

**GT - NÚCLEO DE ESTUDOS EM ECONOMIA E POLÍTICAS PARA O
DESENVOLVIMENTO RURAL - NERUR**

Modalidade da apresentação: Comunicação oral

**RELAÇÕES DE PODER NA FORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise da
política de crédito rural entre os anos 1999 E 2018**

Lucas Moura Xavier¹

Thales Augusto Medeiros Penha²

João Matos Filho³

RESUMO

O Crédito Rural foi fundamental no processo de mudança da base técnico-produtiva da agropecuária no período militar e, ainda hoje, contribui grandemente para fornecer aos produtores rurais recursos para custeio, investimento, comercialização e industrialização, levando em consideração as especificidades do setor. O Crédito Rural impacta positivamente no crescimento do PIB setorial, porém ele tem preferências por certos produtores, produtos e regiões, contribuindo para o aumento das desigualdades. O objetivo do trabalho é apresentar as relações de poder existentes na condução da política de Crédito Rural no Brasil, a partir de seu histórico, seus conceitos e definições e, finalmente, sua evolução nos diferentes governos. A metodologia utilizada para o alcance dos objetivos propostos pelo artigo contou com pesquisa do tipo bibliográfica e documental, o método utilizado é a abordagem das coalizões de causa que busca evidenciar o embate entre diferentes ideais, entendendo a política pública como resultado desse processo.

Palavras-chave: Crédito Rural. Coalizões. Relações de Poder.

1 INTRODUÇÃO

O papel do Estado na economia é de fundamental importância no capitalismo contemporâneo, sendo muitas vezes de difícil dissociação dos mercados. Este papel, porém, se modifica ao longo do tempo, sendo em alguns momentos mais impulsionado que em outros. No fim do pós-guerra o mundo vivenciou maior intervencionismo estatal com a adoção de políticas keynesianas, sendo substituído na década de 70, com a advento da crise, por políticas contracionistas, e desde então o

¹ Graduando em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bolsista pelo NERUR - PIBIC/UFRN (IC). E-mail: lucasmouragalego@ufrn.edu.br.

² Professor do Departamento de Economia na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DEPEC-UFRN). Doutor pela Universidade de Campinas (Unicamp). Coordenador do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas para o Desenvolvimento Rural (NERUR). E-mail: thalespenha@ccsa.ufrn.br.

³ Professor do Departamento de Economia na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DEPEC-UFRN). Doutor pela Universidade de Campinas (Unicamp). Coordenador do Grupo Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas (GIAPP). E-mail: matosfilho@gmail.com.

mundo vivencia nos diversos países diferentes combinações de políticas a depender dos ideais dos governos que estão em exercício.

O conceito de política pública não é único. Alguns exemplos são suficientes para comprovar esta diversidade. Harold Lasswell fez uma aproximação com o conceito de política pública formulando três questões: "quem ganha o quê, por quê e que diferença faz" (SOUZA, 2006); Dye (1984) a definiu como tudo aquilo que o governo escolhe para fazer ou deixar de fazer; Meny & Thoenig (1996), como o resultado da ação das autoridades dotadas de poder público e de legitimidade governamental. As abordagens mais recentes definem as políticas públicas de forma mais ampla, como o produto de múltiplas iniciativas, ao mesmo tempo públicas, privadas, internacionais, nacionais e locais (Gaudin, 2004).

Esta última definição parece mais adequada, pois supera o caráter estrito das abordagens que excluem o verdadeiro embate existente na formação de políticas, deixando na penumbra as coalizões de defesa, as relações de poder, que lhes são peculiares. Quer isto dizer que a política pública também faz a política tal como ilustrada por Lowi na sua famosa questão de pesquisa "*does policy determine politics*"? Como é reconhecido no campo das políticas públicas, a resposta a este tipo de questão deu origem à tipologia clássica de Lowi (1972), que classificou as políticas segundo os seus distintos efeitos em distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. A partir da tentativa de aprovação de uma dessas políticas surgirá um grupo de veto e outro de apoio, que terá diferentes repercussões dentro do sistema político (SOUZA, 2006).

Para Weber, política pode ser entendida como "o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder" (WEBER, 2011). Atentando-se que, para Weber, o Estado se fundamenta no monopólio da força física. Para ele, três tipos de poder legitimam a dominação do Estado sobre os homens: poder tradicional, poder carismático e poder legítimo (WEBER, 2011).

A abordagem das coalizões de causa destaca que as políticas públicas são resultado do embate entre várias coalizões de atores e que essas coalizões são formadas a partir de crenças comuns. No âmbito da ação pública, os atores elaboram

estratégias com base nos recursos que dispõem (não necessariamente materiais), nos sistemas de representação que aderem e nos interesses perseguidos (HASSENTEUFEL, 2011).

Para Hassseuteufel (2011), os recursos e a capacidade de ação pública constituem o primeiro elemento para compreender a estratégia dos atores. Podem eles ser *posicionais, materiais, de saber, políticos, sociais e temporais*. No caso do crédito rural, são *recursos posicionais* o acesso ao processo de produção de normas legais que regulam as condições de financiamento; são *recursos materiais* a capacidade de acesso aos meios financeiros e operacionais que regem o funcionamento da concessão dos financiamentos; são *recursos de saber* o conhecimento e a capacidade de interpretar as normas e regras de funcionamento da concessão do crédito; são *recursos políticos* a legitimidade para falar em nome dos beneficiários atuais e potenciais do crédito; são *recursos sociais* o reconhecimento de um ator e das redes sobre as quais ele se apoia; finalmente são *recursos temporais*, o tempo que um ator individual ou coletivo pode dedicar a uma política pública, o que pode contribuir para duração do domínio da ação pública.

O segundo elemento fundamental para a existência das políticas públicas para o setor agropecuário são as especificidades nas quais este incorre. Uma das principais particularidades do setor agropecuário é a influência das condições naturais, em particular a sazonalidade, a estacionalidade, a perecibilidade e a influência das condições climáticas na oferta dos produtos agropecuários. Além destas, os produtores rurais se defrontam com riscos de mercados (preços flexíveis) que impactam diretamente na renda e uma dupla baixa elasticidade, elasticidade-preço da demanda e elasticidade-renda da demanda, significando que uma diminuição no preço e/ou aumento da renda não se traduzem em um aumento do consumo (RAMOS, 2007).

Várias são as políticas públicas que buscam amenizar os riscos incorridos pelos produtores rurais, tais como: Crédito Rural, Seguro Agrícola, Equalização de Taxa de Juros (parte da política de Crédito Rural), Preços Agrícolas e a criação de mercados e programas. A principal é o Crédito Rural (objeto de análise deste artigo),

que direciona recursos para o financiamento agrícola e pecuário nas modalidades de custeio, investimento, comercialização e industrialização.

Deste modo, o objetivo desse trabalho é analisar as relações de poder na formação de políticas públicas, descrevendo o contexto histórico da criação do Crédito Rural, focado principalmente no livro " Do 'capital financeiro na agricultura' à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012) " de Guilherme Delgado. Além disto, utilizam-se os conceitos e importância do crédito rural tomando como referência o Manual de Crédito Rural e as estatísticas relacionadas com a sua evolução, publicadas no Anuário Estatístico do Crédito Rural no período 1999-2018. Além disto, procura-se destacar os interesses dos atores/coalizões na arena do crédito rural.

2 CONTEXTO HISTÓRICO

O período 1965-1985 representa para a agricultura brasileira o desenvolvimento de uma agricultura capitalista, se encontrando em um processo de integração com a indústria, a economia urbana e o mercado externo (DELGADO, 2012).

O processo de integração técnica da agricultura com a indústria ocorre no Brasil nas décadas de 1960 a 1980, muitos anos após a ocorrência do mesmo processo na Europa e nos Estados Unidos, que ocorreram ainda no século XX. No Brasil, este processo veio à tona principalmente pela criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) pelo Estado, que reorientou as políticas agrícolas dos institutos por produto (IBC, IAA, CTRIN-DTRIG, CEPLAC, etc.), e fortaleceu as estruturas que fomentam a produtividade e a funcionalidade do crescimento capitalista no setor (DELGADO, 2012).

A política de crédito rural no Brasil já percorreu uma longa trajetória, marcada por mudanças nas condições e no montante de recursos alocados para as distintas categorias de empréstimo. As primeiras tentativas para institucionalizá-la pode ser localizada na primeira metade dos anos 1940, quando foram criadas a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil, para tratar do financiamento agropecuário, e a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), para tratar das

questões relacionadas com a garantia de preços de comercialização dos produtos agrícolas. (Coelho, 2001).

Todavia, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) com o objetivo à modernização da agricultura, só foi criado em 1965. A partir daqueles anos, a superioridade de recursos de poder dos grandes capitais (comercial, industrial e financeiro) fez com que ocorresse um processo denominado Revolução Verde, que já havia ocorrido na Europa e nos Estados Unidos, que foi a introdução de “pacotes tecnológicos” para melhorar as práticas agrícolas com base na modernização das grandes propriedades rurais.

Essas novas práticas envolvem não só a indústria à montante, responsável pela produção de máquinas, implementos e insumo agrícolas, como sementes híbridas, fertilizantes e adubos químicos, agrotóxicos, mas também a indústria à jusante, composta pela indústria de processamento de alimentos e matérias-primas, além do setor de distribuição representado pelos atacadistas e varejistas. O financiamento dessas novas práticas foi incentivado com o aprofundamento das relações de crédito na agricultura (Crédito Rural), aliado ao Seguro Agrícola, Política de Garantia de Preços, Proagro, pesquisa e extensão rural (DELGADO, 2012). Esse processo de modernização ocorre não apenas na mudança técnico-produtiva, mas também alterando as relações sociais presentes no campo.

A heterogeneidade da agricultura foi mantida, e até mesmo aprofundada, com a introdução das políticas para a modernização, pois esta favoreceu os grandes capitais e as grandes propriedades, contribuindo ainda mais para o aumento da desigualdade no campo. O SNCR fortaleceu ainda mais as instituições por produto/região criadas na Era Vargas, como IBC (Instituto Brasileiro do Café) e o IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool), as quais, com mais recursos e aliado ao Governo, contribuíram para o aumento das margens de lucros dos fazendeiros pelo aumento da produtividade, valorização patrimonial e a apropriação de novas terras para produção e/ou especulação (DELGADO, 2012). A agricultura moderna é baseada na monocultura, produção de *commodities* agrícolas, utilização de insumos (caros) da indústria, fornecimento de matérias-primas, baseada nas cadeias longas e setores intrínsecos.

Todavia, a agricultura não se industrializa ou se transforma em um ramo da indústria como um todo unificado. E isto acontece porque a agricultura enfrenta o capitalismo como processo de produção natural. Quer dizer, não existe alternativa para substituição do processo de fotossíntese e de toda a gama de reações químicas que transformam elementos minerais e produtos orgânicos prontos para o consumo humano e animal. Por isto, o que de fato ocorreu na agricultura foi uma espécie de *apropriacionismo* e *substitucionismo*. A indústria se *apropria* de etapas da produção agrícola, utilizando insumos produzidos por ela e também as máquinas e equipamentos com objetivos de aumentar a produtividade, porém permanece dependendo das características biológicas que são próprias à agricultura. Além deste processo de *apropriação*, ocorre o processo de *substituição* do produto final, transformando o produto rural em um simples insumo industrial (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 2008).

O grande problema da modernização da agricultura que ocorreu a partir da segunda metade dos anos 1960, foi alterar o processo de produção rural, introduzindo novas práticas de manejo e capitais na agricultura, sem ocorrer mudança na estrutura agrária (DELGADO, 2012). Essa modernização tornou mais difícil a permanência dos pequenos produtores, fazendo com que uma grande maioria tornasse assalariada.

Essa mudança na base técnica que consistiu na formação de complexos agroindustriais não refletiu a totalidade do setor rural brasileiro. Seria um equívoco trata-la desta forma, pois ela se concentrou socialmente e regionalmente em sua maior parte nas regiões Sul e Sudeste, só ocorrendo no Centro-Oeste por volta dos anos 1980 (DELGADO, 2012). É importante compreender o contexto histórico da modernização da agricultura pois esta reflete totalmente no que vivenciamos hoje, onde temos políticas agrícolas que focalizam em certos produtos, produtores e regiões.

Delgado (2012) tratou também de outros momentos pelos quais a agricultura brasileira "vivenciou", destacando dois pontos importantes: a grave crise cambial de 1982 e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esses dois pontos trouxeram reflexos na condução das políticas públicas, o primeiro objetivava um aumento das exportações de *commodities* com vistas no superávit da balança comercial e, o

segundo trouxe para debate políticas públicas para “grupos” que até então eram marginalizados, como por exemplo a reforma agrária (essa mudança não ocorreu instantaneamente e nunca foram tratadas como prioridades).

O que tivemos na economia brasileira foi um pacto da economia política do agronegócio, resultado da modernização conservadora, e do desenvolvimento das agroindústrias, beneficiando os grandes capitais envolvidos neste processo (DELGADO, 2012). Este pacto contribui certamente para o crescimento econômico, porém, o custo social deste processo é elevado.

Diante do processo de modernização em que a agricultura brasileira vivenciou, várias políticas públicas foram fundamentais para ocorrência deste processo, uma delas é o Crédito Rural, direcionado ao financiamento da agropecuária, que é o foco deste trabalho e será introduzido no tópico a seguir.

3 CRÉDITO RURAL: CONCEITUAÇÃO E IMPORTÂNCIA

A agricultura possui certas especificidades, incorrendo em riscos de preços, riscos climáticos, sazonalidade produtiva, demanda contínua durante o ano, dupla baixa elasticidade, dentre outros. O Crédito Rural, criado pelo Governo Federal, possui um caráter de tentar minimizar esses riscos aos quais o setor agrícola está inserido, junto à outras políticas. Ele é destaque no financiamento da agricultura (que ocorre também por outras fontes: adiantamento de insumos pelos fornecedores, adiantamento de recursos pelos compradores etc.) pela proporção que tomou na destinação de recursos, destacado como principal política setorial existente hoje no Brasil.

O Crédito Rural pode ser analisado a partir de dois objetivos fundamentais: como um instrumento de política macroeconômica, que contribui para o superávit da balança comercial; ou como um instrumento de política agrícola *strictu* senso, que tem por objetivo estimular os investimentos rurais pelos produtores e cooperativas; proporcionar recursos para custeio, investimento, comercialização e industrialização; incentivar o aumento na produtividade, a geração de renda e o melhor uso da mão de obra; melhorar a qualidade de vida das populações rurais; desenvolver atividades

relacionadas com a aquicultura e a silvicultura; e, fortalecer o setor rural, mediante uma utilização sustentável dos recursos naturais.

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1965, foi instituído pela lei 4.829/65, a partir dele o Crédito Rural passou a se constituir em uma política pública, facilitando a destinação de recursos para a agropecuária, que sempre foi marginalizada pelos ofertantes de crédito. A presença das especificidades no setor agropecuário contribui para o aumento da assimetria de informação, aumentando consequentemente o desinteresse dos bancos privados neste setor.

