

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
COLEGIADO DO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**ISAC GONÇALVES SILVA**

**ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO PRONAF ENTRE AS  
REGIÕES BRASILEIRAS NO PERÍODO DE 2000 A 2010**

**VITÓRIA DA CONQUISTA – BAHIA**

**2017**

**ISAC GONÇALVES SILVA**

**ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO PRONAF ENTRE AS  
REGIÕES BRASILEIRAS NO PERÍODO DE 2000 A 2010**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção de grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

**ORIENTADOR: Profº Me. José Antônio Gonçalves dos Santos**

VITÓRIA DA CONQUISTA – BAHIA

2017

S581a Silva, Isac Gonçalves.  
Análise da distribuição do crédito PRONAF entre as regiões  
Brasileiras no período de 2000 a 2010./ Isac Gonçalves Silva,  
2017.  
84f.  
Orientador (a): Me. José Antônio Gonçalves dos Santos.  
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação),  
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da  
Conquista, 2017.  
Inclui referências. F. 78-84.  
1. PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da  
Agricultura Familiar. 2. PRONAF – Distribuição de crédito. 3.  
Agricultura Familiar - Desigualdade. I. Santos, José Antônio  
Gonçalves. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III.  
T

CDD: 338.10981

*Catálogo na fonte:* Juliana Teixeira de Assunção CRB-5/1890

UESB- Campus Vitória da Conquista – BA.

**ISAC GONÇALVES SILVA**

**INDÍCES DE CONCENTRAÇÃO DO CRÉDITO PRONAF NAS  
REGIÕES BRASILEIRAS NO PERÍODO DE 2000 A 2010**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção de grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em 22/11/2017

**Banca Examinadora**

---

Prof<sup>o</sup> Me. José Antônio Gonçalves dos Santos

Orientador

---

Prof<sup>a</sup> Me. Máira Ferraz de Oliveira Silva

---

Prof<sup>o</sup> Dr. Ronan Soares dos Santos

“Tudo posso naquele que me fortalece”.

Filipenses 4:13

## AGRADECIMENTOS

Nenhuma batalha é vencida sozinha. No decorrer desta luta algumas pessoas estiveram ao meu lado e percorreram este caminho como verdadeiros soldados, estimulando a minha busca pela vitória e conquistasse meu sonho. Agradeço em primeiro lugar a Deus, que me ouviu nos momentos difíceis, me confortou e me deu forças para chegar onde eu estou. Agradeço também aos meus pais e a minha irmã Jeane, a toda família Gonçalves e, também, minha Patrícia que foi de grande apoio nos primeiros semestres.

Agradeço a minha mãe, que me ensinou a ser um homem de força e um ser humano íntegro, com caráter, coragem e dignidade para enfrentar a vida. Uma mãe que me deixou livre para seguir minhas escolhas, porém sempre indicando o caminho correto. Que me ensinou os maiores valores que se pode ter na vida, me incentivou a estudar, inúmeras vezes estudando comigo até que eu aprendesse me ensinou a batalhar, buscar os meus objetivos. Ao meu Avô Vitorio (in memoriam), que infelizmente não pode estar presente neste momento tão feliz da minha vida, mas que não poderia deixar de dedicar a ele, por seus ensinamentos e valores passados. Saudades eternas!

Aos professores especialmente ao meu orientador Jose Antônio Gonçalves dos Santos. Agradeço por transmitir seus conhecimentos mim ajudando muito nessa conquista. E também ao Professor Érico Rodrigo Mineiro Parreira, que foi de total apoio. Meus sinceros agradecimentos aos meus companheiros de turma em especial a Bruna Maria, Habia Chagas, Jonathan Lopes e também a Douglas Santos que, na reta final foi de grande apoio, agradeço a todos pelo companheirismo, amizade, alegrias, conquistas e por tudo que vivemos dentro do espaço acadêmico.

Agradeço a todos os colegas de trabalho que compõe a Escola Zica Pedral, que sempre deram todo o apoio e me ajudaram nos momentos que precisei.

Não poderia esquecer os amigos que sempre torceram por mim e me ajudaram muito também nessa conquista, especialmente, Karen, Denil, Adriele, Ellen, Mikael, Jamille, Rony, Gabriel, Mônica, Heglly, Gabriela, Elizangela e Hermogenes meu muito obrigado a vocês.

Por fim agradeço aos meus afilhados guardo todos com carinho no meu coração, agradeço a todos pelo apoio e torcida para chegar a minha conquista, especialmente Guilherme, Lavinier, Anne Caroline, Luanderson, Vinicius, Leandro, Victor e também aos dois pequeninos Miguel e Davi.

## **RESUMO**

O trabalho parte das críticas sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), onde se acredita que há desigualdade na distribuição de seus recursos, que vem privilegiando, principalmente, os estados da região Sul do país. Deste modo, busca-se analisar a evolução da distribuição dos contratos de crédito entre as regiões brasileiras na última década. Para tanto, calcula-se a razão de concentração e os índices de Gini e de Theil sobre a distribuição dos contratos do programa. Os resultados evidenciaram queda expressiva na desigualdade da distribuição dos contratos entre os estados e aumento da desigualdade na distribuição do crédito.

**PALAVRAS-CHAVE:** PRONAF. Crédito. Agricultura Familiar. Desigualdade.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas da Política Pública .....	29
Figura 2 - Tipos de Políticas Públicas .....	31
Figura 3 - Dimensão de Atuação das Políticas Públicas .....	32
Figura 4 - Modelo de Intervenção Setorial.....	34
Figura 5 - Curva Lorenz (Brasil) e Curvas de Concentração (Nordeste e Sul) da Distribuição do Crédito Entre as Regiões Brasileiras, anos de 2006 e 2010 .....	72

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação da Agricultura Familiar nos Estabelecimentos Rurais do País	43
Gráfico 2 - Evolução do crédito PRONAF no período de 1995-2010 (em bilhões) .....	44
Gráfico 3 - Participação Regional na Distribuição dos Contratos de Crédito do PRONAF, Linha Custeio, 2000 a 2010 .....	55
Gráfico 4 - Participação Regional na Distribuição dos Contratos de Crédito do PRONAF, Linha Investimento, 2000 a 2010 .....	57
Gráfico 5 - Evolução do Número de Contratos do Crédito PRONAF no Brasil por Linha de Financiamento 2000 a 2010 .....	57
Gráfico 6 - Evolução do Valor do Crédito PRONAF por Linha de Financiamento 1999 a 2010 .....	58

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Razão de Concentração (CR4) da Distribuição dos contratos do PRONAF entre as Unidades da Federação 1999-2010 .....	52
Tabela 2 - Participação Regional na Distribuição do Número de Contratos do Pronaf, do Valor dos Contratos e da Agricultura Familiar .....	54
Tabela 3 - Índices de desigualdade na distribuição dos Recursos de custeio do crédito PRONAF entre os municípios brasileiros, 2000-2010 .....	59
Tabela 4 - Índices de desigualdades da distribuição dos recursos do PRONAF por linha de financiamento entre os municípios brasileiros, 2000-2010 .....	60
Tabela 5 - Percentual do Crédito do PRONAF Tomado Pelos 5% Maiores Municípios Tomadores, BRASIL, 2000-2010.....	61
Tabela 6 - Percentual do Crédito do PRONAF Tomado Pelos 50% Menores Municípios Tomadores, BRASIL, 2000-2010.....	63
Tabela 7 - Contribuição de cada Linha de Financiamento para a Desigualdade da Distribuição do Crédito do PRONAF, Segundo o índice de Gini, no ano de 2000 .....	64
Tabela 8 - Contribuição Regional para a Desigualdade da Distribuição do Crédito do PRONAF, Segundo o Índice de Gini, no ano de 2006 .....	66
Tabela 9 - Decomposição da Mudança no Índice de Gini da Distribuição dos Financiamentos do PRONAF, ocorrida entre 2000 e 2006 .....	68
Tabela 10 - Contribuição de cada Linha de Financiamento para a Desigualdade da Distribuição do Crédito do PRONAF, segundo o Índice de Gini, no ano de 2010.....	70
Tabela 11 - Análise Regional da Mudança no Índice de Gini da Distribuição do Crédito PRONAF nas Regiões do BRASIL, entre 2006 e 2010 .....	74

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	12
1. FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE PROUTIVA NO PENSAMENTO ECONÔMICO.....	16
1.1 Crédito e Financiamento no Pensamento Econômico .....	18
1.1.1 A Visão de Adam Smith.....	18
1.1.2 A Visão Keynesiana.....	19
1.1.3 A Visão Schumpeteriana.....	22
1.2 Visões Contemporâneas sobre Financiamento da Atividade Agrícola.....	25
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL.....	27
2.1 Conceito e Características de Políticas Públicas.....	27
2.2 Tipos dimensões e Políticas Públicas .....	30
2.2.1 Dimensões das Políticas Públicas .....	31
2.3 Sistema nacional de crédito e a Política Agrícola.....	36
2.4 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF ...	39
3. DISTRIBUIÇÃO COMPARATIVA DO CRÉDITO PRONAF ENTRE AS REGIÕES BRASILEIRAS .....	46
3.1 Metodologia .....	46
3.2 Resultados.....	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	77
REFRÊNCIAS.....	80

## INTRODUÇÃO

A incontestável importância econômica e social da agricultura familiar no Brasil contrasta com as condições em que ela se formou, marginalizada no processo histórico de constituição da desigual estrutura fundiária e, em geral, esquecida pelas principais políticas agrícolas. Não obstante, representando a maioria dos estabelecimentos agropecuários e ocupando cerca de apenas um quarto da área total de estabelecimentos, os agricultores familiares geram grande parte do valor produzido na agropecuária, com especial participação na produção de alimentos, e respondem por, aproximadamente, três quartos do pessoal ocupado nesse setor. Porém, os desafios à reprodução e desenvolvimento da agricultura familiar persistem.

Estabelecimentos com área insuficientes, e em condições ecológicas adversas à produção, cultivados com baixo acesso a recursos financeiros e à tecnologia, dentre outros, são exemplos desses desafios. A essas limitações agrega-se a falta ou baixa qualidade da assistência técnica, a carência de estruturas de comercialização e de agregação de valor, a precária organização, dentre outras. Fator particularmente limitante é a escassez de recursos, agravada, historicamente, pela discriminação da política oficial de crédito para a agricultura.

Nesse sentido, o advento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF, criado pelo Decreto nº. 1.946, de 28.06.96, representa uma importante conquista. Apesar de abrigar um conjunto amplo de ações, envolvendo ainda comercialização, assistência técnica, extensão rural e seguro agrícola, é no crédito que se concentram os maiores esforços dessa política, conforme afirma Nunes (2007).

A importância desse Programa para o segmento é incontestável. Porém, seu desempenho vem sendo questionado por não levar em conta as especificidades do segmento da agricultura familiar, bem como a diversidade de experiências de produção existentes, tendendo a reproduzir a lógica do sistema tradicional de financiamento agrícola. Embora enfáticos em afirmar a importância desse Programa para a agricultura familiar, estudos diversos vêm apontando algumas limitações em sua operacionalização. Dentre elas, destacam-se a desigualdade na distribuição regional dos recursos (GUANZIROLI, 2007; MARTINS; ALENCAR; MENDONÇA, 2006; MATTEI, 2005), sua concentração entre os agricultores mais capitalizados (FIGUEIREDO et al.,

2006; SILVA; CORREA; NEDER, 2007), o modelo de agricultura estimulado via concessão de financiamentos (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2005; MATTEI, 2005), dentre outras.

É importante que se entenda a percepção do produtor a respeito da linha de crédito, no sentido de verificar a efetividade desse programa para a realidade: vantagens e desvantagens, melhora na qualidade de vida do beneficiado; enfim, verificar se o programa está cumprindo com a sua finalidade já que surge como questão estratégica, pela sua capacidade de geração de emprego, renda e alimentos e pela possibilidade de resgate da cidadania da população que vive no meio rural.

Justifica-se o estudo devido à necessidade de analisar, constantemente, a política de acesso ao crédito rural via PRONAF nas regiões. Nessa perspectiva, avaliar a evolução e a concentração espacial das aplicações de crédito rural nas regiões, visando identificar os municípios com maior nível de concentração de crédito. informações importantes para orientar o aperfeiçoamentos desta política de crédito, principalmente, quanto á melhor alocação dos recursos disponíveis.

Nesse sentido, percebe-se que o credito PRONAF possuiu uma tendência a concentrar seus recursos, em determinadas regiões do país, como foi o caso da região sul deixando algumas regiões a quem da distribuição do recurso. Logo, surge o problema: Qual foi a intensidade de concentração na ditribuição do crédito PRONAF nas regiões do Brasil no período de 2000 a 2010? A hipótese que este estudo considera, apesar de os agentes estarem inseridos num ambiente que desestimula a disputa entre si e, algumas regiões, possuírem grande poder de barganha, devido ao seu poder econômico e político, houve uma concentração na distribuição dos recursos no período analisado.

O objeto de estudo desta pesquisa será o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em especial a distribuição do crédito nas regiões que compõem o Brasil no período de 2000 a 2010, observando qual o nível de concentração da distribuição do crédito PRONAF nos estados que compõe as regiões do Brasil, identificando que a desigualdade na distribuição dos recursos aumenta quando se considera a distribuição em níveis mais desagregados e, se o aumento no volume de recursos do crédito está acompanhado do aumento da desigualdade na distribuição dos mesmos dentro dos estados.

O objetivo geral deste estudo é examinar a lógica recente da distribuição dos recursos do PRONAF, nas regiões do Brasil entre 2000 e 2010 feita pelas principais

modalidades Como objetivos específicos, busca-se, Identificar os princípios de distribuição crédito programa PRONAF nas regiões do Brasil; Verificar o nível de distribuição do crédito nos estados; Avaliar se os indicadores estão consoantes ao previsto pelo programa; Identificar e; Examinar se há desigualdade na distribuição entre os estados, e quais deles estão mais concentrados os recursos.

A metodologia de trabalho leva em consideração o fato de a economia ser uma ciência substantiva, que tem como objeto de estudo os sistemas econômicos e, portanto, será utilizado o método histórico-dedutivo que, através de uma investigação empírica da realidade, irá formular premissas do comportamento do objeto estudado.

Neste caso, parte-se da ideia de que a insuficiência de recursos financeiros é uma das características que acompanha o pequeno produtor, devido a suas próprias condições de precariedade e da baixa produtividade de seu trabalho, essa realidade torna-se um círculo vicioso, pois sem recursos não há como custear a safra e fazer investimentos, portanto, não há como elevar os ganhos. A quebra desse ciclo somente é possível com o fornecimento de crédito a esses agricultores, em condições especiais, e em consonância com as especificidades desse segmento.

Isso torna os pequenos produtores totalmente dependentes de uma política de crédito específica, para que não permaneçam nesta posição de defasagem e obtenham maior competitividade de seus produtos. Os autores Souza et al 2008, entendem que, o acesso ao crédito rural pelos agricultores familiares é um importante instrumento para o desenvolvimento local, principalmente nos pequenos municípios, pois pode estimular novos investimentos, potencializar experiências de produção e organização da produção, viabilizar a industrialização e a comercialização da produção, tendo como consequência a geração de empregos e renda.

Neste processo busca-se uma maior intervenção estatal na agricultura e no mundo rural do Brasil, especialmente o acesso ao crédito no PRONAF nos estados brasileiros.

Dessa forma, o trabalho está estruturado em cinco partes, além desta introdução e das considerações finais. No capítulo 1, apresentam-se conceitos e teorias que dão base para o entendimento sobre o financiamento e o desenvolvimento na visão de teóricos do pensamento econômico, em seguida, por meio de explicações sucintas sobre crédito e financiamento no pensamento econômico e sua importância para a atividade produtiva.

No capítulo 2, efetua-se uma revisão de literatura sobre a teoria das políticas públicas, evidenciando o conceito e as tipologias e finalidades; Nela também se faz uma análise das políticas públicas para a agricultura nas dimensões macroeconômicas e setoriais. Na segunda seção discute-se o sistema nacional de crédito, a configuração do financiamento agrícola e, por fim, o Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF).

No capítulo 3, é realizada a pesquisa e, por conseguinte, análise dos dados obtidos com o intuito de investigar o comportamento dos agentes econômicos dentro do segmento estudado. Este capítulo é crucial para a estrutura do trabalho porque é efetuada a aplicação da metodologia de indicadores de grau de concentração e de desigualdade. Em seguida, discutem-se os resultados dos indicadores numa análise temporal.

## 1. FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE PROUTIVA NO PENSAMENTO ECONÔMICO

Neste capítulo, serão abordados conceitos e teorias que dão base para o entendimento sobre o financiamento e o desenvolvimento na visão de teóricos do pensamento econômico. Em seguida, explicar-se-á o crédito e o financiamento no pensamento econômico e sua importância para a atividade produtiva.

Denomina-se financiamento, o ato de fazer uso de recursos econômicos para cumprir com as obrigações, serviços, bens ou qualquer tipo de ativo em particular. O financiamento pode vir de diversas fontes, sendo a própria economia o mais habitual. É comum que as empresas utilizem fontes de financiamento para cumprir com suas atividades e tarefas comerciais.

No pensamento econômico, o financiamento apresenta um histórico, definido pelos autores que apresenta a importância de investimentos no setor rural e apresenta a necessidade de políticas de financiamento em outros setores da economia, para um melhor desenvolvimento.

Embora alguns autores destaquem uma interação entre tais abordagens, os trabalhos existentes buscam em geral integrar e mostrar similaridades entre Keynes (1996) e Schumpeter (1982), em relação à análise da importância do papel do mercado de crédito e dos bancos, ou seja, na elaboração de uma teoria que dê suporte a tese da não neutralidade da moeda, uma vez que não só Keynes, mas, também Schumpeter, desenvolveu uma análise original sobre o papel do crédito nas economias capitalistas, que, em que pese algumas diferenças importantes, têm semelhanças em vários aspectos (Nassica, 2002; Bertocco, 2006).

Para Schumpeter (1982), o crédito é um dos elementos básicos do processo de desenvolvimento econômico e é visto como um complemento monetário da inovação. Em particular, o crédito torna-se um fator necessário para o desenvolvimento quando as inovações são feitas por novos empresários que não tem seus próprios meios de produção. Assim, através da criação de moeda bancária, os bancos concedem aos empresário-inovadores o poder de compra necessário para desviar os recursos de seus usos tradicionais, permitindo que as inovações ocorram. Para Schumpeter, a oferta de crédito bancário não depende da existência de poupança prévia.

Keynes (1937), ao analisar o processo de financiamento da formação de capital, descreveu tal processo como tendo duas etapas: uma primeira, no qual a provisão de

moeda permite que a despesa de investimento seja implementada (*finance*), ou seja, a demanda por moeda (liquidez) provida pelo setor bancário no momento em que a firma decide investir; e, uma segunda, no qual a poupança *ex post* é utilizada para consolidar dívidas para a despesa de investimento. O *funding* é assim, o processo de transformação de dívidas de curto prazo em obrigações de longo prazo, de modo a tornar compatível a maturidade e montante das obrigações da firma investidora vis-à-vis o retorno esperado dos investimentos.

Contudo fica nítida a importância do financiamento da atividade produtiva, pois, sendo a mesma um processo que consiste na combinação dos fatores de produção com a finalidade de satisfazer necessidades humanas, em termos de bens ou serviços.

Keynes (1937), ao analisar o processo de financiamento da formação de capital, descreveu tal processo como tendo duas etapas: uma primeira, no qual a provisão de moeda permite que a despesa de investimento seja implementada (*finance*), ou seja, a demanda por moeda (liquidez) provida pelo setor bancário no momento em que a firma decide investir; e, uma segunda, no qual a poupança *ex post* é utilizada para consolidar dívidas para a despesa de investimento. O *funding* é assim, o processo de transformação de dívidas de curto prazo em obrigações de longo prazo, de modo a tornar compatível a maturidade e montante das obrigações da firma investidora vis-à-vis o retorno esperado dos investimentos.

O *finance* é um fundo rotativo que não requer a existência prévia de poupança: se o fluxo de gastos agregados permanece constante, dada à velocidade constante da moeda, o estoque de moeda existente pode financiá-los pela simples troca de mãos de moeda entre agentes na realização das transações, não sendo necessários que os bancos criem novos empréstimos; contudo, se os gastos agregados vão ser aumentados (expansão dos investimentos), então é necessária a criação de nova moeda, o que deverá ser feito pelo setor bancário e/ou por um desentesouramento por parte dos agentes.

Contudo fica nítida a importância do financiamento da atividade produtiva, pois, sendo a mesma um processo que consiste na combinação dos fatores de produção com a finalidade de satisfazer necessidades humanas, em termos de bens ou serviços.

## 1.1 Crédito e Financiamento no Pensamento Econômico

### 1.1.1 A Visão de Adam Smith

Em sua principal obra, *A Riqueza das Nações*, Adam Smith ressalta a importância e o papel do crédito no crescimento econômico.

Smith é considerado precursor na introdução da discussão relacionada à utilização do crédito na atividade produtiva, afirmando que para o crescimento econômico das nações e dos empreendimentos desenvolvidos faz-se necessário o acúmulo de capital, fato este que ocorrerá através da poupança, defende que as pessoas devem poupar parte da renda para que possa investi-la ou ainda emprestá-la a outros que o façam.

Segundo Smith (1996) a ampliação do volume de trabalho útil empregado em qualquer sociedade é resultado totalmente da ampliação do capital que lhe dá emprego; a ampliação desse capital, por sua vez, deve ser exatamente igual ao valor economizado da renda, seja de particulares que regem e monitoram o emprego desse capital ou de outras pessoas que lhes emprestam esse capital.

[...] o tomador do empréstimo, por sua vez, pode utilizá-lo como capital ou como um dinheiro reservado para seu consumo imediato. Se o tomador emprega como capital, utiliza para manutenção de mão-de-obra produtiva, a qual reproduz o valor, como lucro. Neste caso, o tomador tem condições tanto para repor o capital como para pagar os juros, sem alienar outra fonte de sua renda nem interferir nela. (SMITH, 1996, p. 349)

Smith (1996) entende que o crédito é vital da importância para o setor produtivo, pois, flexibiliza a acumulação de capital, visto que se o empréstimo obtido for utilizado para ampliação do campo produtivo, obviamente haverá reprodução do capital investido e conseqüentemente o crescimento e fortalecimento dos empreendimentos.

Smith ao analisar o crédito na Ciência Econômica, insere a importância do Crédito para o processo produtivo. Ao afirmar que, para que ocorra crescimento econômico dos empreendimentos e das nações seria necessário o acúmulo de capital, para o qual se faz necessário à existência da poupança, defende que as pessoas continuem a manter hábitos e que poupem parte de sua renda.

[...] O tomador do empréstimo, por sua vez, pode utilizá-lo como capital ou como um dinheiro reservado para seu consumo imediato. Se

o emprega como capital, utiliza-o para a manutenção de mão-de-obra produtiva, a qual reproduz o valor, com lucro. Neste caso, o tomador tem condições tanto para repor o capital como para pagar os juros, sem alienar qualquer outra fonte de sua renda nem interferir nela. Se utiliza o dinheiro emprestado para consumo imediato, age como um perdulário, dissipando na manutenção de pessoas ociosas aquilo que se destinava a manter pessoas operosas. Neste caso, ele não tem condições nem para repor o capital nem para pagar os juros, sem alienar alguma outra fonte de renda (SMITH, 1996, p.349).

O autor chama a atenção para a importância do crédito no processo produtivo de uma economia considerando o crédito com um papel de muita relevância para que ocorra crescimento no processo produtivo assim como destaca a importância da manutenção da mão de obra produtiva.

### **1.1.2 A Visão Keynesiana**

A teoria keynesiana compreende um conjunto de ideias que propunha a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego. As teorias de John Maynard Keynes tiveram enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Entendia que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado.

Muito embora a Teoria geral do emprego, de Keynes, tenha como ponto de partida lógico o princípio da demanda efetiva, como é abordado em Dillard (1996), é possível utilizá-la para fundamentar o presente trabalho, haja vista a adequação dos conceitos de moeda e investimento. Ressalte-se que na visão do pensamento keynesiano, a demanda efetiva do investimento difere da demanda efetiva do consumo por ser mais complexa e mais instável. O conceito de demanda em Keynes refere-se “a demanda global” (DILLARD,1996)

Keynes em sua teoria promove uma revolução na doutrina econômica, propondo ideias de intervenção estatal na economia, de maneira a conduzi-la ao pleno emprego. A teoria de Keynes mantém forte influencia na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado.

De acordo a teoria keynesiana, a concessão de crédito bancário é fundamental para a ampliação e desenvolvimento da produção, serve para fomentar o investimento empresarial e também proporciona melhorias no setor produtivo. Nas palavras do autor:

[...] a concessão de crédito bancário faz surgir três tendências: (1) aumento da produção; (2) alta no valor da produção marginal expressa em unidades de salário (o que em condições de rendimentos decrescentes deve necessariamente acompanhar um aumento da produção); (3) alta da unidade de salários em termos de moeda (efeito que em geral acompanha a melhoria do emprego). (KEYNES, 1996, p.107).

Keynes (1996) relaciona crédito e investimento associado à procura e ao emprego. Em termos do investimento, considera os riscos que podem afetá-los, apresentando-os em dois tipos distintos.

O primeiro é o risco do empresário e o tomador de empréstimo que se origina da incerteza de que realmente o retorno vai ser esperado.

O segundo tipo é o risco do prestador, quando alguém empresta o próprio dinheiro esse único risco relevante, mas quando existe um sistema de concessão de crédito e de tomar emprestado o risco deve-se a uma contingência moral, isto é, fugir ao cumprimento da obrigação por uma ação voluntária ou pelo não pagamento por ação involuntária, insuficiência da margem de segurança ou até mesmo por não conseguir o retorno esperado e como consequência o não cumprimento da dívida (KEYNES, 1996).

Apesar de não ter dedicado nenhum capítulo da Teoria Geral para analisar especificamente o papel dos bancos, Keynes (1936) contribuiu fundamentalmente para entendimento da influência dos mesmos no processo de desenvolvimento.

Como mencionado anteriormente, a importância do sistema financeiro emerge pelo fato de o investimento ser uma atividade que oferece retornos de longo prazo, de tal forma que os agentes têm que buscar formas de refinanciamento ou de rolagem de suas dívidas.

Mais especificamente, a contribuição de Keynes nesse ponto pode ser entendida a partir do debate sobre a relação poupança/investimento e a problemática do financiamento. O debate sobre a irrelevância da poupança para o financiamento do investimento ocorre em torno do conceito de “*finance*”. Dentro da teoria keynesiana, a interpretação é de que o “*finance*” não advém das poupanças, sejam ex-ante ou ex-post, mas de um fundo rotativo de ativos líquidos (moeda e crédito bancário) gerenciados pelos bancos. Nesse caso, as firmas obtêm o financiamento requerido durante o período entre a intenção de investir e a efetiva implementação do projeto de investimento junto aos bancos comerciais. Nessa transação, as firmas tornam-se temporariamente mais líquidas, enquanto os bancos ficam menos líquidos. Segundo Keynes, o estado de

liquidez do sistema bancário seria, contudo, reconstituído a partir do momento em que os empresários investidores efetivassem os gastos necessários para a implementação de seus projetos de investimento. Ao fazê-lo, os ativos líquidos que antes estavam nas mãos dos empresários investidores, voltam as mãos dos bancos comerciais sob a forma de depósitos por parte dos proprietários das indústrias produtoras de bens de capital. Sendo assim, os bancos recuperarem o nível anterior de liquidez, estando novamente aptos para realizar outras operações de “*finance*”.

Nesse contexto, observa-se que são os bancos, não os poupadores, que desempenham um papel crucial na transição de um nível de atividade baixo para outro mais alto. Se os bancos se recusarem a expandir suas operações ativas, então a elevação das taxas de juros induzida pelo aumento de pedidos de “*finance*” terá o efeito de desencorajar alguns projetos de investimento, cuja taxa de retorno não é suficientemente alta a ponto de serem atrativos num contexto em que a taxa de juros é mais alta. Nenhum acréscimo na propensão a poupar por parte do público, que não estiver associada a uma redução da preferência pela liquidez.

Segundo Crocco et al (2003), a análise pós-keynesiana se distingue das demais por abordar tanto o lado da oferta quanto o lado da demanda no mercado de crédito. A distinção está no fato de que, para estes autores, a oferta e a demanda de crédito são interdependentes e afetadas pela preferência pela liquidez, vinculada às expectativas que os agentes formam em um ambiente de incerteza. Assim, do ponto de vista dos bancos, a preferência pela liquidez afetará negativamente a sua disposição em emprestar caso possuam expectativas pessimistas ou pouco confiáveis sobre a mesma, enquanto que, pelo lado da demanda por crédito, a preferência pela liquidez do público afetará suas respectivas definições de portfólio. Quanto maior a preferência pela liquidez, maior as posições em ativos líquidos destes agentes e menores sua demanda por crédito.

Sendo outra contribuição importante da teoria keynesiana, que posteriormente é desenvolvida e ampliada pela escola pós-keynesiana, refere-se ao conceito de preferência pela liquidez, mais especificamente, na preferência da liquidez pelos bancos. A teoria da preferência pela liquidez consiste na afirmação de que “a taxa de juros a qualquer momento, sendo a recompensa por abrir-se mão de liquidez, é uma medida da resistência daqueles que possuem moeda em abrir mão de seu controle líquido sobre ela”, de acordo com Amadeo e Franco (1989 p. 37).

### 1.1.3 A Visão Schumpeteriana

Para que as novas combinações possam se concretizar, o modelo de Schumpeter (1985) aponta o relevante papel desempenhado pelo sistema de crédito, cujo fornecimento é atribuído aos indivíduos chamados de “capitalistas”, os capitalistas privados – proprietários de dinheiro, de direitos ao dinheiro ou de bens materiais. O banqueiro como produtor da mercadoria “poder de compra” substitui os capitalistas privados ou se torna o seu agente, na função de suprir o volume de crédito indispensável ao financiamento das novas empresas que vão introduzir as mudanças revolucionárias na vida econômica, as inovações. Desse modo, o banqueiro transforma-se no capitalista por excelência, se colocando entre os que desejam formar combinações novas e os que possuem os fatores de produção.

Ao lado do elemento “nova combinação de meios de produção” e o crédito, a análise de Schumpeter (1985) destaca um terceiro elemento que ele considera como o fenômeno fundamental para o desenvolvimento econômico: o “empreendimento”, que consiste na realização de combinações novas, o qual é impulsionado pelos “empresários”, aqueles indivíduos cuja função é realizar tais combinações. Esta atuação é de natureza especial, com o indivíduo assumindo a característica de empresário ao reunir e combinar de forma inédita os recursos produtivos, ou seja, apenas quando a nova combinação ocorre pela primeira vez. A partir daí, com a nova combinação perdendo o caráter inovador e se tornando rotina, não se teria mais a figura do empresário, na concepção de Schumpeter, e sim a de um mero administrador.

Schumpeter foi um dos primeiros economistas a discutir teoricamente o papel dos bancos em uma economia em crescimento, através do livro Teoria do Desenvolvimento Econômico, publicada pela primeira vez em 1912. Trata-se, a rigor, de um livro voltado para a discussão de como se dá o processo de desenvolvimento econômico no capitalismo e não propriamente destinado ao problema do financiamento *per se*.

Paradoxalmente, a obra começa pela descrição de uma situação onde inexistente crescimento, o fluxo de produção é perfeitamente estático e imutável e a acumulação de capital é nula. Assim, a economia se reproduz em um “fluxo circular”, que nunca altera ou expande sua criação de riqueza. Nesse contexto, do fluxo circular constante, basta que os meios de pagamento sejam fornecidos uma única vez para que circulem a uma velocidade fixa, satisfazendo as necessidades de troca da economia. Rotinas produtivas

dominam o ambiente e a competição entre firmas já removeu todo e qualquer lucro extra-normal no sentido marshalliano.

Schumpeter entende o crédito como essencial para o crescimento econômico. Segundo este autor, o que vai proporcionar desenvolvimento de fato é a realização de novas combinações produtivas, ou seja, um processo de inovação com utilização de novos métodos com objetivo de ampliar a estrutura produtiva. Para que essas inovações sejam concretizadas o crédito é essencial.

Na teoria schumpeteriana o crédito ao consumidor não era considerado necessário e fundamental ao crescimento da vida industrial, o que era importante era o crédito destinado ao empresário realizar as inovações. Conforme o autor,

Uma vez que toda espécie de extensão de crédito para fins de “inovações” é por definição a concessão de crédito ao empresário, constitui um elemento do desenvolvimento econômico, então a única espécie de concessão de crédito que resta para ser considerada aqui é o crédito para a condução de um negócio de fluxo circular. (SCHUMPETER, 1997, p.108)

Assim sendo, o raciocínio elaborado na teoria de desenvolvimento de Schumpeter é demonstrar que o desenvolvimento que os empresários procuram alcançar em princípio, é impossível sem o sistema de crédito.

A inovação, segundo Schumpeter (1985), é um processo de ruptura do estado estacionário que gera duas ondas de investimento: a primeira é a própria inovação e a segunda é uma mudança de comportamento dos agentes. Inovação, para esse autor, é financiada com a criação de crédito, ou seja, ele é um complemento monetário à inovação. Para Schumpeter, o crédito não depende de moeda prévia, logo se pressupõe que a moeda seja endógena ao sistema.

Keynes (1930), assim como Schumpeter, destaca a importância do processo inovador para a mudança tecnológica. Keynes argumentou que só é possível ao empresário realizar os investimentos com a complacência do sistema bancário. Segundo Paula (2014), Keynes e Schumpeter têm visões semelhantes em relação ao papel do crédito. Além de concordarem que a inovação depende do financiamento do sistema bancário, para ambos os autores não se deve diferenciar o lado real e o monetário da economia, pois a moeda não é neutra e tem papel fundamental no financiamento da economia.

Para concluir esta seção, busca-se destacar algumas semelhanças mais gerais entre a abordagem de Schumpeter e de Keynes em relação à moeda e o crédito, embora haja também algumas diferenças importantes. Pode-se observar, do que foi visto acima, certa semelhança feita por Schumpeter entre o fluxo circular da vida econômica (estático) e o processo de desenvolvimento puxado por inovações (dinâmico) e, a distinção feita por Keynes entre uma economia sem aumento de investimento e uma economia com aumento de investimento.

Tanto no processo de desenvolvimento econômico, quanto na economia monetária, em que, o investimento está aumentando, o crédito bancário desempenha um papel fundamental. Entretanto, há diferenças no papel da moeda na economia entre os dois autores: a moeda na economia monetária de Keynes não tem o mesmo sentido do crédito em Schumpeter. Este último corresponde aos motivos para demandar moeda de Keynes, que é uma forma de demanda transacional por moeda para atender um gasto não rotineiro, enquanto a moeda na economia monetária de Keynes tem o sentido de reserva de valor, em função da preferência pela liquidez e, portanto, trata-se de demanda por precaução ou especulativa, mas não transacional. De todo modo, ambos os autores rejeitam a dicotomia entre o lado real e o lado monetário da economia, a chamada dicotomia clássica e concordam que a moeda-crédito criada pelos bancos desempenha um papel importante no financiamento da atividade econômica, e em especial no investimento produtivo ou investimento em inovações. Neste sentido, há uma complementaridade entre Keynes (1996) e Schumpeter (1982).

Em segundo lugar, como sugerido por Bertocco (2006), uma interessante interação entre Keynes e Schumpeter seria levar em conta a teoria keynesiana de determinação da renda (e o princípio da demanda efetiva), enfatizando assim que as inovações são introduzidas através das decisões de investimento das firmas, que, como visto, para ser realizada há necessidade de obtenção de liquidez, que em boa parte é suprida por crédito bancário. Decisões de investimento em inovações dependem de expectativas empresariais de longo prazo, i.e., estão sujeitas a incerteza radical que permeia tais decisões. O processo de inovação tecnológica tem especificidades (por exemplo, não é um bem tangível como o investimento produtivo que é realizado via aquisição de bens de capitais) que devem ser levadas em consideração, tendo inclusive implicações do ponto de vista do financiamento das inovações. Esta perspectiva permite uma integração mais orgânica entre a teoria pós-keynesiana e a teoria neo-schumpeteriana para o entendimento do processo de financiamento da inovação.

## 1.2 Visões Contemporâneas sobre Financiamento da Atividade Agrícola

O setor agrícola é visto, através da abordagem tradicional, como um conjunto de atividades produtivas que ocorrem “dentro da porteira”, ou seja, o processo produtivo compreendendo o plantio, a colheita, a embalagem e a armazenagem (MOTTER, SENDIN, 1996). A partir a década de 1970, a agricultura brasileira passou a fazer parte de um grande complexo agroindustrial. A história da agricultura é marcada com a criação de um sistema de crédito aos produtores rurais, através da integração da agricultura ao processo industrial iniciando o processo da modernização da economia nacional (FÜRSTENAU, 1987).

Massuquetti e Netto (2000) descreveram a história do financiamento rural no Brasil com a sua criação, em 1965, do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Nessa época, a institucionalização do crédito rural tinha por objetivo integrar a agricultura ao processo de modernização da economia nacional. O Capital necessário era, em grande parte, constituído por recursos próprios (normalmente insuficientes) e por recursos institucionais (privados ou estatais). Os recursos institucionais, obrigatórios tinham os seus valores definidos pelo Conselho Monetário Nacional. Essa obrigatoriedade, denominada exigibilidade rural, representava um valor em torno de 25% de todos os depósitos à vista na rede bancária. A parcela desse montante referente às instituições privadas nem sempre atingia os objetivos previstos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, em virtude de sua forma de aplicação (NANTES, 2001, p.559).

O crédito era oferecido para incentivar a utilização dos chamados insumos moderno (máquinas, equipamentos, defensivos, fertilizantes) e, aumentar a produção e a produtividade, tornando os produtos brasileiros mais competitivos no mercado internacional, fornecendo ao setor agrícola, melhores condições com o mercado financeiro, como facilidade de acesso aos créditos, taxas de juros favorecidas e prazos maiores. Na década de 1980, começaram a surgir novas fontes de recursos para o financiamento da agricultura. Porém, o seu caráter era eminentemente privado. Apesar da criação dessas fontes ter-se dado por iniciativa do governo federal, os recursos não eram do Tesouro Nacional, mas captados no mercado. Deste modo, eram fontes indexadas e com taxas de juros mais elevadas do que as fontes tradicionais, como o Tesouro e as exigibilidades (GASQUES; VERDE, 1995).

No plano teórico, as interpretações sobre a influência do sistema financeiro para o crescimento são variadas e, em grande medida, controversas. A interpretação original

de Schumpeter (1911), por exemplo, destaca o papel do financiamento na dinâmica das economias capitalistas, uma vez que deste depende o processo de inovações. A abordagem keynesiana reconhece a importância do setor financeiro ao entender como se dá a fragilidade do sistema capitalista. Neste caso, a importância do sistema financeiro advém do descasamento entre o financiamento e o retorno do investimento.

Mais especificamente, a argumentação fundamenta-se no fato de que os agentes tendem a tomar seus recursos junto ao sistema financeiro por períodos curtos de tempo a uma dada taxa de juros. No entanto, como o investimento é uma atividade que oferece retornos de longo prazo, os agentes têm que buscar formas de refinanciamento ou de rolar suas dívidas. Em um cenário onde as condições econômicas tenham se deteriorado e/ou onde a intermediação financeira seja pouco desenvolvida, o processo de refinanciamento das dívidas ou de alongamento destes empréstimos (mesmo por meio de taxas mais elevadas) pode ser inviabilizado, o que desestimula o investimento.

Assim, quando não existem mecanismos que garantam este processo, apenas o *animal spirits* pode justificar o ato de investir. Por outro lado, quando o sistema financeiro é bem desenvolvido, a uma maior diversificação de riscos, uma maior oferta de crédito, o que acaba por afetar as expectativas dos empresários em relação à possibilidade de refinanciamento dos investimentos, criando um ambiente positivo para a realização do mesmo.

No próximo capítulo serão apresentadas e discutidas as políticas públicas voltadas à agricultura, em especial, o Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF).

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL**

Faz-se necessário o entendimento de políticas públicas, seu conceito, características, tipos e demais abrangências para a discussão e compreensão do PRONAF e, a relevância de programa de financiamento para a agricultura e o seu formato de distribuição de crédito.

Este capítulo está dividido em duas seções. A primeira seção apresenta uma revisão da literatura sobre políticas públicas, evidenciando o conceito e suas principais características e finalidades, bem como para a agricultura nas dimensões macroeconômicas e setoriais. Na segunda seção se discute o sistema nacional de crédito, a configuração do financiamento agrícola e, por fim, o Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF).

### **2.1 Conceito e Características de Políticas Públicas**

Entender a discussão sobre políticas públicas é essencial para a compreensão do papel do Estado e do Governo na Economia. O campo de estudo das políticas públicas é reconhecido como uma subárea da Ciência Política. No entanto, é mais correto considerá-la como campo de estudo de caráter multidisciplinar podendo ser abordada em diversas áreas do conhecimento, entre as quais se incluem a Ciência Política, a Economia, e a Sociologia. (DIAS; MATOS, 2012). Na Europa, a área de conhecimento de políticas públicas decorreu de um desdobramento de teorias explicativas sobre o papel do Estado. Conforme a literatura dos anos 1980 e 1990, uma política pública é o resultado de ações praticadas pelo Estado e da sua mais importante instituição, o governo. Verificava-se, assim, a centralidade do Estado como único e principal ator produtor de políticas públicas. Esta análise corrobora com a abordagem estatista, que defende a hipótese de monopólio de atores estatais na promoção de políticas públicas. Nessa vertente, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade de seu criador. Portanto, só é considerada política pública, políticas cujo ator protagonista seja ator estatal (SOUZA, 2006).

A literatura produzida a partir da segunda metade dos anos 1990, enfatiza o conceito de ação pública ao invés de política pública, para designar o protagonismo das organizações da sociedade civil e do mercado na formulação e implementação de políticas públicas. Nos EUA, diferentemente, o campo de conhecimento já havia surgido como resultado das discussões acerca do papel das ações governamentais e suas

implicações para a sociedade civil. Assim, políticas públicas não se limitam apenas a projetos, incentivos, políticas e ações cujo ator protagonista seja o Estado, mas também a sociedade civil e as demais organizações que participam do processo de construção das políticas públicas.

Conforme Souza (2006), na Europa e nos Estados Unidos, o estudo das políticas públicas fundamenta-se na abordagem multicêntrica, em que as organizações privadas, organismos governamentais ou não governamentais, juntamente com atores estatais são responsáveis pelo processo de produção da política pública. Sendo assim, a definição da política pública não está na personificação de quem a elabora, mas do problema que precisa ser resolvido, considerando políticas públicas como ações pensadas para resolver problemas que são considerados públicos, independentemente se o tomador de decisão tenha personalidade jurídica estatal ou não.

O conceito de política pública é considerado amplo, o que permite alguns autores apresentarem concepções complementares a respeito deste tema de acordo com o enfoque e o objeto de estudo proposto. Políticas Públicas, segundo Souza (2006), é um conjunto de ações e decisões intencionais que o governo utiliza com objetivos específicos que espera alcançar, diretamente ou através de delegação<sup>1</sup>, para resolver os conflitos e influenciar a vida dos cidadãos.

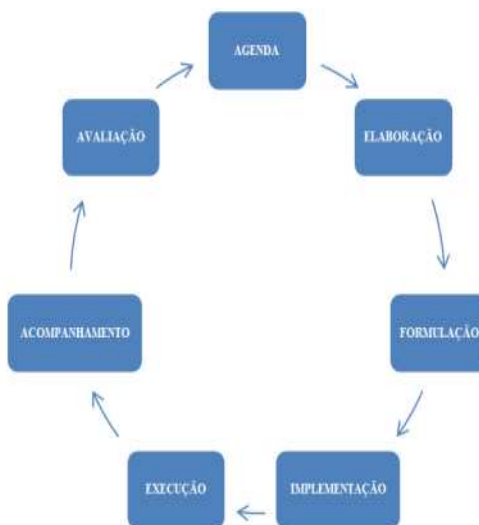
.Política Pública consiste na ação do poder público em resposta a demandas específicas da população com prevalência do interesse da coletividade.<sup>2</sup>. Política pública consiste em um conjunto de decisões que buscam orientar e manter o equilíbrio social, gerando mecanismos equilibradores ou não para modificar o atual panorama (SOBOTTKA, 2006), seja através de eficiência econômica, seja para reduzir a pobreza, seja para evitar a exclusão social.

Outro aspecto importante são as etapas ou ciclo da política pública (Figura 1).

---

<sup>1</sup> Delegação refere-se à Transmissão, transferência de poder, por meio da qual um indivíduo concede a outro a tarefa de representá-lo e agir em seu nome; procuração, mandato...

<sup>2</sup> Rua (2009) esclarece que os termos *policy* e *politics*, usados comumente na literatura, tem significados distintos, mas possuem relação de dependência entre si para explicar políticas públicas. O termo *policy* significa formulação de propostas, tomada de decisão e implementação destas enquanto atividade governamental de desenvolvimento de políticas públicas a partir do processo da política (*politics*). A política pública envolve ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

**Figura 1 - Etapas da Política Pública**

Fonte: Políticas Públicas: coletânea-volume 1 Elaboração Própria.

A primeira etapa de uma política pública é a formação da agenda, trata-se da inclusão de determinado problema que assume status de “problema-público”, ou seja, são pleitos e necessidades entendidas como relevantes que necessitam da intervenção de autoridades políticas legítimas. Mas, o processo de formação da agenda não é algo simples de ser feito, pois vários fatores interferem e condicionam essa etapa: limitações humanas, financeiras, materiais, falta de tempo, de vontade política ou de pressão social, podem interferir diretamente na inserção ou exclusão de um assunto na agenda (SUBIRATS, 1989). Nesse contexto, a formação da agenda é algo complexo que envolve diversos atores.

Em um segundo momento da elaboração da política pública, ocorre o estudo do problema e as possíveis soluções ou alternativas. No terceiro momento trata-se da formulação, onde de fato ocorre à criação da alternativa. A elaboração precede a formulação por ser o estudo feito *ex ante* das possíveis alternativas, enquanto na elaboração é a transformação de forma efetiva do problema em solução. A etapa de implementação é a fase onde as intenções são convertidas em ações efetivas. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública. É o momento onde as decisões acomodam-se à realidade, ajustam-se ao campo de aplicação, se inscrevem nas rotinas dos agentes que implementam a política (FLEXOR; LEITE, 2006, p.10).

A fase de aplicação da política é a sua realização na prática. O acompanhamento trata-se do processo de supervisão da execução da política. É a etapa onde tem a

capacidade de fornecer as informações da política e, possibilita o prognóstico de possíveis adequações necessárias, ou mudanças, que assegurem o resultado pretendido em sua elaboração.

Por fim, a etapa de avaliação. É recomendável que ocorra *ex-ante*, o que é mais comum na Ciência Econômica. Na análise de políticas públicas, prioriza-se a avaliação *ex-posita* ou *a posteriori* da política pública. É um ato normativo que toma como referência um parâmetro de análise, dos indicadores e padrões almejados na implementação. Assim, são a comparação espacial e temporal do problema ao efeito ocasionado pela política, suas consequências previstas e não previstas, uma vez que os resultados efetivos são relativamente independentes das expectativas iniciais.

O ciclo acima retratado é um recurso metodológico aplicável à análise de qualquer política pública. Porém, há que se atentar para a existência de uma grande variedade de políticas públicas, desde as setoriais às macroeconômicas; das distributivas às redistributivas; e das regulatórias às constitucionais. Tal diferenciação exige tratamento adequado para dar conta das especificidades da análise em cada tipo de política pública.

## **2.2 Tipos dimensões e Políticas Públicas**

As políticas públicas são mecanismos de intervenção e regulamentação estatal que, além das distintas áreas de atuação assumem diferenciações conceituais que resultam em quatro grandes tipos, classificados a partir de seus impactos na sociedade, em conformidade com a tipologia de *Lowi* (1964), apresentada a seguir:

1) Distributivas – geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos para toda a coletividade; 2) Redistributivas – concedem benefícios concentrados para algumas categorias e implicam custos concentrados sobre outras categorias; 3) Regulatórias – estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados; e 4) Constitutivas – constitui-se por regras sobre os poderes, são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições e regras do “jogo”. Como apresentado na figura 2.

**Figura 2 - Tipos de Políticas Públicas**

Fonte: Flexor e Leite (2006, p. 16). Fonte: Adaptado de Flexor e Leite (2006, p. 16)

Conforme a figura classificá-las a partir de tipologias específicas é uma forma de definir seus atores, instituições, grupos e estilos que estão imersos no universo da política pública. Outra forma de construir uma tipologia de políticas públicas é organizá-las segundo a área de atuação.

### 2.2.1 Dimensões das Políticas Públicas

De uma maneira geral as políticas públicas podem ser caracterizadas em quatro dimensões:

i) no âmbito institucional é uma decisão elaborada por uma autoridade legal; ii) no plano decisório, é um conjunto sequenciado de decisões numa situação específica e surge como uma resposta a um problema ou necessidade; na dimensão comportamental, é a escolha de fazer ou não fazer, mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; iv) por fim, tem um sentido causal, na medida em que, são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p.31).

O desdobramento das políticas públicas a partir do raio de influencia que exercem possibilita que o analista observe e leve em consideração a relação de uma política pública, ou um arranjo de políticas e/ou programas, com o contexto mais amplo. Portanto, essa divisão por dimensões de impacto, permite uma diferenciação possível para pensar os diversos casos de políticas (*policies*) em diversos contextos institucionais (*polity*) e arranjos políticos (*politics*), sendo essas de natureza macroeconômica, regional e setorial, conforme serão detalhados a seguir (FLEXOR; LEITE, 2006)

As políticas macroeconômicas visam configurar o ambiente econômico e os parâmetros básicos que condicionam e orientam as decisões de investimento. Essa tipo de políticas exerce forte impacto sobre as condições gerais da produção, determinando ou influenciando fortemente na formação dos preços básicos da economia, e, conseqüentemente, na competitividade. (BUAINAIN, 1999, FLEXOR; LEITE, 2006);

Políticas públicas regionais são políticas que não estão limitadas a um setor econômico, mas parte de um projeto de cunho regional, que objetivam elevar a eficiência dos espaços e munir de externalidades positivas o “universo” almejado (BUAINAIN, 1999, FLEXOR; LEITE, 2006);

Políticas públicas setoriais são políticas que influenciam as condições e variáveis específicas de cada setor, e, assim, definir as condições especiais para acesso ao mercado interno e externo, além de determinar “metas” específicas para cada ramo da atividade econômica (BUAINAIN, 1999, FLEXOR; LEITE, 2006). Conforme apresenta a figura 3.

**Figura 3 - Dimensão de Atuação das Políticas Públicas**



Fonte: Adaptado de Flexor e Leite ( 2006, p. 16).

A figura 3 demonstra a dimensão da política pública e a divisão por dimensões de impacto, permite uma diferenciação possível para pensar os diversos casos de políticas em diversos contextos institucionais.

As políticas públicas se desenvolveram em maior grau e, se destacam principalmente no campo da política econômica. Ocorre que como mostra Lindblom (1980), “o essencial da política é econômico e o grosso da economia é político”. As políticas econômicas são de abrangência macroeconômica, onde seus principais instrumentos de regulamentação consistem.

Política Comercial: Refere-se ao grau de proteção da economia nacional em relação às economias do resto do mundo. Política Cambial: A taxa de câmbio define o nível de preços da economia, conseqüentemente, seu grau de competitividade. Assim, é um importante instrumento na determinação do crescimento econômico, do dinamismo dos setores e distribuição de renda entre eles. Nesse sentido, como mostra Buainain e Rello (2005), a taxa de câmbio é a variável que exerce a maior influência sobre o desempenho do setor agrícola e da economia como um todo.

Política Fiscal: Constitui-se por políticas de preços, investimentos, gastos em infraestrutura e incentivos fiscais, subsídios e impostos. É um conjunto combinado de medidas pelas quais o Governo arrecada receitas e realiza despesas, de modo a proporcionar alocação eficiente dos recursos providos, estabilização macroeconômica e redistribuição de renda. Política Monetária: Política responsável pela geração dos recursos necessários para o funcionamento do “aparelho” econômico.

Além das políticas macroeconômicas, existem as políticas setoriais para a indústria, serviços e para a agricultura.

A política a agricultura será abordada na próxima seção.

a) política agrícola, que consiste em um instrumento de regulamentação dos preços de produtos e fatores, como também, das formas de comercialização e financiamento, incentivos e subsídios fiscais e no nível do padrão tecnológico adotado, portanto, influencia diretamente e decisivamente no grau de integração inter-setorial e de internacionalização da agricultura;

b) política agrária tem a capacidade de intervir na estrutura fundiária prevaente no meio rural, através de sua transformação ou regularização nas regiões onde a terra já foi historicamente apropriada privadamente e de sua influência no processo de ocupação de novas terras; e

c) políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento são usualmente dirigidos a segmentos empobrecidos do campesinato, não integrados à modernização produtiva, muitas vezes assumem ou assumiram, como no Brasil, um caráter de políticas de desenvolvimento regional (DELGADO, 2001).

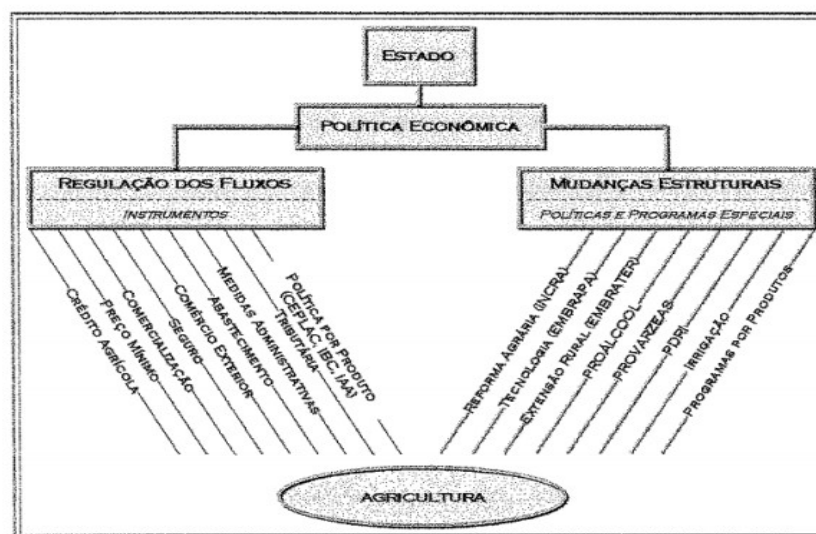
Ocorre que, na medida em que as variáveis macroeconômicas definem as condições gerais de funcionamento da economia, os mecanismos da política setorial permitem ao setor público a intervenção nas condições e, variáveis específicas de cada setor. Capacitando-o a agir através de duas bases, por um lado, reforçar ou mitigar os sinais e condições determinadas pela política macroeconômica e, no outro, afetar o nível

e composição da oferta e demanda nos mercados agropecuários, estimulando determinados segmentos e penalizando outros segundo as prioridades da política econômica e as pressões dos agentes (BUAINAIN, 1999).

### Política Agrícola

A partir das transformações ocorridas na agricultura brasileira, houve uma pressão crescente para a elaboração de novas políticas. Além das políticas macroeconômicas, referidas acima, surgem às políticas setoriais, objetivando atender às especificidades de cada conjuntura, como descrita na figura 4, entre elas, destacam-se: Política de Preços Mínimos e Comercialização; Assistência Técnica e Extensão Rural; Crédito Rural; Seguro Rural; PRONAF; Programa de Aquisição de Alimentos; Política Nacional de Defesa Agropecuária; a de Reforma Agrária; de Biotecnologia; de Agroecologia e Produção Orgânica e a de Economia Solidária.

**Figura 4 - Modelo de Intervenção Setorial**



Fonte: Buainain. (1999, p. 122)

A agricultura é o setor econômico de maior interferência do Estado, pois, além de ser a atividade de maior risco (clima, mercado e outros), é a fornecedora de matéria prima e alimentos para a nação.

Em geral, as razões a favor da intervenção do Estado na agricultura estão ligadas a particularidades existentes nesse setor que condicionam a atuação dos agentes econômicos e dos atores sociais:

- I- Introduzir imperfeições e falhas no funcionamento dos mercados;
- II- Gerar resultados que distorcem a distribuição intersetorial da renda e do emprego na economia;
- III- Prejudicar o abastecimento alimentar doméstico;
- IV- Provocar consequências sociais e políticas indesejáveis do ponto de vista do bem estar econômico e social.

O objetivo fundamental das políticas públicas para a agricultura é, regular os mercados agrícolas, garantindo preços e rendas para os agricultores e, estimular a produção doméstica, de modo que o abastecimento alimentar, especialmente urbano, não seja comprometido pela escassez de produtos e por preços internos muito elevados.

A política agrícola visa afetar o comportamento conjuntural (de curto prazo) dos agricultores e dos mercados agropecuários; fatores estruturais (tecnologia, uso da terra, infraestrutura econômica e social, carga fiscal, etc.) que determinam seu comportamento de longo prazo; mercado (preços, comercialização, crédito), estruturais (fiscal, de pesquisa tecnológica e de extensão rural, de infraestrutura, e de recursos naturais e meio ambientes).

A política agrária visa intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevalecente no meio rural, através de sua transformação ou regularização nas regiões onde a terra já foi historicamente apropriada, privadamente (política de reforma agrária), influência no processo de ocupação de novas terras consideradas – pelas agências estatais ou pelos atores privados – como de fronteira agrícola (política de colonização).

Políticas ou Programas diferenciados de desenvolvimento rural dirigida a segmentos empobrecidos do campesinato, não integrados à modernização produtiva, e que muitas vezes assumem ou assumiram um caráter de políticas de desenvolvimento rural regional.

### **2.3 Sistema nacional de crédito e a Política Agrícola**

O interesse em impulsionar a agricultura com técnicas modernas perante aos métodos usuais da agricultura foi concretizado por meio de políticas que incentivaram a adoção de tais implementos agrícolas, especialmente as baseadas em crédito.

O crédito, no início amplamente liberado, contribuiu para que os agricultores se apropriassem de tais instrumentos, o que foi possibilitando um avanço significativo em termos de produção. Esse processo conhecido como modernização da agricultura, condicionou a melhoria dos meios de produção motivada pela intervenção do governo na produção de produtos de apelo do mercado. A condição de desenvolvimento baseado meramente em condições econômicas deixa a mercê às famílias agricultoras que dispõem de poucos fatores de produção (terra, mão de obra e capital) e, se reproduzem para o autoconsumo. Pois, muitas delas, não conseguem acompanhar a evolução da modernização, seja por não dispor de condições agro ecológicas propícias ou pela limitação dos fatores de produção.

Apesar de algumas tentativas do governo, acabou-se deixando os agricultores familiares dependentes do processo dos benefícios assistencialistas. Desse modo, as tentativas frustradas de integrá-los ao mercado exportador não corresponderam aos interesses do desenvolvimento econômico. Atualmente, com a política intervencionista do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), volta-se a tentativa de proporcionar condições de desenvolvimento, mas, voltadas especialmente, ao tripé de sustentabilidade: econômico, social e ambiental.

Nessa análise tomam-se, como ponto de partida alguns antecedentes da história do processo de desenvolvimento da agricultura. A oficialização da Extensão Rural, a liberação do crédito, os mecanismos de proteção.

A modernização da agricultura nas três últimas décadas e o crescimento do PIB setorial a taxas elevadas, em todo o período pós-guerra, demonstra que a existência de uma política agrícola ativa foi fundamental para esse comportamento setorial. A política agrícola/setorial pode ser meramente compensatória dos vieses antiagrícolas da política macroeconômica, expressos principalmente através das políticas cambial, comercial e fiscal. Essa é a visão que se tem da principal função da política setorial no chamado período de “industrialização por substituição de importações”, predominante na América Latina até o final dos anos 1970.

A política agrícola brasileira não foi meramente compensatória, não teve apenas um caráter de soma zero, mas, esteve comprometida, principalmente, a partir do final

dos anos 1960, com a modernização do setor incluindo a sua transformação agroindustrial e sua progressiva internacionalização.

O histórico do crédito rural no Brasil tem seu início no ano de 1931, quando o governo federal, através do Banco do Brasil, e da criação do Departamento do Café, passou a financiar compras de café (GUEDES, 1999). As pressões para que outros setores da agricultura obtivessem o mesmo apoio creditício aumentaram com a crise financeira dos anos 1930. Dessa forma, a CREA (Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil) se tornou o primeiro importante mecanismo de crédito agrícola no Brasil. A partir de 1965, através da lei 4.289, a política de crédito agrícola se consolidou no Brasil com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Os principais objetivos do SNCR eram: financiar parte dos recursos da produção agrícola; estimular a formação de capital acelerar a adoção de novas tecnologias e fortalecer a posição dos produtores, especialmente os pequenos e médios.

Conforme Araújo & Meyer (1977), com a implantação do Sistema Nacional de Crédito, observou-se, entre 1965 e 1975, aumento da produção e modernização do setor, além da concentração do crédito entre poucos e grandes produtores. No entanto, a partir de meados dos anos 1970, em função da mudança de rumos da economia mundial, a economia brasileira passou a sofrer pressão inflacionária e desequilíbrios no balanço de pagamentos (MENDONÇA DE BARROS, 1979). A política agrícola foi ajustada à nova situação e, em função do fato do governo se tornar incapaz de destinar um vigoroso montante de recursos ao crédito rural, o sistema criado em 1965 começou a se tornar inviável.

A política de crédito agrícola contemporânea pode ser a grosso modo, dividida em dois momentos. O primeiro momento, que vai da criação do SNCR até o final da década de 1970, corresponde ao movimento de implantação/consolidação do padrão integrado de crescimento da agricultura, neste período, o crédito agrícola total cresceu vigorosamente entre os anos de 1970 e 1979, o crédito rural correspondeu 54% do produto do setor primário. O segundo momento define-se a partir de 1979, quando as mesmas variáveis que permitiram a rápida expansão do volume de crédito determinaram sua retração. A política de ajustes adotada diante dos desequilíbrios macroeconômicos internos afetou fortemente as duas fontes de crédito rural (KAGEYAMA, 1996).

Gasques et al (2000) mostram que a média de aplicações, nos últimos anos da década de 90, representava menos de 30% do que se aplicava no auge do sistema de

crédito rural, durante os anos 1970. Este resultado se deve à constatação de que os mecanismos tradicionais de financiamento, fortemente apoiados nos recursos do Tesouro, estavam esgotados, além da necessidade de se controlar os gastos do setor público e, da incapacidade do governo em desenhar um modelo alternativo.

Nas fontes de recursos se concentraram as principais mudanças no crédito rural. Em 1985, os desembolsos do Tesouro, juntamente com os recursos obrigatórios, representavam 96% do crédito rural (sendo 63,98% de Recursos do Tesouro e 32,36% de Recursos Obrigatórios), ao passo que no final de 1999 esse valor não ultrapassava 56% (sendo 0,02% de Recursos do Tesouro e 55,95% de Recursos Obrigatórios). Por outro lado, o Fundo de Amparo ao Trabalhador Rural (FAT) juntamente com a Poupança Rural, e os Recursos Obrigatórios, se tornou responsáveis, em fins de 1999, por 79% do financiamento. A atuação do governo, nessa nova realidade, passou a ser de agente regulador e estimulador (GASQUES ET AL., 2000).

Nos anos 1990 surgiu novo padrão de financiamento agrícola, baseado em fontes preferencialmente não inflacionárias, e apoiadas em recursos oriundos do setor privado e, em iniciativas dos governos estaduais e municipais. Diferentemente dos mecanismos tradicionais de financiamento, como, o tesouro nacional e as exigibilidades, estas novas fontes são indexadas e apresentam taxas de juros mais elevadas, para as quais o governo fixa taxas de juros máximas que podem ser cobradas pelo sistema bancário oficial e entidades privadas.

Neste contexto, surgiu a política de Fundos Constitucionais de Financiamento, do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social dessas regiões, mediante financiamentos voltados às atividades produtivas de pequenos produtores rurais, produtos de alimentos básicos e projetos de irrigação, como destaca a Legislação pertinente Lei nº 7.827 de 27/09/1989.

No caso específico dos Fundos Constitucionais de Financiamento, os diversos programas de financiamento estabelecidos dentre as diretrizes, sobretudo no âmbito do Rural, buscam maior eficácia na aplicação dos recursos, oferecendo crédito subsidiado, de modo a aumentar a produtividade dos empreendimentos, gerando novos postos de trabalho, aumentando a arrecadação tributária e melhorando a distribuição de renda, além de dar tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos produtores rurais e às atividades voltadas à produção de alimentos básicos à população.

Ao longo da história da política de crédito agrícola no país observam-se três padrões de financiamento, a saber: a constituição do SNCR nos anos 1960, a Política de Garantia de Preços Mínimos nos anos 1980 e os novos mecanismos privados de financiamento dos anos 1990. Para viabilizar o processo de modernização agrícola no Brasil o crédito agrícola, disponibilizados via SNCR, foi de suma importância para disseminar o uso dos insumos modernos ao mesmo tempo em que foi alvo de inúmeras críticas, pelo caráter excludente que tal política assumiu seja em termos de regiões e em nível de produtores. Conforme mostra Graziano da Silva (1996), os recursos creditícios beneficiaram a região centro sul do país e os médios e grandes produtores.

#### **2.4 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF**

Até o final da década de 1990, não existia uma linha de crédito específica para a agricultura familiar. A partir daí, no âmbito de reivindicações na pauta da política agrícola pelo setor rural e sindicalista, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 28 de junho de 1996, pelo Governo Federal, através do Decreto Nº. 1.946, como um instrumento para atender as necessidades e a sustentabilidade das famílias rurais, se propondo a promover o desenvolvimento da agricultura familiar a partir do oferecimento de crédito rural (MERA; DIDONET, 2010).

Segundo Flexor e Leite (2006), o PRONAF se configura como uma política diferenciada de crédito. Abreu e Mayorga (2010, p. 8) consideram o PRONAF como “a primeira política pública totalmente voltada em favor dos agricultores familiares brasileiros, que também pode ser percebida a geração de empregos com tal ajuda do Governo”.

O PRONAF contribui para a consolidação agricultura familiar, pois possibilita acesso fácil a crédito aos pequenos produtores rurais, por ser um programa nacional que abrange todos os municípios brasileiros e por conter diversas modalidades de custeio, investimento e serviços. Embora também apresente falhas, sobretudo, em seu início, quando poucos foram beneficiados, dentre estes apenas os agricultores familiares com mais renda e relações comerciais, sobretudo, os ligados a agroindústria. E por se concentrar mais na região sul, apesar de ser um programa nacional.

O PRONAF foi criado pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, com a finalidade de 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 (BRASIL, 2004).

Conforme constata Cazella, Mattei e Schneider (2004), a criação do referido programa foi uma luta dos trabalhadores rurais por melhores condições de trabalho, do que uma sensibilização por parte do Governo Federal no estabelecimento de políticas públicas apoiadoras desse segmento,

Em larga medida, pode-se afirmar que o PRONAF foi formulado como resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980. O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo. (CAZELLA; MATTEI; SCHNEIDER, 2004, p.2).

Matei (2001) relata que durante o processo de modernização da agricultura brasileira, as políticas públicas para a área rural, em especial a política agrícola, privilegiaram os setores mais capitalizados e a esfera produtiva das commodities voltadas ao mercado internacional, com o objetivo de fazer frente aos desequilíbrios da balança comercial do país. Para a agricultura familiar, o resultado dessas políticas foi altamente negativo, uma vez que grande parte desse segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos campos do crédito rural, dos preços mínimos e do seguro da produção.

Descrevem-se, abaixo, as modalidades e finalidades de crédito, classificadas pelo Governo Federal, Agricultura Familiar 2003/2004 (PRONAF, 2003) e 2004/2005 (PRONAF, 2004).

a) negociação de políticas públicas por meio da articulação dos órgãos dos governos federal, estaduais e municipais para orientar as medidas adotadas para atender às necessidades dos agricultores e suas famílias;

b) financiamento de infraestrutura e serviços nos municípios por meio do apoio financeiro a implantação, a modernização, a ampliação, a racionalização e a realocação da infraestrutura necessária no município;

c) financiamento da produção da agricultura familiar por meio do fornecimento de apoio financeiro para os agricultores familiares e suas organizações exercerem suas atividades produtivas e;

d) profissionalização de agricultores familiares por meio da liberação de recursos financeiros às entidades públicas ou privadas que proporcionam conhecimento e habilidades, tanto de natureza tecnológica quanto gerencial, dentro do enfoque de cadeia produtiva familiar.

Os beneficiários do programa são divididos em grupos. Cada grupo possui características próprias, condição do agricultor (proprietário, parceiro, posseiro, quilombola, assentado, etc.); área da propriedade; predominância do trabalho familiar; renda do produtor. O Manual do Crédito Rural ressalta que são beneficiários do PRONAF as pessoas que compõem as unidades familiares de produção rural e, que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da "Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)" válida, observado o que segue:

**Grupo A:**

Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária que não contrataram operação de investimento no limite permitido pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) e agricultores familiares amparados pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

**Grupo B:**

Agricultores familiares e trabalhadores rurais que explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; residam na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos; não disponham, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; obtenham renda familiar oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento; tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento.

**Grupo C:**

Agricultores familiares com renda bruta anual entre R\$ 1,5 mil e R\$ 10,0 mil, que possuem mão-de-obra familiar e, eventualmente, utilizam mão-de-obra contratada. A renda bruta proveniente das atividades de avicultura, aquicultura, agropecuária leiteira, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, sericicultura e suinocultura terá um rebate de 50%.

**Grupo D:**

Estão incluídos os agricultores com renda bruta familiar anual entre R\$ 10,0 mil e R\$ 30,0 mil. Deve ser rebatida em 50% a renda total proveniente das atividades de

avicultura, aquicultura, pecuária leiteira, caprino cultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, sericicultura e suinocultura. Além disso, a mão de obra familiar deve ser predominante, podendo manter até dois empregados permanentes e utilizar eventualmente mão de obra contratada.

### **Evolução do PRONAF**

Reconhece-se que o crédito por si só não é suficiente para promover o desenvolvimento regional em adição, portanto, o programa organiza outras ações paralelas às atividades de financiamento. Assim sendo, um conjunto de atividades mais amplas que fica integrado ao financiamento. O programa combina objetivos de curto prazo, voltados ao apoio direto e imediato a produção agrícola ou rural, com objetivos em longo prazo visando à expansão sustentada da renda rural. Atualmente o programa não apenas oferece empréstimos as atividades relacionadas à agricultura; oferece de fato um leque de amplos serviços financeiros e educativos voltados ao desenvolvimento da produção rural dos pequenos agricultores.

Assim, o PRONAF consolidou-se não somente como uma iniciativa para reduzir a pobreza rural por meio de crédito subsidiado ao setor agrícola familiar, mais também enquanto um conjunto amplo de instrumentos destinados ao desenvolvimento de áreas rurais. O PRONAF pode ser segmentado em uma modalidade de crédito, que consome grande parte dos recursos alocados ao programa.

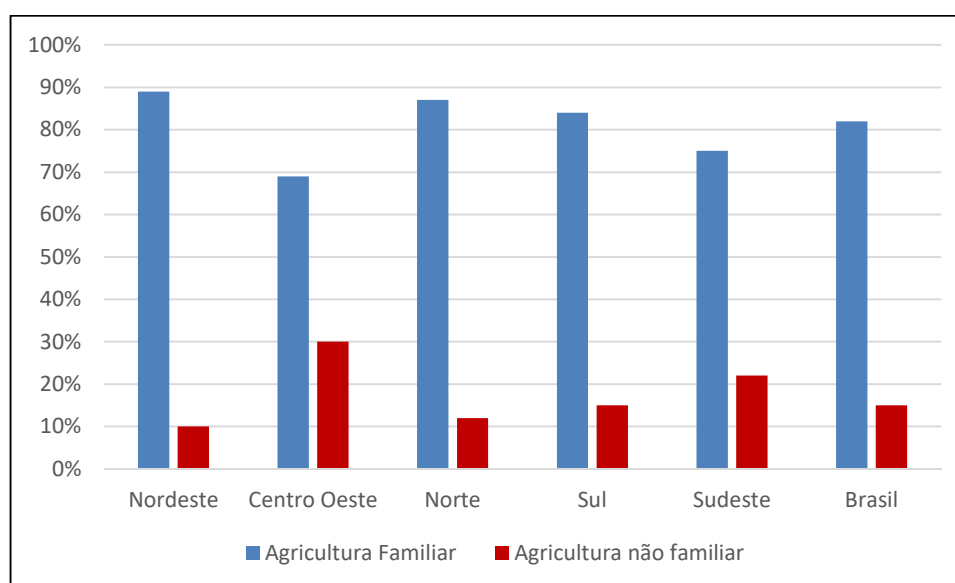
O crédito dirigido afigura-se uma ferramenta potencialmente útil para trazer ao mercado de crédito formal certas atividades ou grupo de produtores que não teriam acesso ao financiamento devido à falta de informações e outras imperfeições de mercado. Programas de crédito oficial representam uma opção válida para contornar falhas de mercado fornecendo uma visão abrangente de todos os seus custos e beneficiários.

O PRONAF atua em parceria com diversas instituições financeiras qualificadas que utilizam fundos disponibilizados às operações do programa para emprestar e apoiar diretamente os pequenos produtores disponibilizados as operações do programa para emprestar e apoiar diretamente os pequenos produtores rurais, ou então repassam os recursos a outros bancos participantes. As principais instituições responsáveis pela distribuição de crédito tem sido o Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste (BNB) e o Banco de Desenvolvimento e Social (BNDS). Mais recentemente destaca-se a atuação

do Banco da Amazônia (BASA) e da Caixa Econômica Federal (CEF) o Banco Central do Brasil também efetua repasses do PRONAF

O gráfico 1 mostra a participação da agricultura familiar nos estabelecimentos rurais no país de acordo com dados do censo agropecuario, e a participação dos estabelecimentos familiares no setor agrícola do país, com a subdivisão por regiões.

**Gráfico 1 - Participação da Agricultura Familiar nos Estabelecimentos Rurais do País**



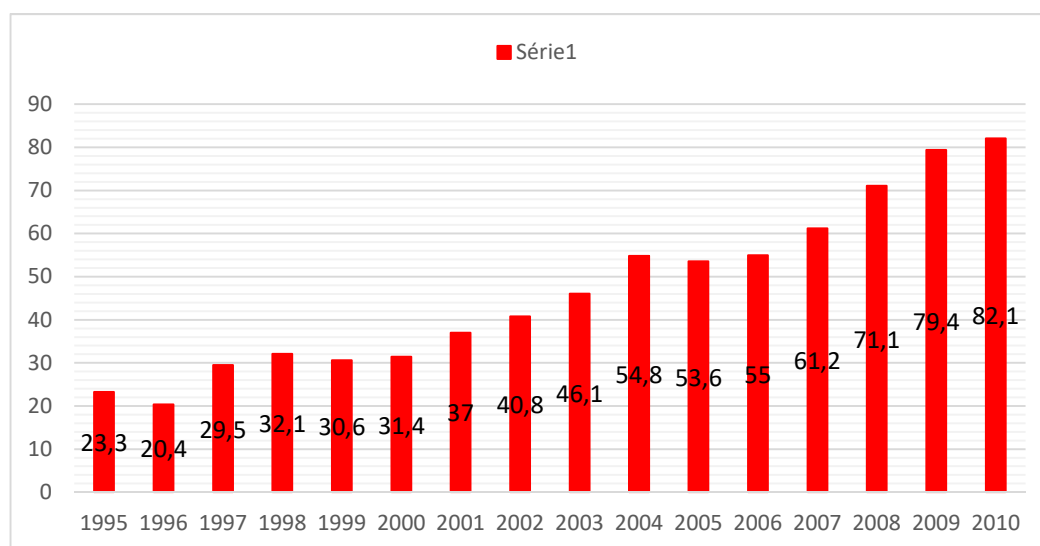
Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Censo Agropecuário de 2006.

Observe-se que em todas as regiões brasileira a agricultura familiar supera a agricultura não familiar. Todavia, em termos de comparação com a média brasileira, a região Nordeste é a que possui maior participação familiar, com 89% dos estabelecimentos pertencentes a esse grupo, e a região Centro Oeste tendo a menor participação da agricultura familiar, com 69% de participação, o que é relativamente pouco quando comparado com as outras regiões, como a Norte 87% e Sul 84%. Quanto as principais culturas trabalhadas pelos estabelecimentos familiares.

O setor agrícola no momento de implantação do programa era de escassez de crédito rural, que culminava na busca por parte dos agricultores, em superar este entrave, e conseguir a partir do crédito melhorias na renda obtida a partir da agricultura. Para entender a situação do crédito rural no Brasil quanto à implantação do programa, o gráfico a seguir expõe a evolução do crédito rural do ano 1995 ao ano de 2010, conforme dados do Banco Central do Brasil, com elaboração do DIEESE (2011).

A mensuração da agricultura familiar como tal, só ocorreu no Brasil após a exposição do Censo Agropecuário de 2006, todavia, muitos trabalhos foram desenvolvidos, com certas tabulações para o censo do ano 1996, ano que marca a criação do crédito produtivo orientado PRONAF. O cenário do setor agrícola no momento de implantação do programa era de escassez de crédito rural, que culminava na busca por parte dos agricultores, em superar este entrave, e conseguir a partir do crédito melhorias na renda obtida a partir da agricultura. Para entendermos a situação do crédito rural no Brasil quanto a implantação do programa, o gráfico 2 expõe a evolução do crédito rural do ano 1995 ao ano de 2010, conforme dados do Banco Central do Brasil, com elaboração do DIEESE (2011).

**Gráfico 2 - Evolução do crédito PRONAF no período de 1995-2010 (em bilhões)**



Fonte: DIEESE. Anuário Estatístico do Crédito Rural

Observa-se o crescimento do crédito rural no país a partir do ano de criação do PRONAF, em 2001 (um ano após a criação da linha B do PRONAF, em 2000), e a partir de 2006.

Apesar dos avanços percebidos na elaboração de políticas públicas específicas para agricultura familiar e a implementação de outros mecanismos como assistência técnica, seguro de produção e preço, pesquisa e extensão, os resultados obtidos em algumas regiões não respondem aos objetivos almejados, a inserção do agricultor familiar no mercado competitivo, elevação da capacidade produtiva, da produtividade geral da produção e geração de renda suficiente para seu sustento, portanto, o desenvolvimento desse segmento.

O impacto do PRONAF vem sendo questionado por não levar em conta as especificidades do segmento familiar, bem como a diversidade de experiências de produção existentes, tendendo a reproduzir a lógica do sistema tradicional de financiamento agrícola. Embora enfáticos em afirmar a importância desse Programa para a agricultura familiar, estudos diversos vêm apontando algumas limitações em sua operacionalização. Dentre elas, destacam-se a desigualdade na distribuição regional dos recursos.

O PRONAF visa o financiamento dos produtores rurais por meio de taxas de juros reduzidas, o que também diminuiria as taxas de inadimplência. Este programa destina-se ao custeio da safra ou para financiar um novo investimento e a decisão de como aplicar estes recursos compete exclusivamente à família. Pretto (2005) analisa que o programa permitiu o acesso de agricultores que nunca tinham usado instrumentos de crédito agrícola, além de ser uma das melhores fontes de recursos para financiar suas atividades.

Realizada uma revisão da literatura sobre a teoria das políticas públicas, evidenciando o conceito e as tipologias; feita então uma análise das políticas públicas para a agricultura: nas dimensões macroeconômica e setorial.

Apesar dos avanços percebidos na elaboração de políticas públicas específicas para agricultura familiar e a implementação de outros mecanismos – assistência técnica, seguro de produção e preço, pesquisa e extensão – os resultados obtidos, em algumas regiões, não respondem aos objetivos almejados, a inserção do agricultor familiar no mercado competitivo, elevação da capacidade produtiva, da produtividade geral da produção e geração de renda suficiente para seu sustento, portanto, o desenvolvimento desse segmento. Buscou-se analisar a evolução da distribuição do Pronaf crédito, partindo de análises que apontam um processo de aumento da desigualdade nos últimos anos.

A importância desse Programa para o segmento é inquestionável. Porém, seu desempenho vem sendo questionado por não levar em conta as especificidades do segmento familiar, bem como a diversidade de experiências de produção existentes, tendendo a reproduzir a lógica do sistema tradicional de financiamento agrícola. Embora enfáticos em afirmar a importância desse Programa para a agricultura familiar, estudos diversos vêm apontando algumas limitações em sua operacionalização.

O próximo capítulo fará a análise dos resultados dos índices de desigualdade na distribuição do crédito PRONAF, no período de estudo proposto por este trabalho.

### 3. DISTRIBUIÇÃO COMPARATIVA DO CRÉDITO PRONAF ENTRE AS REGIÕES BRASILEIRAS

Para se estudar de maneira efetiva os índices de concentração crédito PRONAF nas regiões brasileiras. O capítulo fará a análise dos índices de concentração de distribuição do crédito PRONAF verificando e os níveis de concentração na distribuição do crédito no período estudado.

A análise da distribuição dos contratos do PRONAF entre as regiões brasileiras dos será realizada com o emprego de indicadores de grau de concentração e de desigualdade: razão de concentração, o índice de Theil e o índice Gini.

Normalmente, esses índices são empregados para caracterizar o grau de concentração de firmas no mercado e a desigualdade na distribuição da renda, dos ativos etc. No presente trabalho, tais indicadores serão utilizados para determinar em que medida os contratos de crédito do PRONAF se concentram em determinados estados das regiões brasileiras. Uma breve descrição desses índices, baseada em Costa (1979); Hoffmann (1991) e Hoffmann (1998) são feita nos itens seguintes.

#### 3.1 Metodologia

##### Razão de Concentração

A razão de concentração será utilizada para determinar o grau de concentração da distribuição do crédito PRONAF no mercado, em relação à contribuição de cada estado por região.

Nesse contexto, a participação das  $m$  maiores firmas num mercado formado por  $n$  firmas, que corresponde à razão de concentração dessas  $m$  firmas, é obtida pela expressão:

$$CR_m = \sum_{i=1}^m P_i$$

**Onde:**

$N$  : a variável de interesse.

$P_i$  : a participação da  $i$ -ésima firma no total do mercado.

A análise busca identificar eventuais mudanças na distribuição dos financiamentos do Pronaf entre os municípios brasileiros, ocorridas durante o período estudado. Nessa etapa foram calculados os índices de Gini e Theil, e o percentual do crédito obtido pelos 5% maiores e 50% menores municípios tomadores desse crédito.

Em seguida, foi realizada a decomposição do índice de Gini, buscando investigar como as mudanças ocorridas no período afetaram de modo diferenciado regiões e unidades da federação. A descrição dessa metodologia, contextualizada para a presente análise, baseia-se em Soares (2006), Hoffmann (2006) e Hoffmann e Ney (2008), que a empregaram em análises de distribuição de renda.

Na presente pesquisa, parte-se do princípio de que o crédito recebido pelos diversos municípios pode ser regionalmente agrupado. Desse modo, o crédito tomado por cada município do Brasil, num determinado ano, é resultante da soma de várias parcelas (representadas pelas regiões e unidades da federação), sendo que somente uma dessas parcelas (o estado ou a região onde esse município estiver) será não nula. Assim, seja  $x_i$  o crédito tomado pelo  $i$ -ésimo município do País, com  $i = 1, 2, \dots, n$ . Admite-se que o crédito  $x_i$  é composto de  $k$  parcelas de valor  $X_{hi}$ , tal que:

$$X_i = \sum_{h=1}^k X_{hi}$$

Por hipótese, o crédito tomado por cada município está ordenado de forma que:

$$X_1 \leq X_2 \leq \dots \leq X_n$$

Com os créditos agrupados nessa ordem, a curva de Lorenz descreve como a proporção acumulada do crédito varia em função da proporção acumulada dos municípios do País. Já a curva de concentração da parcela  $x_{hi}$  (região/unidade da federação) mostra como, mantida a ordenação dos créditos  $x_i$ , a proporção acumulada dos  $x_{hi}$  (crédito tomado pelos municípios da região/unidade da federação) varia em função da proporção acumulada dos municípios brasileiros. Na presente situação, seguindo a orientação de Soares (2006), a construção da curva de concentração relativa a uma parcela  $h$  do crédito consiste em: a) ordenar os municípios do País com base no crédito; b) acumular na abscissa a porcentagem desses municípios; e, c) acumular na ordenada a porcentagem da parcela  $k$  do crédito, obtida nos municípios das regiões e unidades da federação.

Sendo  $\beta$  a área entre a curva de Lorenz e o eixo das abscissas, e  $\beta_h$  a área entre a curva de concentração e abscissa, o índice de Gini ( $G$ ) e a razão de concentração da parcela  $x_{hi}$  ( $Ch$ ) são definidos por:

$$G = 1 - 2\beta$$

$$Ch = 1 - 2\beta_h$$

Com  $0 \leq G < 1$  e  $-1 < Ch < 1$

Seja  $\varphi h$  a participação da h-ésima parcela na renda total:

$$\varphi h = \frac{\sum_{i=1}^n xh}{\sum_{i=0}^n xi} = \frac{\mu h}{\mu}$$

Pode-se demonstrar, conforme Hoffmann (2006), que:

$$G = \sum_{h=1}^k \varphi h Ch$$

Verifica-se que, o índice de Gini da distribuição do crédito no Brasil pode então ser dividido em  $k$  componentes, relativos às  $k$  parcelas regionais nas quais esse crédito é composto. Sendo ele é uma média ponderada das razões de concentração. Se a razão de concentração de uma parcela positiva é menor que o índice de Gini, essa parcela é considerada progressiva, uma vez que ela contribui para reduzir a desigualdade da distribuição. Caso contrário, diz-se que ela é regressiva. Consequentemente, a diferença  $G - Ch$  dá uma medida da progressividade de uma determinada parcela.

Levando em consideração a distribuição do crédito em dois diferentes anos:

$$G1 = \sum_{h=1}^k \varphi 1h C1h$$

$$G2 = \sum_{h=1}^k \varphi 2h C2h$$

Verifica que a variação do índice de Gini entre esses dois anos será:

$$\Delta G = G2 - G1 = \sum_{h=1}^k (\varphi 2h C2h - \varphi 1h C1h)$$

Realizando a substituição de (9)  $\varphi 1h C2h$  ou, alternativamente,  $\varphi 2h C1h$ , e posteriormente fatorando uma e outra, obtém-se as seguintes expressões, respectivamente:

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k (C2h \Delta \varphi h + \varphi 1h \Delta ch)$$

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k (c1h\Delta\varphi h + \varphi 2h\Delta ch)$$

$$\Delta\varphi_{2=\varphi 2h} - \varphi_{1h} \text{ e } \Delta c_h = c_{2h-1h}$$

Conforme Hoffman (2006) é conveniente utilizar a média aritmética dessas duas expressões, evitando-se assim a escolha arbitrária entre uma ou outra.

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k (Ch^* \Delta\varphi h + \varphi h^* \Delta Ch)$$

Sendo:

$$C_{h=\frac{1}{2}}^* (C1h + C2h)$$

$$\varphi_{h=\frac{1}{2}}^* (\varphi 1h + \varphi 2h)$$

$$G^* = \frac{1}{2}(G1 + G2)$$

Verifica-se que:

$$\sum_{h=1}^k G^* \Delta\varphi h = G^* \sum_{h=1}^k (\varphi 2h - \varphi 1h) = 0$$

Subtraindo-se (16), cujo resultado é nulo, do segundo membro de (12), resulta:

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k [(C_{h-G^*}^*) \Delta\varphi h + \Delta\varphi^* \Delta ch]$$

Segundo essa última expressão, o aumento da participação de uma parcela ( $\Delta\varphi > 0$ ) contribui para aumentar o índice de Gini, conforme a razão de concentração dessa parcela for, nessa ordem, maior ou menor que o índice de Gini.

Como a expressão define a decomposição da mudança no índice de Gini, a contribuição total da  $h$ -ésima parcela é dada por:

$$(\Delta G)h = (C_h^* - G^*) \Delta\varphi h + \varphi_h^* \Delta Ch$$

Partindo em termos percentuais

$$sh = \frac{100}{\Delta G} [(C_h^* - G^*) \Delta\varphi h + \varphi_h^* \Delta Ch]$$

Nestas duas últimas expressões, pode-se distinguir um efeito associado à mudança na composição do crédito, o efeito composição,

$$s\varphi h = \frac{100}{\Delta G} (C_h^* - G^*)$$

E o efeito concentração, associado às mudanças nas razões de concentração:

$$Sch = \frac{100}{\Delta G} \varphi_h^* \Delta C_h$$

O efeito composição total e concentração total serão, respectivamente:

$$\sum_{h=1}^k (C_h^* - G^*) \Delta \varphi h$$

$$\sum_{h=1}^k \varphi_h^* h \Delta C_h$$

### Índice T de Theil

Considerando-se uma população de  $n$  pessoas, cada uma recebendo uma fração não-negativa da renda total  $Y_i (Y_i \geq 0, i = 1, \dots, n)$ , define-se como entropia dessa distribuição de renda a medida:

$$H(y) = \sum_{i=1}^n y_i \ln \frac{1}{y_i}$$

Em que  $H(y)$  é a entropia da distribuição de renda e  $Y_i$  é a participação da  $i$ -ésima pessoa na renda total. Esta medida representa o inverso da desigualdade, i.e., seu valor diminui com o aumento da concentração. Caso a desigualdade seja absoluta, ( $Y_j = 1$  e  $y_i = 0$ , para todo  $i \neq j$ ), o índice de entropia atinge o valor  $H(y) = 0$ , que representa o limite inferior deste índice. No extremo oposto, isto é, em caso de perfeita igualdade ( $y_i = 1/n$ , para  $i = 1, \dots, n$ ), tem-se o limite superior do índice, com valor de  $H(y) = \log n$ . O índice de Theil é obtido após se subtrair, da entropia da distribuição, o seu próprio valor máximo, isto é:

$$T = \log n - H(y) = \sum_{i=1}^n y_i \log n y_i$$

Em que  $T$  é o índice T de Theil, que assume os valores  $T = 0$ , em caso de distribuição perfeitamente igualitária, e  $T = \log n$ , no caso de máxima desigualdade.

As medidas de concentração foram utilizadas por diversos autores para analisar a concentração do crédito rural, como: comparações das participações relativas das regiões, por produto ou finalidade custeio, investimento ou comercialização.

### **Fonte dos Dados**

A análise dos índices de concentração do crédito PRONAF foi feita a partir das informações sobre valor contratado, nas linhas custeio, investimento e total, modalidades agrícola e pecuária, por cada região brasileira, nos anos de 2000 a 2010. Essas informações foram obtidas junto ao Banco Central do Brasil, censo agropecuário 2006, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE Anuários Estatísticos do Crédito Rural, anos de 2000 a 2010.

O procedimento inicial para caracterizar a distribuição municipal dos recursos foi considerar que todas as regiões que tomaram crédito do Pronaf em pelo menos um dos anos da série poderiam, também, acessar esse recurso nos demais anos. Com esse procedimento chega-se a um total de 5.562 municípios que, em cada ano, tomaram ou poderiam ter tomado o financiamento. Porém, durante os quinze anos envolvidos na análise, vários novos municípios foram surgindo. Computá-los como potenciais tomadores de crédito nos anos iniciais da série, quando sequer existiam, acarretaria uma superestimação dos índices de desigualdade.

Diante dessas considerações, a análise envolveu um número variável, para cada ano, agrupado para compor potencialmente tomadores de crédito do Pronaf durante o período estudado.

### **3.2 Resultados**

Os resultados permitem observar as mudanças ocorridas na distribuição dos contratos de custeio e investimento entre as regiões e as unidades da federação, considerando as linhas de financiamento agrícola e pecuário. Após a análise das medidas de concentração como seguem.

A razão de concentração da distribuição dos contratos de crédito do Pronaf, definida para os quatro maiores contratantes, encontra-se na Tabela 1. Pode-se constatar que essa razão é mais alta para a distribuição dos financiamentos de custeio, na qual apresenta os índices com maior participação nos contratos respondem, conjuntamente, por valores na faixa de 60 a 75% do total de contratos. Na linha investimento, com

exceção do ano de 1999, os quatro maiores contratantes têm menor participação, respondendo por cerca de 40 a 50% do montante de contratos.

**Tabela 1 - Razão de Concentração (CR4) da Distribuição dos contratos do PRONAF entre as Unidades da Federação 1999-2010**

Ano	Custeio			Investimento			Total
	Agrícola	Pecuário	Total	Agrícola	Pecuário	Total	
1999	75,09	65,99	74,17	57,62	66,87	62,64	66,89
2000	71,90	69,05	71,39	64,12	49,49	41,97	67,60
2001	74,34	61,45	72,68	56,18	56,18	44,72	66,74
2002	73,64	66,77	70,08	71,36	45,42	49,90	65,12
2003	65,97	69,93	60,94	60,66	43,84	44,22	56,10
2004	66,28	66,54	60,93	50,84	46,79	44,79	48,29
2005	68,93	62,15	62,54	52,86	51,07	50,93	41,34
2006	70,61	61,07	63,68	49,99	51,09	50,66	41,31
2007	72,40	60,02	65,31	45,51	50,27	48,18	42,79
2008	73,73	59,18	68,82	45,84	49,22	45,74	47,19
2009	77,00	60,68	72,51	44,99	42,72	48,64	48,64
2010	76,93	60,04	71,95	42,40	44,74	42,61	45,49

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2011)

A partir do ano de 2005, porém, a desigualdade na distribuição dos contratos de custeio agrícola volta a se elevar, revertendo à melhora ocorrida no início da série. Paralelamente, a queda nos índices de desigualdade da distribuição dos contratos de custeio para a pecuária, observada nos anos de 2004, 2005 e 2006, contribuiu, em parte, para contrabalançar a reconcentração ocorrida no custeio agrícola. Entretanto, isso não foi suficiente para impedir uma piora nos índices de desigualdade da distribuição do total dos contratos de custeio, a partir do ano de 2005. Em virtude desse

comportamento, pode-se concluir que, em todo esse período, houve pouca redução na desigualdade com que os contratos de crédito de custeio foram distribuídos entre os, as regiões a qual permanece elevada.

Como resultado, permanece alta a participação da região sul no total de contratos de custeio, que, ao final do período, ainda respondem por mais de 70% desses contratos.

No cômputo geral, entretanto, a distribuição do total dos contratos de crédito do Pronaf desconcentrou-se, principalmente até o ano de 2006. Mesmo com o movimento de reconcentração ocorrido nos anos seguintes, até 2009, a melhoria é significativa e, ao final do período, pode-se constatar que a razão de concentração calculada é cerca de 20% menor do que aquela do início da série.

Ao contrário, os dados da tabela 2 mostram que a melhora na distribuição dos contratos não coincide com a redução na desigualdade com que o valor do crédito vem sendo distribuído entre as regiões e seus estados. De início, essa distribuição também apresentou tendência de redução em sua desigualdade, a qual perdurou até o ano de 2006. Porém, nos anos seguintes, essa distribuição voltou a se concentrar, favorecendo principalmente os estados da região Sul do país.

SOUZA; NEY; PONCIANO (2010), afirmam que em decorrência dessa reconcentração dos recursos, a distribuição atual do valor dos financiamentos permanece altamente desigual, não refletindo a distribuição da agricultura familiar entre as regiões.

É o que pode ser inferido a partir das informações da Tabela 2, onde são confrontadas a participação regional atual na distribuição do crédito e a distribuição regional da agricultura familiar, esta calculada com base nas informações do ano de 2006, do Censo Agropecuário. Mais de 60% dos contratos de investimento vão para a região Nordeste, enquanto a região Sul atinge quase o mesmo percentual no que diz respeito aos contratos de custeio. No total de contratos, a participação dessas regiões é próxima, porém é maior a fração da região Nordeste, com cerca de 40% desse total.

**Tabela 2 - Participação Regional na Distribuição do Número de Contratos do Pronaf, do Valor dos Contratos e da Agricultura Familiar**

Item	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Nº contratos					
Custeio					
Agrícola	2,38	11,30	1,23	20,10	64,98
Pecuário	4,95	18,14	13,66	24,25	39,00
Total	3,00	12,95	4,23	21,11	58,71
Investimento					
Agrícola	9,33	46,46	1,68	17,71	24,82
Pecuário	8,11	69,51	2,87	11,69	7,82
	5,97	40,65	3,32	16,81	33,25
Total					
<b>Valor dos contratos</b>					
Custeio					
Agrícola	2,30	6,04	1,95	24,08	65,62
Pecuário	6,22	6,80	18,73	28,11	40,15
Total	3,28	6,23	6,14	25,09	59,26
Agricultura familiar					
Estabelecimentos	9,46	50,08	4,98	16,03	19,46
Área	20,74	35,31	11,73	15,94	16,28
Valor da produção	7,49	26,44	4,96	21,50	39,62
Pessoal	11,23	51,66	4,32	14,60	18,19

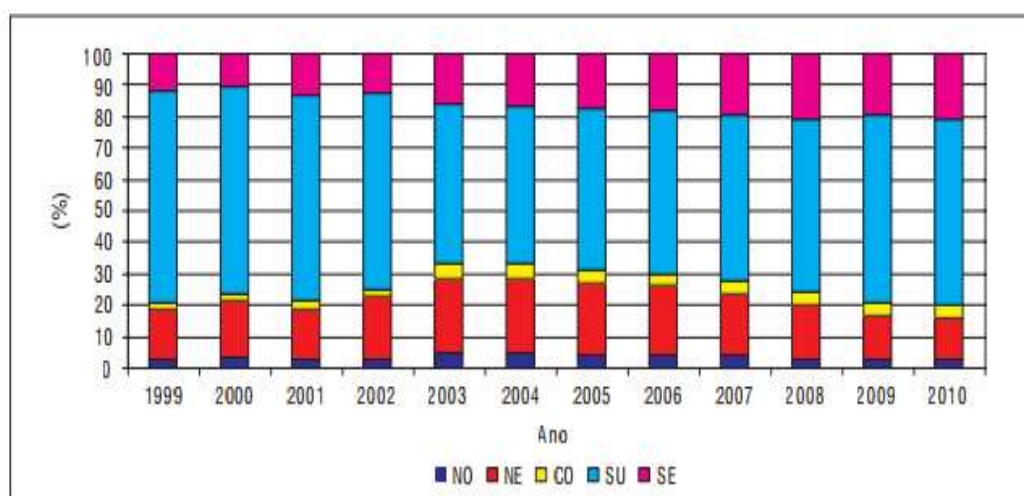
Fonte: Banco Central do Brasil (2011). E IBGE (2009)

Porém, quando se considera o valor dos contratos apresentados na tabela 2, a região Sul continua a responder por quase 60% do crédito para custeio e por quase 50% do crédito de investimento. Considerando-se ainda a região Sudeste, segunda em importância no valor do crédito, de acordo com a tabela 2 chega-se à conclusão de que, conjuntamente, essas regiões respondem por cerca de 84% do crédito de custeio (quase 90% do custeio agrícola e 68% do pecuário), 62% do crédito de investimento (81% do agrícola e 48% do pecuário) e por cerca de 73% do total de crédito. Por sua vez, mesmo no crédito de investimento, linha em que obtém maior número de contratos, a região Nordeste não chega a receber 13% dos recursos.

As distribuições das linhas de custeio e investimento, que, como visto, difere significativamente quanto ao comportamento dos indicadores de concentração e desigualdade, são também distintas quanto às regiões e aos estados que mais se destacam no número de contratos.

Na linha custeio, há forte predomínio da região Sul no total de contratos. Como pode ser observado no Gráfico 3, após um período inicial de crescimento da participação da região Nordeste nos contratos de custeio, o predomínio da região Sul voltou a se fortalecer na segunda metade da série, acompanhado também de crescimento na participação da região Sudeste. Em todo o período, os três estados da região Sul, além de Minas Gerais, responderam pela maior parte dos contratos e, no último ano da série, esses quatro estados responderam por mais de 70% dos contratos.

**Gráfico 3 - Participação Regional na Distribuição dos Contratos de Crédito do PRONAF, Linha Custeio, 2000 a 2010**



Fonte: Banco Central do Brasil (2011)

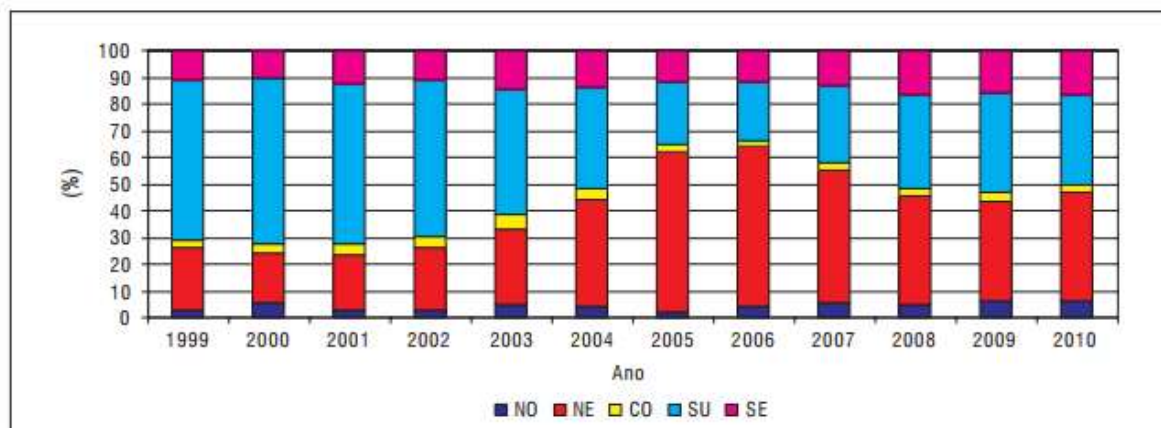
Os contratos de investimento estiveram, desde o início, fortemente concentrados nos estados da região Nordeste, principalmente Bahia, Ceará, Maranhão e Pernambuco, mas também no Estado de Minas Gerais. Além desses, outros estados têm-se destacado em anos específicos como contratantes dessa linha, como é o caso de Tocantins, Rio Grande do Norte, Piauí, Paraíba e Mato Grosso.

As distribuições das linhas de custeio e investimento, que, como visto, difere significativamente quanto ao comportamento dos indicadores de concentração e desigualdade, são também distintas quanto às regiões e aos estados que mais se destacam no número de contratos.

Na linha custeio, há forte predomínio da região Sul no total de contratos. Como pode ser observado no Gráfico, após um período inicial de crescimento da participação da região Nordeste nos contratos de custeio, o predomínio da região Sul voltou a se fortalecer na segunda metade da série, acompanhado também de crescimento na participação da região Sudeste. Em todo o período, os três estados da região Sul, além de Minas Gerais, responderam pela maior parte dos contratos e, no último ano da série, esses quatro estados responderam por mais de 70% dos contratos.

No gráfico 4 pode-se notar que o aumento na participação das demais regiões no ano de 2000 resultou na forte queda nos índices de concentração e desigualdade dessa linha, vista anteriormente. Nos anos seguintes, até 2005, a participação da região Nordeste nos contratos voltou a se elevar para, a partir de então, perder espaço para as demais regiões principalmente a região sul.

**Gráfico 4 - Participação Regional na Distribuição dos Contratos de Crédito do PRONAF, Linha Investimento, 2000 a 2010**

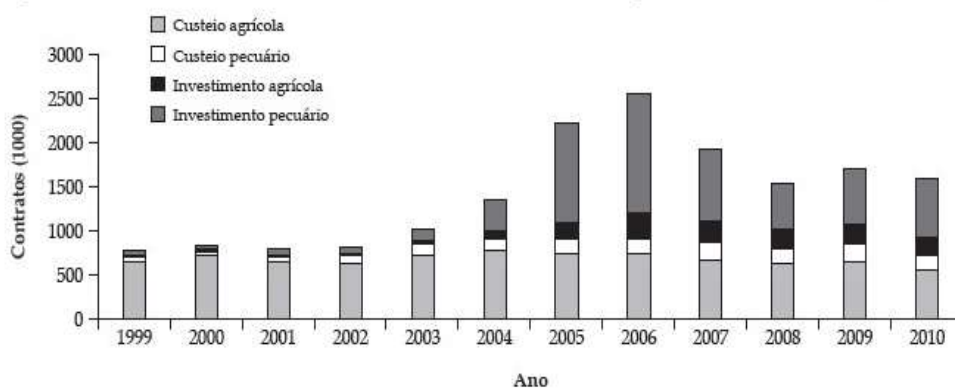


Fonte: Banco Central do Brasil (2011).

No Gráfico 4, destaca-se a crescente participação da região Nordeste na distribuição do total de contratos de investimento do Pronaf, movimento que perdura até o ano de 2006. Nos anos seguintes, eleva-se a participação da região Sul e, em menor medida, da região Sudeste. Observa-se, portanto, que os predomínios iniciais da região Sul e o da região Nordeste, nos anos seguintes, dão lugar a uma participação mais equilibrada dessas regiões ao fim do período.

O gráfico 5 descreve a evolução do número de contratos do Pronaf, para as linhas custeio e investimento, nas modalidades agrícola e pecuária. Pode-se observar que houve incremento do número de contratos durante a maior parte do período, até 2006. Esse crescimento se deu essencialmente na linha de investimento, principalmente na atividade pecuária. Porém, no restante da série, houve redução nos contratos para investimento e, conseqüentemente, no número total de contratos.

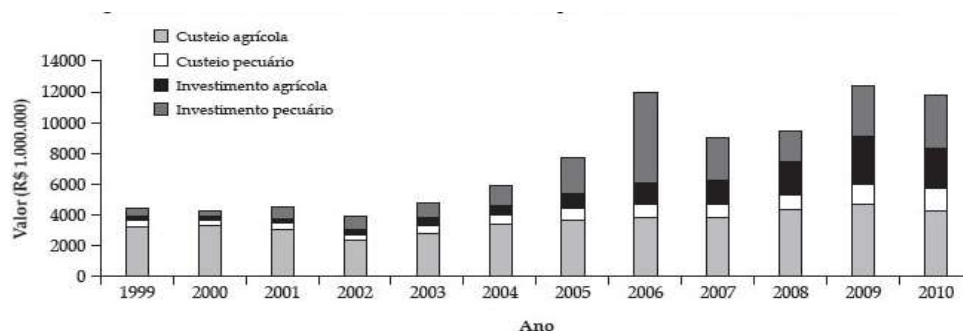
**Gráfico 5 - Evolução do Número de Contratos do Crédito PRONAF no Brasil por Linha de Financiamento 2000 a 2010**



Fonte: Banco Central (2011)

O acentuado declínio do número de contratos, verificado após 2006, não afetou significativamente o valor total do crédito. No gráfico 6, pode-se observar que esse total vem se elevando em decorrência, principalmente, do crescimento no volume de crédito para investimento com crescimento registrado principalmente nos anos de 2005 e 2006 saltando de pouco menos de 1500 em volume de crédito para mais de 2000 no ano de 2006.

**Gráfico 6 - Evolução do Valor do Crédito PRONAF por Linha de Financiamento 1999 a 2010**



Fonte: Banco Central (2011)

O gráfico 6 demonstra que houve forte crescimento do volume de crédito, que praticamente triplicou. Além disso, a linha investimento, que inicialmente tinha pequena participação no valor total do crédito, chega, ao final do período, a representar cerca de metade desse valor devido ao crescimento das linhas de custeio.

Na Tabela 3 encontram-se as estimativas dos índices de Gini e Theil da distribuição regional dos financiamentos de custeio do Pronaf. A evolução da distribuição desses recursos mostra-se distinta para as modalidades de custeio agrícola e pecuário. Os índices de desigualdade da distribuição dos financiamentos para custeio agrícola tenderam a declinar até o ano de 2004, mas voltaram a subir nos anos seguintes, principalmente a partir do ano de 2006. Já os índices relativos ao custeio pecuário revelam uma tendência de redução da desigualdade durante praticamente todo o período.

**Tabela 3 - Índices de desigualdade na distribuição dos Recursos de custeio do crédito PRONAF entre os municípios brasileiros, 2000-2010**

Ano	Índice de Gini			Ano	Índice de Theil		
	Agrícola	Pecuário	Total		Agrícola	Pecuário	Total
2000	0,815	0,875	0,79	2000	0,622	0,803	0,569
2001	0,823	0,870	0,794	2001	0,637	0,785	0,573
2002	0,814	0,881	0,78	2002	0,612	0,841	0,542
2003	0,772	0,865	0,732	2003	0,521	0,764	0,451
2004	0,758	0,853	0,713	2004	0,495	0,726	0,423
2005	0,762	0,830	0,714	2005	0,502	0,664	0,423
2006	0,767	0,815	0,711	2006	0,509	0,624	0,418
2007	0,776	0,799	0,718	2007	0,525	0,587	0,428
2008	0,794	0,793	0,740	2008	0,563	0,574	0,466
2009	0,793	0,797	0,740	2009	0,562	0,591	0,467
2010	0,799	0,789	0,742	2010	0,575	0,570	0,470

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2011)

Por conta dessa diferença, ao final do período, os índices de desigualdade da distribuição dos recursos de custeio pecuário tornam-se menores que os de custeio agrícola, situação inversa a que ocorria no início da série. Apesar desse comportamento, no total houve crescimento na desigualdade da distribuição do crédito para custeio no período. Essa desigualdade, cuja tendência foi de queda até o ano de 2006, elevou-se significativamente nos anos seguintes.

**Tabela 4 - Índices de desigualdades da distribuição dos recursos do PRONAF por linha de financiamento entre os municípios brasileiros, 2000-2010**

Índice de Gini				Índice de Theil			
Ano	Custeio	Investimento	Total	Ano	Custeio	Investimento	Total
2000	0,791	0,910	0,770	2000	0,569	0,951	0,524
2001	0,794	0,905	0,780	2001	0,573	0,921	0,541
2002	0,794	0,905	0,780	2002	0,542	0,797	0,525
2003	0,732	0,858	0,728	2003	0,451	0,742	0,448
2004	0,713	0,777	0,681	2004	0,423	0,542	0,380
2005	0,714	0,682	0,630	2005	0,423	0,401	0,318
2006	0,711	0,641	0,608	2006	0,418	0,349	0,293
2007	0,718	0,637	0,628	2007	0,428	0,338	0,313
2008	0,740	0,663	0,671	2008	0,466	0,392	0,375
2009	0,740	0,641	0,656	2009	0,467	0,346	0,352
2010	0,742	0,627	0,649	2010	0,470	0,317	0,338

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2011).

Como visto na tabela, as distribuições dos recursos para custeio e investimento no início do período apresentaram comportamentos distintos. Na Tabela 4, observa-se que no início do período analisado as distribuições das linhas investimento e custeio apresentavam indicadores de desigualdade semelhantes. Dadas às diferenças no comportamento dessas linhas, ao final do período a linha investimento apresenta indicadores de menor desigualdade do que a linha custeio.

Apesar da tendência de redução na desigualdade da distribuição dos recursos para investimento, nos anos finais da série, houve piora na distribuição total crédito do Pronaf, associada ao aumento na desigualdade de concessão dos financiamentos de custeio. Conforme Tabela 4, a tendência predominante, até o ano de 2006, foi de queda nos índices de Gini e Theil da distribuição do crédito. Porém, esses índices voltaram a se elevar no período seguinte, com exceção dos anos de 2009 e 2010, quando recuaram um pouco. Isso não impediu que no último ano da série esses índices apresentassem valores bem mais elevados do que apresentaram no ano de 2006.

Esses resultados são confirmados pela análise dos indicadores de concentração da distribuição dos financiamentos entre os municípios, dispostos nas Tabelas 5 e 6. Nessa análise, foi estimada a proporção dos financiamentos tomada pelos 5% dos municípios maiores e pelos 50% dos menores municípios contratantes. Neste caso, a ordenação dos municípios foi feita a partir de sua participação no crédito total, sem ordenação individual dos municípios conforme sua participação nas linhas de custeio e investimento, nas modalidades agrícola e pecuária.

**Tabela 5 - Percentual do Crédito do PRONAF Tomado Pelos 5% Maiores Municípios Tomadores, BRASIL, 2000-2010**

Custeio				Investimento				
Ano	Agrícola	Pecuário	Total	Ano	Agrícola	Pecuário	Total	Total
2000	44,47	21,12	42,17	2000	45,45	26,05	32,46	48,13
2001	44,42	18,33	41,47	2001	53,79	47,03	48,89	43,24
2002	42,03	17,90	39,20	2002	52,92	44,33	47,44	41,93
2003	36,03	18,00	33,55	2003	3,51	37,64	43,89	36,65
2004	34,44	18,17	32,12	2004	46,80	30,36	36,16	33,46
2005	32,78	19,94	30,70	2005	38,08	26,15	26,15	30,28
2006	31,96	15,47	29,16	2006	33,12	26,57	28,74	28,95
2007	36,55	14,67	32,54	2007	35,83	19,12	26,12	29,74
2008	40,26	18,79	36,37	2008	42,41	21,35	31,92	34,48
2009	38,90	25,74	36,03	2009	36,60	21,68	28,80	32,32
2010	39,09	26,25	35,92	2010	36,12	20,63	27,50	31,52

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil

Observa-se, na Tabela 5, que a participação dos 5% maiores municípios no total dos financiamentos tendeu a reduzir num primeiro momento, caindo de 42,17% em 2000 (42,17% no custeio e 32,46% no investimento), para pouco menos de 29% no ano

de 2006 (29,16% no custeio e 28,7% no investimento). Nos anos seguintes, porém, essa tendência foi em parte revertida, elevando para cerca de 30% (40,8% no custeio e 25,7% no investimento) a parcela dos recursos recebida pelos maiores tomadores no último ano.

Constata-se que a tendência predominante no período inicial da análise foi de redução na proporção dos financiamentos de custeio tomada pelos maiores contratantes, que se manteve até o ano de 2006. Esse movimento esteve associado à queda de sua participação no custeio agrícola, principalmente, já que no custeio pecuário essa redução foi menos intensa. Porém, a partir de 2007 o percentual dos recursos de custeio tomado por esses municípios voltou a se elevar.

Após uma fase inicial de aumento na proporção do crédito de investimento tomada pelos maiores contratantes, no ano 2001, nos anos seguintes essa proporção declinou. Essa tendência prevaleceu até o ano de 2006 (custeio agrícola) e 2007 (custeio pecuário). Nos anos seguintes, houve pouca alteração na distribuição do investimento agrícola, com alguma redução na parcela tomada pelos maiores municípios nos recursos para investimento pecuário. Porém, no saldo do período, a fração dos recursos para investimento tomado pelos maiores municípios declinou.

No outro extremo da distribuição encontram-se os municípios com menor participação individual nos financiamentos, aqui referidos como os 50% menores contratantes. Na Tabela 6, pode-se observar que a participação inicial desses municípios no crédito era de apenas 2,19% (2,36% no custeio e 1,61% no investimento). Essa fração foi se elevando na primeira metade do período, até o ano de 2006, quando se aproximou dos 10% (7,9% no custeio e 12,0% no investimento). Posteriormente, houve declínio da parcela do crédito tomada por esses municípios, nos anos de 2007 e 2008, com recuperação parcial no final da série. Em 2010, a participação desses municípios no total do crédito foi de 7,97% (5,11% no custeio e 10,58% no investimento).

**Tabela 6 - Percentual do Crédito do PRONAF Tomado Pelos 50% Menores Municípios Tomadores, BRASIL, 2000-2010**

Custeio				Investimento				
Ano	Agrícola	Pecuário	Total	Ano	Agrícola	Pecuário	Total	Total
2000	1,94	6,14	2,36	2000	0,91	2,06	1,61	2,19
2001	1,94	6,14	2,36	2001	0,61	1,50	1,26	1,73
2002	1,82	6,45	2,36	2002	0,60	1,47	1,15	1,96
2003	3,01	7,74	3,66	2003	1,11	2,20	1,77	3,09
2004	4,47	10,84	5,38	2004	2,98	8,56	6,59	5,78
2005	5,64	13,91	6,98	2005	6,71	13,16	11,24	8,78
2006	6,13	16,51	7,90	2006	8,72	13,59	11,98	9,94
2007	4,85	13,49	6,43	2007	7,96	14,48	11,75	8,75
2008	3,32	11,26	4,76	2008	5,56	14,45	9,98	6,98
2009	3,73	10,09	5,12	2009	5,66	13,78	9,90	7,57
2010	3,70	9,40	5,11	2010	6,45	13,87	10,58	7,97

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil

Na primeira metade da série, esse crescimento na parcela tomada pelos menores estabelecimentos esteve associado à melhoria nas distribuições dos recursos custeio (a partir de 2002) e para investimento (a partir de 2003), que perdurou até o ano de 2006. Nos três anos seguintes, a participação desses municípios no investimento declinou, recuperando-se no final da série. Já a participação no custeio tendeu a declinar em todo o período posterior a 2006. Por conta disso, os menores municípios encerram o período com maior participação no investimento do que no custeio e, em ambos os casos, essa participação é maior na atividade pecuária.

Para analisar as desigualdades regionais associadas às mudanças observadas na distribuição do crédito entre as regiões do País, foi feita a decomposição do índice de

Gini, relativa aos períodos de 2000 a 2006 e 2006 a 2010. Os resultados dessa análise encontram-se nas Tabelas seguintes.

Os indicadores da Tabela 7 revelam a contribuição de cada região e unidade da federação para a desigualdade da distribuição dos financiamentos no ano de 2000. Esse ano foi caracterizado por forte predomínio da Região Sul, que captou mais de 60% dos financiamentos. Com razão de concentração superior ao índice de Gini da distribuição desses recursos no País e, portanto, com contribuição regressiva para a desigualdade dessa distribuição, a Região foi responsável por 67% do índice de Gini desse ano.

**Tabela 7 - Contribuição de cada Linha de Financiamento para a Desigualdade da Distribuição do Crédito do PRONAF, Segundo o índice de Gini, no ano de 2000**

Região	Parcela	Razão	Fração	%	Progressão
<b>Norte</b>	<b>0,020</b>	<b>0,741</b>	<b>0,015</b>	<b>1,87</b>	<b>0,061</b>
Acre	0,000	0,274	0,000	0,00	0,527
Amapá	0,000	1,000	0,000	0,00	-0,199
Amazonas	0,000	0,303	0,000	0,01	0,498
Pará	0,002	0,348	0,001	0,07	0,453
Rondônia	0,016	0,870	0,014	1,70	- 0,069
Roraima	0,000	-0,377	0,000	0,00	1,178
Tocantins	0,002	0,264	0,001	0,08	0,537
<b>Nordeste</b>	<b>0,165</b>	<b>0,655</b>	<b>0,108</b>	<b>13,46</b>	<b>0,146</b>
Alagoas	0,004	0,595	0,002	0,31	0,206
Bahia	0,065	0,748	0,049	6,11	0,053
Ceará	0,016	0,618	0,010	1,23	0,183
Maranhão	0,014	0,612	0,008	1,06	0,189
Paraíba	0,012	0,424	0,005	0,66	0,377
Pernambuco	0,025	0,702	0,018	2,19	0,099
Piauí	0,013	0,526	0,007	0,87	0,275
Rio G. Norte	0,007	0,473	0,003	0,39	0,328
Sergipe	0,008	0,646	0,005	0,64	0,155

<b>Região</b>	<b>Parcela</b>	<b>Razão</b>	<b>Fração</b>	<b>%</b>	<b>Progressão</b>
<b>Sudeste</b>	<b>0,172</b>	<b>0,693</b>	<b>0,120</b>	<b>14,93</b>	<b>0,108</b>
E. Santo	0,024	0,801	0,020	2,44	0,000
Minas Gerais	0,120	0,722	0,087	10,82	0,079
R. de Janeiro	0,006	0,704	0,005	0,57	0,097
São Paulo	0,022	0,408	0,009	1,10	0,393
<b>Centro-Oeste</b>	<b>0,034</b>	<b>0,635</b>	<b>0,022</b>	<b>2,70</b>	<b>0,166</b>
D Federal	0,001	0,706	0,001	0,08	0,095
Goiás	0,011	0,509	0,006	0,70	0,292
Mato Grosso	0,012	0,723	0,008	1,04	0,078
Mato G. do Sul	0,011	0,666	0,007	0,88	0,135
<b>Sul</b>	<b>0,609</b>	<b>0,883</b>	<b>0,537</b>	<b>67,04</b>	<b>-0,081</b>
Paraná	0,127	0,819	0,104	12,96	-0,018
Rio G. do Sul	0,326	0,911	0,297	37,09	0,110
Santa Catarina	0,156	0,874	0,136	17,00	0,073
<b>Total</b>	<b>1,000</b>	<b>0,801</b>	<b>0,801</b>	<b>100,00</b>	<b>0,000</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2011)

Em seguida, se encontram as regiões Sudeste e Nordeste, as mesma participando com cerca de 17% do crédito, com efeito progressivo sobre a desigualdade, e responsáveis por cerca de 13-15% do índice de Gini. Já as regiões Norte e Centro-Oeste, com efeitos progressivos, mas com pequenas parcelas do total dos recursos, tiveram então pouco impactos no perfil da distribuição.

Cerca de 84% do índice de Gini desse ano esteve associado a cinco estados, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais e Bahia, dos quais apenas os dois últimos apresentaram efeito progressivo sobre a distribuição dos recursos. Juntos, esses estados tomaram quase 80% dos financiamentos do ano.

Entre 2000 e 2006 ocorreram mudanças que promoveram a redistribuição dos recursos em favor das regiões Nordeste e Sudeste, principalmente, mas também das regiões Norte e Centro-Oeste. Neste último ano, conforme Tabela 8, a maior parte do índice de Gini foi determinado pelas regiões Sul, Nordeste e Sudeste, com contribuições

individuais de 51,3%, 19,8% e 15,4%, respectivamente. Essa contribuição, que em conjunto chegava a 86,6%, decorria então da elevada participação dessas regiões no montante total do crédito.

**Tabela 8 - Contribuição Regional para a Desigualdade da Distribuição do Crédito PRONAF, segundo o Índice de Gini, no ano de 2006**

Parcela do Gini					
Região	Parcela	Razão	Fração	%	Progressão
<b>Norte</b>	<b>0,078</b>	<b>0,680</b>	<b>0,053</b>	<b>8,70</b>	<b>-0,072</b>
Acre	0,002	0,378	0,001	0,12	0,230
Amapá	0,001	0,018	0,000	0,00	0,590
Amazonas	0,002	0,139	0,000	0,05	0,470
Pará	0,050	0,823	0,041	6,71	-0,214
Rondônia	0,014	0,681	0,010	1,58	-0,073
Roraima	0,002	0,581	0,001	0,23	0,027
Tocantins	0,007	0,002	0,000	0,00	0,610
<b>Nordeste</b>	<b>0,257</b>	<b>0,470</b>	<b>0,121</b>	<b>19,84</b>	<b>0,139</b>
Alagoas	0,012	0,451	0,005	0,89	0,158
Bahia	0,056	0,444	0,025	4,09	0,164
Ceará	0,036	0,574	0,020	3,37	0,035
Maranhão	0,043	0,590	0,026	4,20	0,019
Paraíba	0,020	0,210	0,004	0,68	0,399
Pernambuco	0,035	0,570	0,020	3,25	0,039
Piauí	0,022	0,257	0,006	0,93	0,351
Rio Grande do Norte	0,020	0,346	0,007	1,13	0,263
Sergipe	0,014	0,584	0,008	1,31	0,024
<b>Sudeste</b>	<b>0,197</b>	<b>0,477</b>	<b>0,094</b>	<b>15,42</b>	<b>0,131</b>
E. Santo	0,030	0,788	0,024	3,90	-0,180
Minas Gerais	0,119	0,487	0,058	9,54	0,121

Parcela do Gini					
Região	Parcela	Razão	Fração	%	Progressão
Rio de Janeiro	0,007	0,406	0,003	0,49	0,202
São Paulo	0,040	0,228	0,009	1,50	0,381
<b>Centro Oeste</b>	<b>0,059</b>	<b>0,486</b>	<b>0,029</b>	<b>0,029</b>	<b>0,123</b>
D Federal	0,000	0,436	0,000	0,01	0,172
Goiás	0,032	0,452	0,015	2,39	0,157
Mato Grosso	0,022	0,622	0,014	2,26	-0,014
Mato Grosso do Sul	0,005	0,076	0,000	0,06	0,532
<b>Sul</b>	<b>0,409</b>	<b>0,763</b>	<b>0,312</b>	<b>51,32</b>	<b>- 0,154</b>
Paraná	0,108	0,697	0,075	12,36	-0,088
Rio Grande do Sul	0,198	0,796	0,157	25,87	-0,188
Santa Catarina	0,104	0,768	0,080	13,08	-0,159
<b>Total</b>	<b>1,000</b>	<b>0,608</b>	<b>0,608</b>	<b>100,00</b>	<b>0,000</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2011).

Enquanto a Região Sul, por sua vez, com razão de concentração superior ao índice de Gini do ano, apresentava contribuição regressiva, as regiões Nordeste e Sudeste contribuía para reduzir a desigualdade da distribuição. Com menores participações no índice de Gini, as contribuições das regiões Norte e Centro-Oeste para a desigualdade da distribuição do crédito foram progressiva e regressiva, respectivamente, mas tendo menor impacto.

Os estados com maior peso no índice de Gini da distribuição dos financiamentos foram Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, todos com razão de concentração superior ao índice de Gini, além de Minas Gerais, com efeito progressivo sobre a distribuição dos financiamentos. Juntos, esses quatro estados responderam por mais de 60% do índice de Gini daquele ano.

Os resultados apresentados na Tabela 9 permitem concluir que a redução na desigualdade da distribuição nacional do crédito entre os municípios, ocorrida entre os anos de 2000 e 2006, esteve associada, principalmente ao efeito concentração, responsável por cerca de 77,8% dessa melhoria. Esse efeito, que ocorreu em todas as

regiões e em quase todos os estados (exceto no Acre, Pará e Roraima), decorre da queda nas razões de concentração das distribuições regionais, e foi mais expressivo nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, com maior peso na distribuição dos recursos. A maior parte desse efeito (cerca de 54,5%) esteve associado aos estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia, Paraná e Santa Catarina.

**Tabela 9 - Decomposição da Mudança no Índice de Gini da Distribuição dos Financiamentos do PRONAF, ocorrida entre 2000 e 2006**

<b>Efeitos</b>			
<b>Região</b>	<b>Composição</b>	<b>Concentração</b>	<b>Total</b>
<b>Norte</b>	<b>-0,17</b>	<b>1,54</b>	<b>1,37</b>
Acre	0,35 -	-0,05	0,30
Amapá	0,06	0,14	0,19
Amazonas	0,50	0,11	0,61
Pará	2,97	-6,32	-3,35
Rondônia	0,06	1,46	1,51
Roraima	0,77	-0,61	0,16
Tocantins	1,31	0,64	1,95
<b>Nordeste</b>	<b>6,84</b>	<b>20,25</b>	<b>27,09</b>
Alagoas	0,73	0,61	1,34
Bahia	-0,53	9,58	9,05
Ceará	1,12	0,60	1,71
Maranhão	1,59	0,33	1,92
Paraíba	1,46	1,78	3,24
Pernambuco	0,35	2,05	2,40
Piauí	1,44	2,47	3,90
Rio G. Norte	2,05	0,88	2,93
Sergipe	0,26	0,34	0,61
<b>Sudeste</b>	<b>1,50</b>	<b>20,69</b>	<b>22,19</b>

<b>Efeitos</b>			
<b>Região</b>	<b>Composição</b>	<b>Concentração</b>	<b>Total</b>
E. Santo	-0,26	0,18	-0,09
M Gerais	-0,04	14,60	14,56
R de Janeiro	0,07	1,06	1,12
São Paulo	3,70	2,89	6,60
<b>Centro Oeste</b>	<b>1,88</b>	<b>3,62</b>	<b>5,50</b>
Distrito Federal	-0,05	0,07	0,03
Goiás	2,46	0,64	3,10
Mato Grosso	0,17	0,88	1,05
Mato G. do Sul	-1,01	2,33	1,32
<b>Sul</b>	<b>12,19</b>	<b>31,66</b>	<b>43,85</b>
Paraná	0,52	7,46	7,97
Rio G. do Sul	9,93	15,62	25,55
Santa Catarina	3,14	7,19	10,33
<b>Total</b>	<b>22,24</b>	<b>77,76</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2011).

Apesar da preponderância do efeito concentração, o efeito composição também contribuiu para a redução na desigualdade nesse período. Nesse caso, seja pelo crescimento da participação no crédito de regiões com baixa razão de concentração, seja pela queda na participação de regiões com elevada razão de concentração, há melhoria no índice de desigualdade da distribuição devido ao efeito composição. No período, observa-se que esse efeito decorreu principalmente da queda da participação nos financiamentos da Região Sul, em razão de concentração mais elevada, concomitante ao crescimento da parcela do Nordeste, de contribuição progressiva sobre a distribuição.

Portanto, a melhora nos indicadores da distribuição dos financiamentos entre os municípios brasileiros nesse período resultou de um movimento de desconcentração nas distribuições regionais, mas também do crescimento da importância dos municípios da Região Nordeste nessa distribuição.

Em 2010, a contribuição da Região Nordeste pra o índice de Gini, que é progressiva, reduziu-se, caindo de 19,8% para apenas 6,4%, conforme Tabela 10. Essa queda resultou do declínio da participação do Nordeste no total do crédito, de cerca de 26% em 2006 para cerca de 14% em 2010, mas também da queda em sua razão de concentração. Ao mesmo tempo, a contribuição da Região Sul, antes de 51,3%, elevou-se para 63,6%. Também a contribuição da Sudeste, antes de 15,4%, elevou-se para 16,9%. Em ambos os casos, essa contribuição se elevou pelo aumento do peso dessas regiões no total dos financiamentos, mas também pelo aumento da razão de concentração de suas distribuições. Também na Centro-Oeste houve aumento na razão de concentração, mas sua parcela no crédito manteve-se constante.

**Tabela 10 - Contribuição de cada Linha de Financiamento para a Desigualdade da Distribuição do Crédito do PRONAF, segundo o Índice de Gini, no ano de 2010**

Parcela do Gini					
Região	Parcelas	Razão	Razão	%	Progr.
<b>Norte</b>	<b>0,078</b>	<b>0,681</b>	<b>0,053</b>	<b>8,13</b>	<b>-0,028</b>
Acre	0,004	0,662	0,003	0,45	-0,009
Amapá	0,000	-0,038	0,000	0,00	0,691
Amazonas	0,005	0,624	0,003	0,53	0,029
Pará	0,024	0,660	0,016	2,38	-0,008
Rondônia	0,032	0,871	0,028	4,26	-0,219
Roraima	0,001	0,029	0,000	0,00	0,624
Tocantins	0,011	0,293	0,003	0,51	0,360
<b>Nordeste</b>	<b>0,145</b>	<b>0,289</b>	<b>0,042</b>	<b>6,41</b>	<b>0,364</b>
Alagoas	0,010	0,395	0,004	0,60	0,258
Bahia	0,031	0,239	0,007	1,15	0,413
Ceará	0,022	0,419	0,009	1,43	0,234
Maranhão	0,021	0,345	0,007	1,11	0,308
Paraíba	0,010	-0,075	-0,001	-0,11	0,728
Pernambuco	0,021	0,421	0,009	1,36	0,232

Parcela do Gini					
Região	Parcelas	Razão	Razão	%	Progr.
Piauí	0,014	0,081	0,001	0,17	0,572
Rio G. Norte	0,008	0,017	0,000	0,02	0,636
Sergipe	0,009	0,517	0,005	0,69	0,136
<b>Sudeste</b>	<b>0,208</b>	<b>0,531</b>	<b>0,110</b>	<b>16,90</b>	<b>0,121</b>
E. Santo	0,045	0,872	0,039	6,03	-0,219
M Gerais	0,115	0,510	0,059	8,99	0,143
R de Janeiro	0,004	0,230	0,001	0,15	0,423
São Paulo	0,043	0,261	0,011	1,72	0,392
<b>Centro Oeste</b>	<b>0,063</b>	<b>0,519</b>	<b>0,033</b>	<b>5,02</b>	<b>0,134</b>
D Federal	0,001	0,664	0,000	0,05	-0,012
Goiás	0,026	0,417	0,011	1,67	0,236
Mato Grosso	0,028	0,647	0,018	2,81	0,005
Mato G. do Sul	0,008	0,393	0,003	0,49	0,260
<b>Sul</b>	<b>0,506</b>	<b>0,819</b>	<b>0,415</b>	<b>63,55</b>	<b>-0,166</b>
Paraná	0,152	0,797	0,121	18,60	-0,144
Rio G. do Sul	0,232	0,836	0,194	29,67	-0,183
Santa Catarina	0,122	0,815	0,100	15,27	-0,163
<b>Total</b>	<b>1,000</b>	<b>0,653</b>	<b>0,653</b>	<b>100,00</b>	<b>0,000</b>

**Fonte** Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2011).

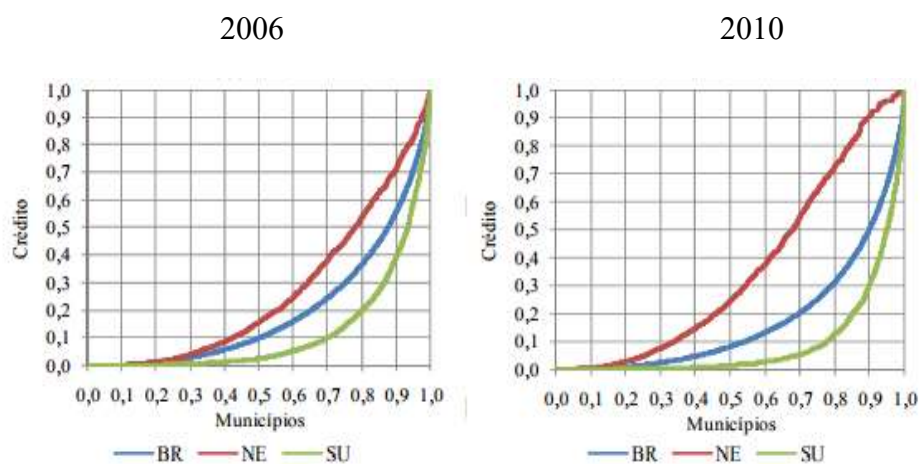
Ocorreu crescimento dos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina na configuração do perfil da distribuição do crédito no País PRONAF. Juntos, esses três estados passaram a responder por cerca de 63,6% do índice de Gini no ano de 2010.

Incluindo a esse grupo a soma dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, forma-se um grupo responsável por quase 80% do índice de Gini do ano. Com exceção de Minas Gerais, os demais estados desse grupo têm razão de concentração superior ao índice de Gini, e o aumento de suas participações no crédito, ocorrido no período, contribui para aumentar a desigualdade da distribuição nacional dos recursos. Como

agravante, a razão de concentração nesses estados, exceto Minas Gerais, se elevou em relação ao ano anterior.

O aumento da razão de concentração nas regiões Sul e Sudeste e o declínio dessa razão no Nordeste não significam, necessariamente, que a desigualdade da distribuição do crédito entre os municípios, nessas regiões, piorou e melhorou, respectivamente. O que ela mostra é uma crescente segmentação dos papéis dessas regiões na distribuição geral do crédito entre os municípios brasileiros.

**Figura 5 - Curva Lorenz (Brasil) e Curvas de Concentração (Nordeste e Sul) da Distribuição do Crédito Entre as Regiões Brasileiras, anos de 2006 e 2010**



Fonte: Elaborada, a partir de dados do Banco Central do Brasil, (2010).

