

## **Combate à pobreza: chegou a hora da qualidade**

*Por Ricardo Abramovay*  
16/08/2006

p. A 12

A desigualdade traz um fantástico prejuízo econômico às sociedades que vivem sob seu império - além é claro dos problemas éticos que, por si só, envolve. Disparidades de renda, de patrimônio, de educação, de saúde e de expectativa de vida não se explicam por razões puramente individuais, mas sim, antes de tudo, por poder e, pior, pela capacidade de reproduzir em escala ampliada o poder dos grupos sociais dominantes. Não ter acesso a mercados é uma das dimensões mais importantes e perversas da desigualdade, pois opera como verdadeiro "bloqueio à entrada" de indivíduos privados das condições básicas que poderiam permitir melhor aproveitamento, pela sociedade, de suas energias e talentos. Mercados financeiros restritos estão associados a limites na valorização do trabalho dos mais pobres e contribuem para manter a pobreza. Entretanto, sua liberalização não é a solução mágica para esse problema: mercados financeiros liberalizados sujeitam-se à captura de grupos poderosos e nada indica que possam colocar-se a serviço dos que não possuem o patrimônio e as contrapartidas necessárias a que deles façam parte.



Contidas no último relatório do Banco Mundial (World Development Report 2006) estas idéias oferecem - de maneira telegráfica, claro - a justificativa de uma das mais importantes políticas brasileiras de combate à pobreza: a característica fundamental do

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é que procura interferir na matriz da distribuição de renda por meio da ampliação do acesso ao crédito formal a populações que a ele não tinham acesso.

Criado em 1996, o Pronaf beneficiava, ao fim do governo Fernando Henrique Cardoso, mais de 900 mil famílias, das quais a grande maioria nunca tinha tomado um financiamento bancário. Nos últimos três anos e meio esta quantidade se elevou de maneira expressiva, atingindo mais de um milhão e meio de produtores. Corrigiram-se significativas distorções do início do programa e hoje ele chega de maneira expressiva ao Nordeste e a parcela substancial dos que vivem próximo à linha de pobreza. Mas esta massificação trouxe problemas que revelam as imensas dificuldades de construir uma política consistente de luta contra a pobreza, conforme trabalho recente da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe).

O primeiro deles refere-se ao uso dos recursos recebidos. O crédito é um fator importante de geração de renda, amplia as possibilidades produtivas das famílias, permite-lhes estabilizar seus fluxos de entrada e enfrentar contratempos. Ao mesmo tempo, os agricultores tendem a manter seus vínculos a mercados pouco propícios à valorização de seu trabalho, não inovam suas atividades e o próprio perfil das regiões em que vivem pouco se altera, apesar dos evidentes benefícios trazidos pelo acesso aos financiamentos bancários. Qual a razão deste contraste entre o potencial do acesso ao crédito e seus precários resultados?

A intervenção do Estado pode ser importante para corrigir falha de mercado que bloqueia o acesso dos mais pobres ao crédito

Na resposta a esta questão está o segundo problema da organização institucional do Pronaf: há um dilema - um trade-off - entre a massificação do acesso ao crédito e a qualidade de seu uso. Bem-sucedido em alcançar metas quantitativas ambiciosas, o Pronaf não criou mecanismos para que o uso do crédito seja feito a partir de critérios e incentivos econômicos que estimulem eficiência no uso dos recursos. Os extensionistas rurais são levados a oferecer aos agricultores uma espécie de "kit" padronizado cuja chance de alterar suas condições de produção é mínima.

Isso se relaciona diretamente a uma terceira questão: tudo indica que o nível de subsídios governamentais ao crédito - sobretudo para os segmentos de baixa renda - é excessivo. Trabalhos recentes de José Garcia Gasques, do IPEA, mostram que a cada real emprestado, o Tesouro é obrigado a gastar quase cinquenta centavos para cobrir os subsídios com taxas de juros e remuneração aos bancos que operam o programa. O problema não está no conceito de subsídio - que é uma forma tão legítima de alocar recursos quanto o imposto - mas em seu montante e sua operacionalização: o agricultor devolve ao banco quantia inferior à que tomou emprestado e com largo prazo de carência. Assim, perde-se a relação entre os recursos obtidos e a qualidade dos projetos a que devem voltar-se. O crédito não opera com base numa sinalização que informe os agentes a respeito da qualidade do uso dos recursos de que dispõem. Se é verdade, como bem mostra o trabalho do Banco Mundial, que a intervenção do Estado pode ser importante para corrigir a falha de mercado que bloqueia o acesso dos mais pobres ao crédito, não há razão para supor que este acesso deva apoiar-se necessariamente na concessão de subsídios tão altos como os que o Pronaf oferece. É claro que, tratando-se de agricultura, é inconcebível financiar as atividades a taxas reais de mercado, ainda

mais com os juros exorbitantes brasileiros. Mas é necessário que o crédito sinalize algum tipo de risco aos atores, o que sua modalidade atual, no caso do Pronaf, obscurece.

Este nível de subsídio permite que na operacionalização do programa, - quarto problema apontado no estudo da FIPE - a responsabilidade dos bancos seja praticamente nula. Quando se trata do crédito aos segmentos mais pobres, o risco é do Tesouro. Assim, o crédito não é o resultado da negociação entre o banco e o produtor em torno da viabilidade de certo projeto - em que o banco tem a função social de operar como advogado do diabo e, portanto, estimular uma elaboração consistente sobre o uso dos recursos - mas uma espécie de direito a que tem o agricultor em função de sua situação social. Neste sentido, há uma diferença radical entre a maneira como se alocam os recursos do Pronaf e a experiência do Banco do Nordeste do Brasil com o microcrédito. O Banco do Nordeste opera com um assessor de crédito que responde pela qualidade de uma determinada carteira de crédito. Ele conhece seus clientes e zela não só por fazê-los chegar recursos, mas sobretudo pelo retorno do dinheiro aplicado e, portanto, pela capacidade de este dinheiro traduzir-se, efetivamente, em geração de renda e combate à pobreza.

A Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário já está levando adiante mudanças organizacionais para que o Pronaf, além de chegar aos mais pobres, possa ampliar sua capacidade de geração de renda. A criação recente do Agroamigo, que pretende aplicar metodologias do microcrédito no trabalho com os segmentos mais pobres do meio rural, mostra que o Pronaf pode corrigir suas distorções atuais e consolidar-se como o mais importante programa de desenvolvimento rural que o Brasil já formulou.

**Ricardo Abramovay é professor titular do Departamento de Economia da FEA e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da USP, pesquisador do CNPq, organizador do livro "Laços Financeiros na Luta contra a Pobreza".**  
[www.econ.fea.usp.br/abramovay/](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/)