Considera-se Crédito Rural (CR) a liberação de recursos pelas instituições que compõe o SNCR para aplicação exclusiva nas finalidades e condições estabelecidas pelo Manual de Crédito Rural (MCR). O MCR é divulgado no site do Banco Central, e composto pelas normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e aquelas divulgadas pelo Banco Central relativas ao CR, as quais devem ser seguidas pelos beneficiários e pelas instituições financeiras que operam no SNCR.

Alguns marcos importantes no desenvolvimento do CR são: exigibilidades bancárias (1967), que obriga que as instituições que operam no SNCR aplicar 30% do valor apurado em operações de CR; Poupança Rural (1987), a qual exige que os bancos oficiais federais mantenham aplicado em operações de CR 60% da média aritmética do valor sujeito a recolhimento relativo aos depósitos da poupança rural; Fundos Constitucionais (1988); Lei Agrícola (1991), que passa a destinar recursos para o setor agropecuário; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (1995), dentre outros.

O CR pode ser originado dos recursos controlados e dos recursos livres (recurso que não tem origem dos recursos obrigatórios). Os recursos controlados são originados dos recursos obrigatórios, oriundo da exigibilidade de depósito à vista, das operações oficiais de crédito sob a supervisão do Ministério da Fazenda, de qualquer fonte destinados ao crédito rural na forma da regulação aplicável, oriundos da poupança rural, dos fundos constitucionais de financiamento regional (Fundos Constitucionais do Centro-Oeste, do Nordeste e do Norte) e dos Fundos de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé).

O CR é classificado em atividades agrícola, para financiamentos de produtos de origem vegetal, e pecuária, para financiamentos de produtos de origem animal. Quanto a sua finalidade, pode ser obtido para custeio, investimento, comercialização e industrialização.

Diante dos conceitos já apresentados, torna-se necessário tratar também da importância do CR. No contexto das especificidades em que o setor agropecuário incorre, os agricultores enfrentam dificuldades especiais de capitalizar-se com recursos próprios, necessitando de crédito, em quantidade e condições necessárias, para cobrir as despesas com investimento e produção corrente. Esta dificuldade em obter recursos junto ao mercado financeiro é ainda mais complexa para os pequenos produtores e agricultores familiares. (BUAINAIN, 2007).

A oferta de crédito em muitos países, sobretudo os desenvolvidos, continua sujeita à intervenção governamental. Programas de crédito são criados com o objetivo de atender às demandas dos produtores rurais por recursos, adequando-se às potencialidades e às necessidades do setor e com condições de pagamento compatível com as especificidades aos quais a agropecuária incorre. (BUAINAIN, 2007).

Várias são as justificativas para o crescimento do setor agropecuário, como o câmbio desvalorizado, aumento do preço dos produtos agrícolas, aumento da demanda (interna e externa), aumento da oferta de crédito. De acordo com Belik (2015), o crédito foi determinante para o crescimento do setor. Este trabalho adota também esta hipótese.

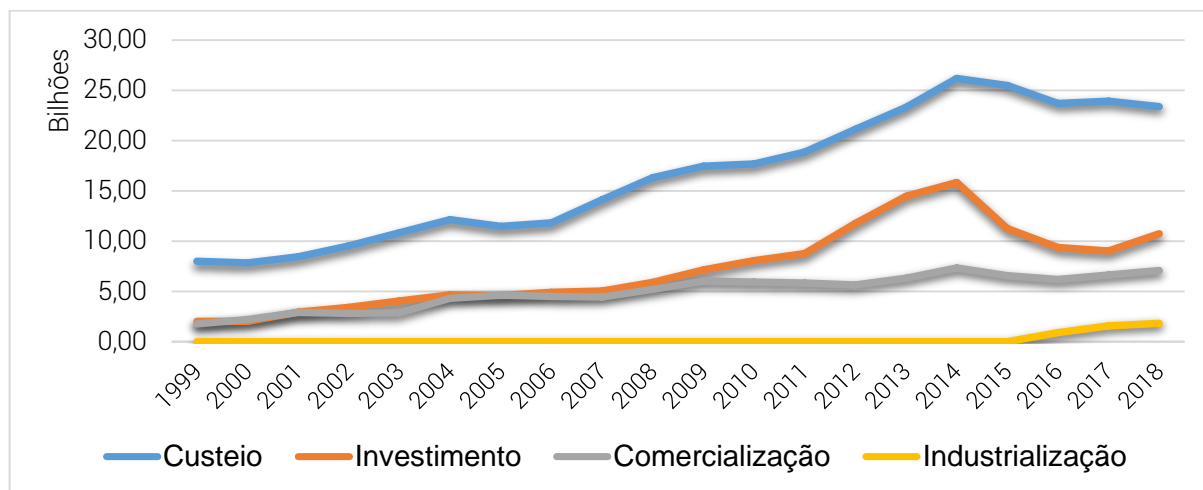
Moura (2016) realiza uma análise do nexos causal entre CR e crescimento agropecuário (utilizando como proxy, o PIB agropecuário), utilizando a linha de raciocínio "oferta condutora" de Hugh Patrick que trata da causalidade no sentido intermediação financeira para crescimento econômico. Os resultados obtidos após a realização do teste de Granger causalidade, por meio de quatro diferentes abordagens, foram que existe uma causalidade unidirecional do CR para o crescimento do PIB agropecuário.

4 EVOLUÇÃO DO CRÉDITO RURAL NO BRASIL (1999-2018)

Para analisar a evolução do CR no Brasil, coletou-se os dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural elaborado pelo Banco Central. O período para a análise (1999-2018) foi escolhido com objetivo de analisar diferentes governos (FHC, Lula, Dilma/Temer) e contextos, a fim de verificar se existem diferenças na condução da política de crédito e que ideais prevalecem no cenário político, atentando-se para o que pode ser denominado como relações de poder.

No gráfico abaixo analisamos a evolução do CR no período 1999-2018 em valores constantes do IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), este índice foi escolhido por ser o mais adequado para o setor agropecuário, por levar em consideração os preços por atacado e também os preços ao consumidor, além das variações nas atividades econômicas no período.

GRÁFICO 1 – Evolução do Crédito Rural 1999-2018 (valores constantes IGP-DI) 1999T1=100



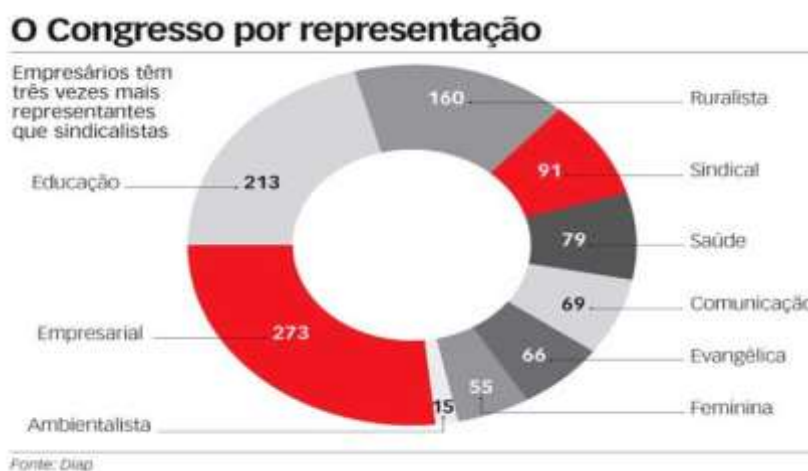
Fonte: Bacen, IPEA. Elaboração própria.

Analisando a evolução do Crédito Rural (gráfico 1), pode-se observar que o crédito de custeio é o principal dentre as outras finalidades, representando cerca de 50% do CR total. Outro ponto importante no gráfico é que o crédito para industrialização só surge a partir de 2016, já durante o governo de Michel Temer, em que houve uma reorientação na política macroeconômica, atendendo a novos interesses e utilizando-se

de novas estratégias. No Brasil opera o chamado presidencialismo de coalizão em que é necessário se utilizar de alianças, pactos e negociações para aprovar projetos, e essa estratégia foi bastante visível no governo Temer, tendo forte apoio da bancada ruralista em troca de benefícios para o agronegócio.

Com base no gráfico 1, outro ponto a ser abordado foi a redução do crédito a partir de 2015, em termos reais como apresentado este teve maior expressão. A partir de 2014 iniciava-se uma crise econômica, tanto quanto política, que impactou fortemente no corte de gastos públicos, além disso o preço das commodities internacionais apresentaram queda a partir de 2012. A figura 1, abaixo, ilustra que as coalizões defesa favorecem a distribuição dos recursos de poder favorável a uma política de modernização da agricultura com base no que foi denominado por Delgado (2012) de "pacto pelo agronegócio".

FIGURA 1 – O Congresso por Representação



Fonte: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2010-2014.

Os determinantes que fizeram com que a crise tomasse as devidas proporções foram resultado de um conjunto de choques de oferta e de demanda, causado pela forte intervenção de políticas governamentais na economia que combinaram política fiscal com dirigismo no investimento e política monetária com a redução da taxa de juros, elevação de gastos, concessões de subsídios e intervenção em preços (BARBOSA FILHO, 2017). Esta justificativa é um tanto quanto ortodoxa, porém é predominante dentre as outras.

O impeachment da presidenta Dilma foi resultado desses determinantes e também resultado de forte apoio da mídia na promoção da lava-jato, e da própria representação no Congresso Nacional, representada, como visto no gráfico 1, por empresários e uma ampla maioria favorável ao “pacto pelo agronegócio”. Diante daquele contexto, o poder de negociação e aprovação da presidenta em exercício era reduzido, o que dificultou qualquer forma de reação em políticas econômicas; para alguns estudiosos esta é uma das desvantagens do presidencialismo de coalizão, para outros é apenas política.

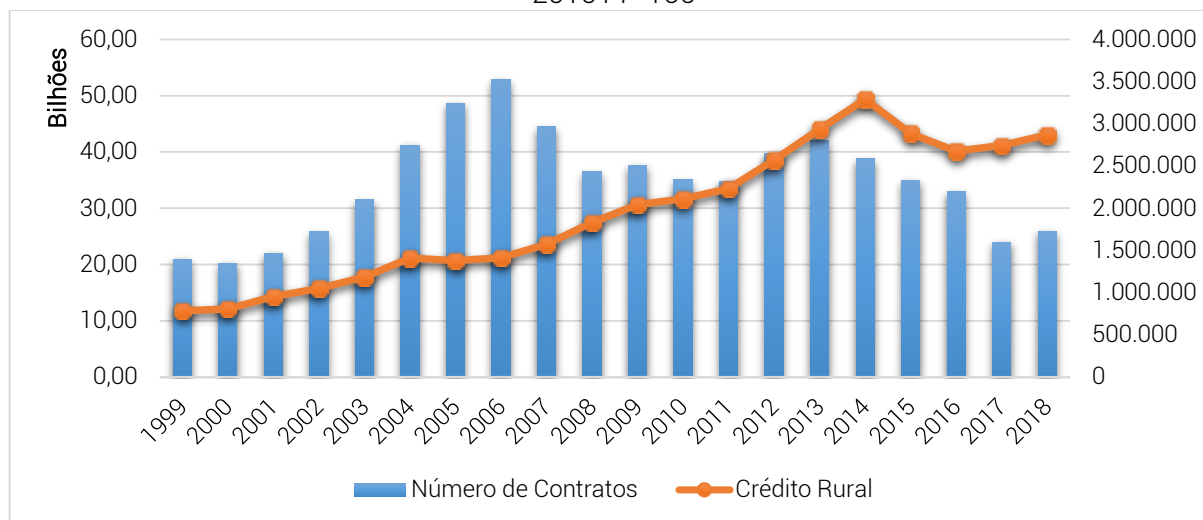
Com a saída da presidenta Dilma, já no decorrer do processo de impeachment, assumiu o então vice-presidente, Michel Temer, com uma nova forma de conduzir a “máquina pública”; apoiado por partidos políticos da antiga oposição e grandes empresários implementou a PEC do “teto dos gastos” com objetivo de reduzir os gastos governamentais e finalmente a déficit público. Pedro Rossi tratou esta nova forma de conduzir a economia como uma política de “austeridade”, que resulta em uma piora do resultado primário.

Os governos FHC e Lula apresentaram maior sucesso dentre os outros, além de alcançarem os resultados econômicos esperados, possuíam o que Weber chamava de “poder carismático”, a crença de que são capazes de resolver as demandas das sociedades/empresas e por isso depositam sua confiança neles. FHC se destacou pelo Plano Real, e no setor agropecuário teve importante contribuição na criação do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) atendendo às demandas das representações da agricultura familiar, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura.

Lula, por sua vez, fez economia política, ao unir em seu mandato os diferentes interesses. Vivenciou o *boom* das *commodities*, o crescimento mundial, e utilizou-se de seu poder carismático e legítimo para governar com apoio, alcançando seus objetivos. Na agricultura foi responsável por dar maior espaço a agricultura familiar ao destinar maiores recursos a essa classe pelo PRONAF, porém sem abandonar os grandes produtores, que possuem uma bancada organizada no Congresso e com forte poder de barrar projetos.

No gráfico 2, evidencia-se a evolução dos recursos para o CR em valores reais em comparação com a evolução do número de contratos firmados, a ideia é analisar o valor médio dos contratos. Pode-se observar que a partir de 2013, com maior força em 2014, o valor do crédito total se distancia do número de contratos, o que equivale a dizer que ocorreu um aumento no valor médio dos contratos. Entre 2013 e 2018 o aumento no valor médio dos contratos foi 58% em termos reais e 110% em termos nominais. Logo, a redução do número de contratos firmados de CR não foi acompanhada por uma redução em valores, o que resulta em uma preferência dos bancos por grandes contratos, ou seja, uma concentração dos recursos em grandes produtores. Como abordado na introdução, quando se constitui uma política é necessário que seja observado quem são os beneficiários desta política, e este é o objetivo de analisar a política de CR, pois o que os dados abordam é que tem ocorrido problemas de focalização, apontando para necessidade de um redesenho da política. Essa focalização é reflexo do poder, financeiro e político, detido pelos ruralistas no Brasil.

GRÁFICO 2 – Número de Contratos e Crédito Rural Total no Brasil (valores constantes IGP-DI) 2010T1=100

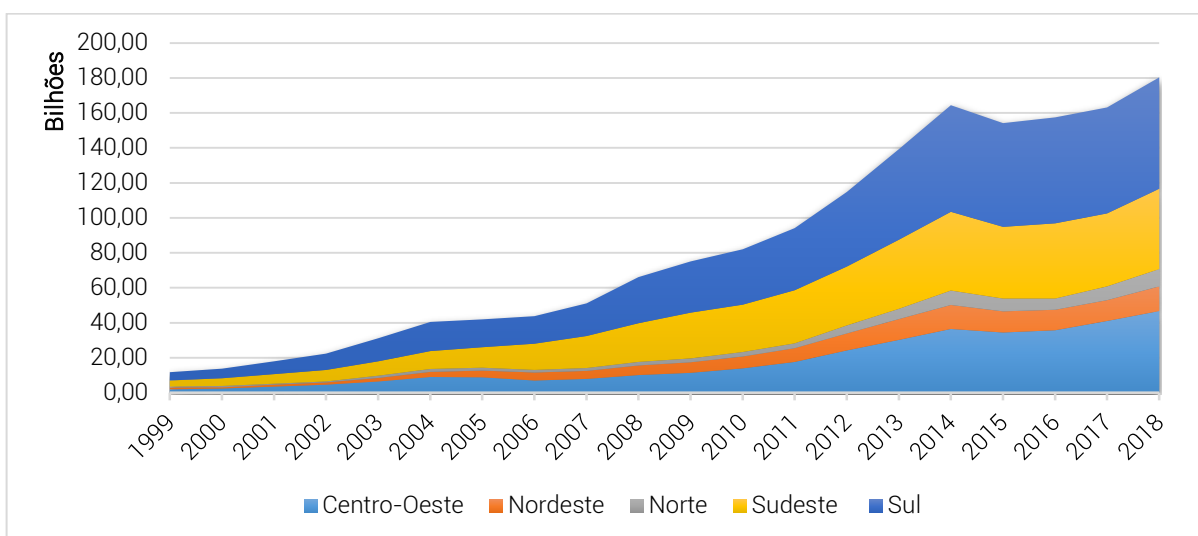


Fonte: Bacen, IPEA. Elaboração própria.

Dando continuidade, outro dado relevante para ser analisado é como o crédito se distribui de acordo com as regiões, como abordado no contexto histórico com base em Guilherme Delgado, o CR reforçou as desigualdades já presentes, focalizando a

maior parte dos recursos nas regiões Sul e Sudeste, e mais adiante o Centro-Oeste, deixando as regiões Norte e Nordeste marginalizadas. Por isso, o gráfico 3 tem por objetivo mostrar como tem ocorrido essa distribuição do crédito por região. Pode-se observar abaixo que a região Sul lidera na obtenção de recursos do CR, com cerca de R\$15 bilhões, em valores constantes de 1999, em 2018 (R\$64 bilhões em valores nominais), seguida pela região Sudeste e Centro-Oeste com cerca de R\$11 bilhões cada uma (R\$46 bilhões em valores nominais); as regiões Nordeste e Norte, obtêm cerca de R\$3,5 bilhões e R\$2 bilhões respectivamente (R\$14 e R\$10 bilhões em valores nominais). De 1999 a 2018 pode-se ver nitidamente que pouco se fez para reduzir as desigualdades entre as regiões, concentrando ainda mais recursos nas 3 regiões privilegiadas. A média de participação das regiões são: Sul (39%), Sudeste (30%), Centro-Oeste (20%), Nordeste (5%) e Norte (4%). Logo, diante dos dados, conclui-se que independentemente do governo em vigência, prevaleceu-se a focalização do CR nas regiões Sul, Sudeste, e mais adiante o Centro-Oeste, onde se concentra a maior parte dos grandes produtores, organizados, com maior capacidade de articulação, inseridos na produção de culturas favorecidas na política agrícola nacional historicamente, e que contribui para o aprofundamento das desigualdades entre as regiões.

GRÁFICO 3 – Evolução do Crédito Rural por Região no período 1999-2018

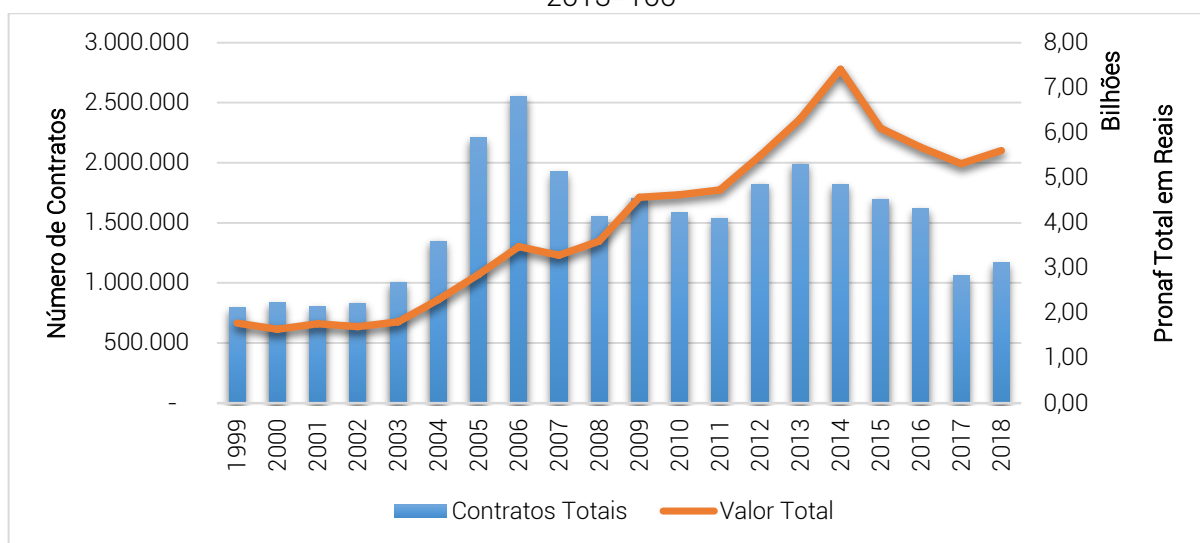


Fonte: Bacen. Elaboração própria.

No gráfico abaixo analisamos o comportamento do CR direcionado ao PRONAF, criado com objetivo de atender as necessidades dos agricultores familiares, entendendo que existia heterogeneidade entre produtores familiares e não familiares, e dentre os próprios familiares, o que exigia políticas específicas para essa classe. A constituição desta política não seria possível sem que os agricultores se mobilizassem e obtivessem apoio de movimentos de trabalhadores rurais, e bases no congresso com viés mais progressistas, que pensam estratégias para reduzir desigualdades estruturais enraizadas na gênese da formação do Estado brasileiro.

Entre os anos 2003 e 2014 ocorreu forte aumento real no volume de CR destinado ao PRONAF. Entre os anos 1999 e 2003 este valor permaneceu quase que constante e a partir de 2014 apresentou-se redução no volume de recursos. O PRONAF representa, em média, 15% do valor total destinado ao CR, valor bem reduzido dado que a os agricultores familiares representavam, a partir dos dados do Censo de 2006, 84% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil. Isso sem dúvidas é resultado do forte poder de barganha dos grandes produtores rurais no Brasil, que são sempre disputados, em termos de apoio, pelo presidente em exercício e o presidente da câmara na definição de uma agenda e apoio a aprovação de projetos.

GRÁFICO 4 – Evolução do Pronaf no período 2013-2017 (valores constantes IGP-DI) 2013=100



Fonte: Bacen, IPEA. Elaboração própria.

Em relação ao número de contratos firmados, entre os anos 2005 e 2007, ocorreu seu auge, com pico em 2006, justamente no ano de eleição, podendo ser este um fator de influência, dado que o eleitor possui memória curta e toma decisões com base em fatos recentes, segundo a teoria dos ciclos políticos de Nordhaus. Com base no gráfico, ocorreu uma queda acentuada no número de contratos firmados principalmente em 2017 e 2018, chegando a valores inferiores ao ano de 2004, o que indica certa alteração na condução da política agrícola nacional pelo Governo Temer, resultado não só da crise, mas também da ideia do ajuste dos gastos e menor intervenção estatal, porém enfrentando o dilema dos grupos de interesse. O distanciamento entre o número de contratos firmados e o valor dos contratos também ocorre principalmente a partir de 2014 com o estouro da crise brasileira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Crédito Rural contribuiu sobremaneira para o crescimento da produção agropecuária por fornecer recursos para os produtores rurais levando em consideração as especificidades do setor. Porém, essa política foi desenhada com certos problemas de focalização, reforçando as desigualdades já existentes, resultado da existência de coalizões e grupos de pressão que distorcem sua real necessidade.

A política agrícola nacional é levada a sério, pelos governos vigentes, dado o poder detido pelos grandes ruralistas no Congresso Nacional, possuindo uma das bancadas mais organizadas e com forte poder de barrar e aprovar projetos. Estando em um presidencialismo de coalizão, os acordos políticos se tornam cada vez mais necessários para que a governabilidade seja alcançada.

Analisando a evolução do Crédito Rural, no período 1999-2018, tomando como base o ano de 1999, observamos que o crédito apresentava uma tendência de crescimento, porém, as expectativas foram frustradas, quando a partir de 2015 passou a assistir uma redução no aporte de recursos, resultado da crise econômica e política. No período 1999-2018, chega-se a conclusões também interessantes, o crédito se concentrou ainda mais nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste; o valor médio dos contratos evoluiu, mostrando uma preferência dos bancos por grandes produtores; os



recursos do Pronaf e seus respectivos contratos apresentaram forte queda principalmente nos anos 2017 e 2018.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/mcr>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. **A crise econômica de 2014/2017**. São Paulo: Estudos Avançados, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BELIK, Walter. **O Financiamento da Agropecuária Brasileira no Período Recente**. Brasília: IPEA, 2015.

BUAINAIN, Antônio Márcio et al (Org.). **Alternativas de financiamento agropecuário: experiências no Brasil e na América Latina**. Brasília: IICA; Unicamp, 2007.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984.

GAUDIN, Jean-Pierre, **L'Action Publique, sociologie et politique**, Paris, presses de Science Po/Dalloz, 2004.

GOODMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, JOHN. **DA LAVOURA ÀS BIOTECNOLOGIAS** agricultura e indústria no sistema internacional. Tradução de Carlos Eduardo Baesse de Souza e Carlos Schlottfeld. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Ano da última edição: 1990.

HASSENTEUFEL, Patrick. **Sociologie Politique: l'Action Publique**. 2.ed. Paris: Armand Colin Paris, 2011. Traduzido.

LOWI, Theodor. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". **Public Administration Review**, 32: 298-310. 1972.

MALTEMPI, Marcus Vinicius. Por uma bancada no Congresso Nacional. **Bolema**, Rio Claro (SP), v. 32, n. 60, p. ii-iv, abr. 2018.

MENY, I.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.



MOURA, Fabio Rodrigues de. **O nexo causal entre crédito rural e crescimento do produto agropecuário na economia brasileira**. 2016. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2016.

RAMOS, Pedro et al (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007. p.18-47.

SOUZA, Celina. “Estado da Arte” da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul-dez 2006.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. Prefácio de Manoel T. Berlinck; tradução Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18.ed. São Paulo: Cultrix, 2011.