Como pode ser observado na Figura 5, o Nordeste, com curva de concentração acima da curva de Lorenz, apresenta contribuição progressiva para a desigualdade da distribuição nacional dos financiamentos do PRONAF. Isso porque nessa Região se encontram muitos municípios com baixa participação individual no crédito total do Brasil.

Quando os municípios brasileiros são crescentemente ordenados, conforme sua participação no crédito total, os municípios nordestinos figuram na porção inferior da curva de Lorenz, em grande parte compondo o grupo que, representando porção expressiva dos municípios brasileiros, absorvem parcela relativamente menor dos recursos. Na Região Sul, ao contrário, há proporção significativa de municípios que integram a os estratos superiores da distribuição do crédito.

Observe-se que no ano 2006, apenas 20% do crédito destinado à Região Sul correspondia, a ordenação geral do Brasil, figuravam entre os 80% menores tomadores.

cerca de 80% do crédito dessa região era destinados a municípios que, no País, integravam o grupo dos 20% maiores tomadores. No Nordeste, por sua vez, mais de 50% do crédito tomado correspondia a municípios que, no Brasil, figuravam entre os 80% menores tomadores.

Entre os anos 2006 e 2010, essa diferença se acentuou. Nota-se, por exemplo, que em 2010 cerca de apenas 10% dos financiamentos da Região Sul corresponde a municípios incluídos nos 80% menores tomadores do País. Ou seja, cerca de 90% do crédito dessa Região corresponde a municípios que, na distribuição geral do País, figuram entre os 20% maiores contratantes. Já no Nordeste, ao contrário, cerca de 70% do crédito corresponde a municípios que compõem os 80% menores contratantes, isto é, apenas cerca de 30% do crédito obtido corresponde a municípios que figuram entre os 20% maiores.

As mudanças ocorridas não se resumem a uma simples alteração nas parcelas do crédito total destinadas a essas regiões. Mais do que isso, elas aguçaram a distinção entre o Nordeste, cujos municípios passam, em sua maioria, a compor a porção "menos desenvolvida" da distribuição nacional do crédito, e a Região Sul (e em alguma medida a Sudeste), cujos municípios passam a integrar a porção "mais desenvolvida" dessa distribuição.

Os resultados da decomposição da mudança no índice de Gini da distribuição dos financiamentos, ocorrida após 2006, encontram-se na Tabela 11. Conforme essa análise, o aumento na desigualdade dos financiamentos desse período esteve particularmente associado à mudança regional na distribuição dos recursos, caracterizada pelo efeito composição. Cerca de 94,5% do crescimento do índice de Gini no período decorreu desse efeito, com participação bem menor do efeito concentração.

Esse efeito está fortemente associado à perda de participação do Nordeste no montante dos recursos. A baixa razão de concentração resultou efeito composição positivo para o índice de Gini. Porém, a parcela dos recursos destinados a essa Região caiu, a queda em sua razão de concentração elevou a progressividade de sua contribuição para a distribuição nacional dos recursos, resultando em efeito concentração negativa. Desse modo, a contribuição total do Nordeste para a desigualdade da distribuição do crédito, constituída pela soma dos efeitos composição e concentração, se deu no sentido de reduzi-la.

**Tabela 11 - Análise Regional da Mudança no Índice de Gini da Distribuição do Crédito PRONAF nas Regiões do BRASIL, entre 2006 e 2010**

<b>Efeitos</b>			
<b>Região</b>	<b>Composição</b>	<b>Concentração</b>	<b>Total</b>
<b>Norte</b>	<b>0,01</b>	<b>0,17</b>	<b>0,18</b>
Acre	-0,64	2,02	1,38
Amapá	0,11	0,06	0,05
Amazonas	-1,79	4,27	2,48
Pará	-6,53	-13,43	-19,96
Rondônia	5,85	9,88	15,73
Roraima	1,31	-1,94	-0,63
Tocantins	-4,95	6,08	1,13
<b>Nordeste</b>	<b>63,67</b>	<b>-82,20</b>	<b>-18,53</b>
Alagoas	0,97	-1,38	-0,41
Bahia	16,16	-20,18	-4,0
Ceará	4,09	-10,14	-6,05
Maranhão	8,21	-17,77	-9,56
Paraíba	12,86	-9,37	3,49
Pernambuco	4,19	-9,32	-5,14
Piauí	8,94	-7,08	1,87
Rio G. Norte	12,39	-10,29	2,09
Sergipe	0,89 -	-1,69	-0,80
<b>Sudeste</b>	<b>-3,14</b>	<b>24,64</b>	<b>21,5</b>
E. Santo	6,80	7,09	13,88
M Gerais	1,20	6,04	7,24
R de Janeiro	2,14	-2,29	-0,15
São Paulo	-2,57	3,10	0,53
<b>Centro Oeste</b>	<b>-1,15</b>	<b>4,61</b>	<b>3,46</b>

## Efeitos

Região	Composição	Concentração	Total
Distrito Federal	-0,06	0,18	0,12
Goiás	2,66	-2,31	0,35
Mato Grosso	0,06	1,42	1,48
Mato G. do Sul	-3,09	4,59	1,50
<b>Sul</b>	<b>35,12</b>	<b>58,26</b>	<b>93,38</b>
Paraná	11,63	29,53	41,16
Rio G. do Sul	14,27	19,06	33,33
Santa Catarina	6,75	12,14	18,88
<b>Total</b>	<b>94,52</b>	<b>5,48</b>	<b>100,00</b>

Fonte Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil (2011).

A maior parte da contribuição para o aumento da desigualdade no período provém da Região Sul. De um lado pelo crescimento da participação dessa Região, onde a distribuição dos recursos tem sido mais concentrada, que se reflete no efeito composição positivo. De outro pelo incremento da razão de concentração no período, refletindo-se no efeito concentração positivo. Outra importante fração da desigualdade proveio da Sudeste, devido ao efeito concentração.

Dentre as unidades da federação, as maiores contribuições para a piora na desigualdade da distribuição dos recursos do PRONAF foi para o Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, além de Rondônia, Espírito Santo e Minas Gerais. Com exceção de Minas Gerais, nos demais casos esse feito decorreu de um aumento da participação desses estados no crédito (efeito composição), juntamente com o aumento da razão de suas razões de concentração (efeito concentração). No caso de Minas Gerais, cuja participação nos recursos não sofreu alteração significativa, predominou o efeito concentração.

Com tudo os produtores do sul e sudeste, as regiões agrícolas mais desenvolvidas do país são mais favorecidas pelos financiamentos de custeio e investimento concedidos durante este período pelo PRONAF. Essa concentração de recursos é um reflexo das condições sociais.

A região Sul tem maior tradição na agricultura familiar e seus produtores são mais organizados, no nordeste, falta mecanismos para facilitar o acesso ao crédito, visto que a região sul apresenta melhores níveis de escolaridade e de conhecimento, apresenta também facilidade de organização principalmente na organização de cooperativas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa, procurou-se analisar a distribuição dos contratos do Pronaf crédito entre as regiões brasileiras, na tentativa de aferir se as desigualdades regionais na concessão desses recursos, apontadas em vários estudos, vêm-se reduzindo. No que concerne à distribuição dos contratos, essa redução foi constatada.

No período, ocorreram mudanças nas distribuições dos contratos para investimento na agricultura e na pecuária, cujos índices de concentração e desigualdade declinaram. No todo, isso significou queda considerável na desigualdade da distribuição dos contratos de investimento, inicialmente concentrados na região Nordeste, resultante da crescente participação das regiões Sul e Sudeste nessa linha.

Constatou-se, inicialmente, tendência de redução nos índices de desigualdade e concentração da distribuição do crédito entre as regiões, observada tanto na linha custeio quanto investimento. Essa tendência, que perdurou até o ano de 2006, foi em parte revertida após 2006, com o aumento na desigualdade dos recursos de custeio.

Entre 2000 e 2006 houve redistribuição dos recursos em favor dos municípios das regiões Nordeste e Sudeste, principalmente, mas também das regiões Norte e Centro-Oeste, e a desigualdade da distribuição total caiu. De um lado, essas mudanças elevaram a participação dessas regiões no montante do crédito, reduzindo o componente regional da desigualdade da distribuição, mediante efeito composição. De outro, possibilitaram reduzir a desigualdade na distribuição do crédito entre seus municípios, o chamado efeito concentração. A melhoria da distribuição nesse período relaciona-se com as mudanças institucionais e financeiras implementadas, que possibilitaram ao Programa atingir municípios e agricultores antes não atendidos.

Após 2006, o processo de piora na distribuição dos recursos esteve associado principalmente ao efeito composição, decorrente da forte queda na participação dos municípios nordestinos no montante total do crédito, paralela ao crescimento da parcela destinada aos municípios da Região Sul. O efeito concentração foi também importante, atuando principalmente nas distribuições das regiões Sul e Sudeste.

Essas mudanças conferem papel crescente da Região Sul, em seguida da Sudeste, na configuração da distribuição nacional dos recursos. Juntos, os estados do

Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais e Espírito Santo passaram a responder por cerca de 80% do índice de Gini no último ano do estudo. Como nesses estados (exceto Minas Gerais) é alta a proporção de municípios classificados entre os maiores tomadores nacionais de crédito, o aumento da fração dos recursos por eles tomada acarreta crescente desigualdade na distribuição nacional do crédito.

Constatou-se, portanto, que essa recente tendência de aumento na desigualdade não resultou de um movimento uniforme de redistribuição dos financiamentos em prol dos municípios maiores tomadores, independente de onde estejam localizados. Ao contrário, um forte viés geográfico esteve associado a essa piora na distribuição dos recursos, o que a torna mais agravante. Esse viés tem aumentado a lacuna entre a parcela dos recursos captada pelos municípios do Nordeste e a dos municípios do Sul e Sudeste, o que contrasta com o grande percentual de agricultores familiares daquela Região, reconhecidamente os mais pobres.

Manteve-se, porém, a desigualdade na distribuição dos contratos de custeio, que continuam a se concentrar na região Sul. Embora essa distribuição tenha melhorado no início da série, a reconcentração na distribuição dos contratos para custeio da atividade agrícola, particularmente após o ano de 2005, contribuiu para reverter esse resultado.

Contraditoriamente, a redução da desigualdade na distribuição dos contratos, que resultou de uma melhoria na distribuição dos contratos de investimento, não é uma mudança que implica em maior justiça distributiva. Ao contrário, a concentração da distribuição dos contratos de investimento em estados da região Nordeste, aparentemente injusta, contribuía para que essa região aquinhoasse uma parcela maior do valor total dos recursos, fortemente concentrados nos estados da região Sul. Nesse sentido, não é sem razão que, ao longo de todo o período, a desigualdade na distribuição do valor dos financiamentos concedidos pelo programa manteve-se e, inclusive, se acentuou nos últimos anos.

Portanto, é preciso ressaltar que elevada parcela dos agricultores familiares encontra-se nos estados da região Nordeste. Além disso, é na região Nordeste que se concentram os agricultores familiares mais pobres, que deveriam ser o alvo preferencial de uma política de desenvolvimento que, como apontam alguns autores, tem elevado custo. Resumindo, ainda são necessárias medidas que possibilitem ao programa

distinguir-se das políticas tradicionais de financiamento agrícola e contribuir para a inclusão dos segmentos mais frágeis da agricultura familiar e a redução das desigualdades regionais, fica a sugestão de novos estudos para outras análises que possam medir a desigualdade da distribuição regional do crédito PRONAF.

## REFRÊNCIAS

AQUINO, J. R. Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. **Anais...** Brasília - DF: SOBER, 2009, v.1. p.1-21.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL. **Anais...** Porto de Galinhas: ALASRU, 2010. p. 1-8.

AMADEO, E. J. S. e FRANCO, G. H. de B. (1989). Entre Keynes e Robertson: finance, poupança e investimento. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, 19(2) 379-396, agosto de 1989.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário estatístico do crédito rural**. Brasília, DF. Acesso em: junho de 2017.

BELIK, W. **PRONAF: avaliação da operacionalização do programa**. In: CAMPANHOLA, C. e GRAZIANO DA SILVA, J. (Eds.). O novo rural brasileiro: políticas públicas. Jaguariúna/SP: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. p. 93-115.

BIANCHINI, V. **O universo da agricultura familiar e sua contribuição ao desenvolvimento rural**. Curso de Aperfeiçoamento em Agro ecologia. REDCAPA – Rede de Instituições Vinculadas à Capacitação em Economia e Política Agrícola da América Latina e Caribe. Rio de Janeiro, 2005.

BITTENCOURT, G. A.; ABRAMOVAY, R. Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o sistema cresol. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL. **Anais...** Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2001.

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 de julho de 1996.

BRASIL. **Lei Nº 11.326, de 24 de Julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares

Rurais. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm) >. Acesso em 13 de março de 2017.

BUAINAIN, A. M.; RELLO, F. **Política agrícola e macroeconomia**. Campinas: UNICAMP. Coleção instituições, agricultura e desenvolvimento sustentável (no prelo), 2005.

BUAINAIN, Antônio Márcio. **Trajatória recente da política agrícola brasileira**. 1999. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, São Paulo, 1999.

BULGARELLI, Waldirio. **Títulos de crédito**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

CAZELLA, Ademir Antônio; MATTEI, Lauro; SCHNEIDER, Sérgio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XLII. Cuiabá. **Anais...** 2004.

CARNEIRO, J. M. **Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf**. Estudos Sociedade e Agricultura, 8 de abril de 1997: p. 70-82. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/brasil/cpda/estudos/oito/carneiro8.htm>. Acesso em: 25 fev. 2017.

CROCCO, M.; CAVALCANTE, A. T. M; BARRA, C.; VAL, V. da C. (2003). **Desenvolvimento econômico, preferência pela liquidez e acesso bancário: um estudo de caso**. CEDEPLAR, **Texto para Discussão**.

FIGUEIREDO, A. M.; SILVA, M. A. P.; SANTOS, M. L. Distribuição Estadual dos Recursos do PRONAF e sua comparação com a renda dos produtores familiares. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza. **Anais...** Brasília: SOBER, 2006. v. 1.

FÜRSTENAU, Vivian. **A política de crédito rural na economia brasileira pós 1960**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v.8, n° 1, 1987.

FLEXOR, G; LEITE, S. P. **Análise das políticas públicas: breves considerações teóricas metodológicas**. 2006. Disponível em: [http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica\\_flex\\_or\\_leite.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica_flex_or_leite.pdf). Acesso em: 18 de janeiro de 2017.

GASQUES, José G.; VERDE, Carlos M. V. **Novas fontes de recursos, propostas e experiências de financiamento rural**. Brasília: IPEA, (Texto para discussão, 392), 1995.

HOFFMANN, R. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. 276 p.

HOFFMANN, Rodolfo. **Estatística Para Economistas**. 2. Ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1991. 426 p.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 55-81, jun. 2006.

HOFFMANN, R.; NEY, M. G. A recente queda da desigualdade de renda no Brasil: análise de dados da PNAD, do Censo Demográfico e das Contas Nacionais.

**Econômica**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 7-39, jun. 2008.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. São Paulo: Ed. Objetiva, 1993.

IBGE. **Censo agropecuário 2006: agricultura familiar: primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2009.

IBGE. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 261p.

KAGEYAMA, Ângela. **O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais**. In: DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VILLA VERDE, Carlos Monteiro. *Agricultura e políticas públicas*. 2.ed. Brasília-DF: IPEA, 1996.

KALECKI, Michael. **Teoria da dinâmica econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e em longo prazo da economia capitalista**. São Paulo: Nova Cultura Ltda, 1977. 199 p.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultura Ltda. 1996. 349 p.

LEITE, S. (org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. Universidade, 2001.

MARTINS, A. J.; ALENCAR, J. R.; MENDONÇA, E.C. O crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a eficiência técnica agrícola brasileira: uma análise para o período de 1996 a 2003. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44. 2006, Fortaleza. **Anais...** Brasília: SOBER, 2006.

MASSUQUETTI, Angélica. **O Padrão de Financiamento da Agricultura Brasileira no Período 1986-95**. 1999.

MASSUQUETTI, Angélica; MIELITZ NETTO, Carlos Guilherme Adalberto. **O novo padrão de financiamento da agricultura brasileira**. Anais da SOBER, 2000.

MATEI et al. **Uma análise dos impactos do PRONAF sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil**. XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural: Londrina, 2007.

MATEI, L. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): Concepção, abrangência e limites observados**.

Disponível <[http://athenas.prod.eesc.usp.br/file.php/202/operacoes passadas materiais/Agricultura familiar/programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar.pdf](http://athenas.prod.eesc.usp.br/file.php/202/operacoes%20passadas/materiais/Agricultura%20familiar/programa%20nacional%20de%20fortalecimento%20da%20agricultura%20familiar.pdf). Acesso em: 25 de fevereiro de 2017.

MATTEI, L. **Impactos do PRONAF: análise de indicadores**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. 136 p. (Série Estudos NEAD, 11).

NANTES, Diniz Flávio. **Gestão Agroindustrial: Projeto de produtos Agroindustriais**. São Paulo: Atlas, 2001.

(colocar o nome do autor do artigo) Política de desenvolvimento e o “novo rural”. In: CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. (Eds.) **O Novo Rural Brasileiro – Políticas Públicas**. EMBRAPA, v. 4, 2000, p. 117-149, 176 p. Cartilha da Agricultura Familiar. **Soluções para a Agricultura Familiar**: Para todos os momentos da produção. Acesso em: 08 abr. 2017.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. 2009.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999. 649p.

SANTOS, José Odálio dos. **Análise de Crédito: Empresas, Pessoas Físicas, Agronegócio e Pecuária**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. **Cartilha de acesso ao Pronaf – Saiba como obter crédito para a agricultura familiar, 2011/2012**. Brasília, DF, 2011c. Disponível em: <  
[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/F8D5FB4FAB4789938325771C0068DA07/\\$File/NT00044052.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/F8D5FB4FAB4789938325771C0068DA07/$File/NT00044052.pdf)>. Acesso em 13 de Novembro de 2016.

SILVA, F. F. **Distribuição de crédito para a agricultura familiar: um estudo a partir de um indicador de desenvolvimento rural**. 2006. 250f. Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

SCHUMPETER, J. A. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.A.; MATTEI, L. Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do PRONAF. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: uma investigação sobre sua natureza e suas causas**. V.1. São Paulo: Nova Cultural. 1996. 479 p.

SOARES, M. M., & MELO SOBRINHO, A. D. (2008). **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. 2. ed. Brasília: BANCO CENTRAL DO BRASIL. 202p.

SOUZA, P. M.; FERREIRA, V. R.; PONCIANO, N. J.; BRITO, M. N. Otimização econômica, sob condições de risco, para agricultores familiares das regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro. **Pesquisa Operacional [online]**, v. 28, n.1, p. 123-139, 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. IN: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez. 2006, p.20-45. Disponível em: <

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso) > Acesso em 13 de Novembro de 2016.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: uma investigação sobre sua natureza e suas causas. v.1. São Paulo: Nova Cultural. 1996. 479 p.

TINOCO, Sonia Terezinha Juliatto. **Conceituação de Agricultura Familiar** – uma revisão bibliográfica. 2005. Disponível em: <  
[http://www.cati.sp.gov.br/Cati/\\_tecnologias/teses/TESESONIATINOCO.pdf](http://www.cati.sp.gov.br/Cati/_tecnologias/teses/TESESONIATINOCO.pdf) >. Acesso em 13 de Novembro de 2016.

Vanessa Petrelli; CABRAL, Mayra dos Santos. Pronaf Crédito – Programa de crédito compensatório para a agricultura familiar? Algumas indicações de distorções. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v.32, n. especial, p. 450-922, nov. 2001.