes, em desfavor das

pequenas operações. Essa postura é até certo ponto coerente, pois situações de repressão financeira obrigam os credores a racionar os fundos disponíveis, reservando-os a projetos mais rentáveis e a clientes de maior patrimônio líquido.

Assim é que, dentro da estratégia de apoio ao associativismo e em cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), são financiadas (com recursos extra-FNE) atividades de capacitação (treinamento de quadros, contratação de profissionais de apoio etc.) de cooperativas e associações de pequenos produtores e, no âmbito do FNE, as necessidades individuais dos cooperados/associados, com trâmite conjunto, de forma a aumentar o acesso dos pequenos produtores ao FNE por meio de suas instituições representativas. Paralelamente, foram simplificados os processos de avaliação e ampliados os casos de dispensa de garantias para os pequenos produtores, além de ser atribuída prioridade à análise das suas propostas. Foram também firmados protocolos, envolvendo os produtores e indústrias beneficiadoras de algodão, nos quais se estabelece um preço mínimo para a aquisição da produção por parte da indústria, com garantia de financiamento tanto do plantio quanto do capital de giro necessário à aquisição (pelas agroindústrias) daquela produção.

Por outro lado, as Portarias Interministeriais nº 36, de 06.02.92 e nº 218, de 27.08.92, instituíram o Programa da Terra, que determina a aplicação de 10% dos recursos do FNE em projetos de assentamento no Nordeste, cujos beneficiários são enquadráveis como mini e pequenos produtores rurais.

É provável que a melhoria relativa dos indicadores de concentração em 1992 tenha recebido alguma contribuição dessas novas formas de atuar do banco. Seguramente a influência dessas posturas pró-democratização do crédito refletir-se-á em 1993, como mostraram os dados parciais daquele ano.

Nada obstante, a tendência à concentração tem raízes mais profundas, conforme já comentado, posto que nasce de uma visão do crédito como instrumento de compensação, geralmente desacompanhado de uma política agrícola mais ampla. O crédito favorecido padece, assim, dos males apontados por González Vega, e a sua validade deve ser analisada em contexto mais abrangente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, Dale W. "Son los argumentos en favor del crédito agrícola barato válidos?", in ADAMS, Dale W., GONZÁLEZ-VEGA, Cláudio & PISCHKE, J. D. Von, *Crédito agrícola y desarrollo rural. La nueva visión*, Ohio, Ohio State University, 1987, 87-101.
- ALMEIDA, Alivínio. "Mercados informais e o financiamento da agricultura", Piracicaba, ESALQ-USP, 1992, 46p., (mimeo).
- ARAÚJO, P. F. C. *et alli*. "An overview of rural credit policy in Brazil, 1970-1987", report submitted to the World Bank (revised version), mimeo, fevereiro, 1989.
- ARAÚJO, Uilson M. "Considerações sobre o crédito rural como instrumento de intermediação financeira", Piracicaba, ESALQ-USP, 1992, 23p., (mimeo).
- Banco do Nordeste do Brasil S.A. FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - relatório de atividades e resultados - 1990, Fortaleza, BNB, 1990, 37p.
- Banco do Nordeste do Brasil S.A. FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - relatório de atividades e resultados - 1990, Fortaleza, BNB, 1991, 67p.
- Banco do Nordeste do Brasil S.A. FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - relatório de atividades e resultados - Primeiro semestre 1992, Fortaleza, BNB, 1992, 70p.
- Banco do Nordeste do Brasil S.A. FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - relatório de atividades e resultados - Segundo semestre 1992, Fortaleza, BNB, 1992, 65p.
- FRY, Maxwell J. *Money, interest and banking in economic development*, Maryland, The John Hopkins University Press, capítulos 1 e 2, 1988.
- GONZÁLEZ-VEGA, Cláudio. "Crédito agropecuário artificialmente barato: redistribuição al revés", in ADAMS, Dale W., GONZÁLEZ-VEGA, Cláudio & PISCHKE, J. D. Von, *Crédito agrícola y desarrollo rural. La nueva visión*, Ohio, Ohio State University, 1987, 87-101.

- HOFFMANN, Rodolfo. *Estatística para economistas*, 2ª ed., São Paulo, Pioneira, 1991, Capítulos 16 e 20.
- HOFFMANN, R. & KAGEYAMA, A. A. "Crédito rural no Brasil: concentração regional e por cultura", *Revista de Economia Rural* 25(1): 31-50, jan./mar. 1987.
- OLIVEIRA, Clonilo M. S. de. *et alli. Análise da ação do governo federal sobre a economia do Nordeste. Balanço da entrada e saída de recursos no período 1980-85*, Fortaleza, BNB-ETENE, 2ª edição, 1990, 53p.
- SHIROTA, Ricardo. "Crédito rural no Brasil: subsídio, distribuição e fatores associados à oferta", Piracicaba, 1988. 230p., dissertação (mestrado) Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo.