

**SANDRO PEREIRA SILVA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR: UMA  
ABORDAGEM TERRITORIAL DO PRONAF NO MÉDIO JEQUITINHONHA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2008

**SANDRO PEREIRA SILVA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR: UMA  
ABORDAGEM TERRITORIAL DO PRONAF NO MÉDIO JEQUITINHONHA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 21 de novembro de 2008.

---

Marcelo Miná Dias

---

Adriano Provezano Gomes

---

José Ambrósio Ferreira Neto

---

Evaldo Henrique da Silva

---

Eloy Alves Filho  
(Orientador)

*Dedico este trabalho à memória de meus avós, Jesus Adriano Pereira e Servita Bernardina Pereira.*

*“O estudo do desenvolvimento tem como tema central a invenção cultural, a morfogênese social, embora até o momento essa temática particular haja permanecido praticamente inexplorada. Por que uma sociedade apresenta em determinado período de sua história uma grande capacidade criativa? É algo que nos escapa. Menos ainda sabemos por que a criatividade orienta-se numa direção precisa. A rigor, só se pode falar de desenvolvimento quando o homem dedica o seu potencial criativo à descoberta de si mesmo, enriquecendo o seu universo de valores. O desenvolvimento só é real quando a acumulação material leva à criação de valores adotados por importantes segmentos da sociedade”*

*Celso Furtado, VI Conferência François Perroux, Collège de France, Paris, 1994.*

## **AGRADECIMENTOS**

*aos meus familiares, pelo apoio constante e incondicional;*

*ao meu orientador Prof. Eloy Alves Filho, pela relação de confiança e companheirismo durante todo o tempo;*

*a minha amada Fernanda, pelo carinho e pela força nos momentos difíceis;*

*aos meus grandes amigos de república em Viçosa, pela acolhida e pelos muitos pedidos de ajuda atendidos por eles;*

*aos meus companheiros da primeira turma de mestrado do Departamento de Economia da UFV, pela vivência e aprendizado;*

*aos colegas de trabalhos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelos materiais e pelas contribuições que muito me ajudaram neste período;*

*aos professores do DEE, pelos ensinamentos e pela compreensão de minha jornada dupla como funcionário público e estudante;*

*aos funcionários do DEE, por estarem sempre a disposição para nos auxiliar;*

*enfim, a todos aqueles que torceram por mim e que de alguma forma me ajudaram nessa nova vitória;*

*meus mais sinceros agradecimentos.*

## **BIOGRAFIA**

SANDRO PEREIRA SILVA, filho de Aprígio Raimundo da Silva e Lúcia Aparecida Pereira Silva, nasceu em janeiro de 1980, na cidade do Divinópolis - MG.

Em 2002, ingressou no Curso de Economia da Universidade Federal de Viçosa, tendo concluído o bacharelado em maio de 2006.

No mesmo ano, ingressou no Programa de Pós-Graduação em Economia, fazendo parte da primeira turma em nível de Mestrado, submetendo-se à defesa da dissertação em 21 de novembro de 2008.

Em outubro de 2006, ainda como estudante de mestrado, foi convocado para assumir o cargo de Analista de Reforma e Desenvolvimento Agrário, no INCRA em Brasília – DF. No mesmo período foi cedido para compor o quadro técnico do Ministério do Desenvolvimento Agrário, sendo lotado na Secretaria de Desenvolvimento Territorial, onde atua até o presente momento.

## LISTA DE ABREVIATURAS

AMEJ – Associação dos Municípios do Médio Jequitinhonha  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
BASA – Banco da Amazônia  
BB – Banco do Brasil  
BNB – Banco do Nordeste  
CEB – Comunidades Eclesiais de Base  
CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CIAT – Comissão de Instalação de Ações Territoriais  
CODETER – Conselhos de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura  
DNTR/CUT – Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EP – Estudo Propositivo de Dinamização Econômica  
FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FCO – Fundo Constitucional do Centro-oeste  
FETRAF – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar  
FNE – Fundo Constitucional do Nordeste  
FNO – Fundo Constitucional do Norte  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDENE - Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IFPRI – International Food Policy Research Institute  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
ODI – Overseas Development Institute  
OGU – Orçamento Geral da União  
ONG – Organização não Governamental  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAM – Pesquisa Agrícola Municipal  
PDRI – Plano de Desenvolvimento Rural Integrado  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário  
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional  
PNOT – Política Nacional de Ordenamento Territorial  
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária  
PPA – Plano Plurianual  
PPM – Pesquisa Pecuária Municipal  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PST – Plano Safra Territorial  
PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável  
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais  
SAF – Secretaria de Agricultura Familiar  
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais  
TMJ – Território Médio Jequitinhonha  
VAP – Valor Anual da Produção

## RESUMO

SILVA, Sandro Pereira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, novembro de 2008, **Políticas públicas e agricultura familiar: uma abordagem territorial do PRONAF no Médio Jequitinhonha**. Orientador: Eloy Alves Filho. Coorientadores: Adriano Provezano Gomes e Marcelo Miná Dias.

Neste trabalho verificou-se os principais fatores pelos quais a implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural com foco na agricultura familiar, em especial o PRONAF, podem auxiliar no processo de desenvolvimento territorial em territórios que apresentam baixa dinamização econômica e quais são os alcances de seus impactos. Tratou-se de analisar o potencial dessas políticas em produzir efeitos diretos e indiretos nas economias dos municípios que compõem esses territórios. Para definir o recorte territorial, adotou-se a estratégia utilizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, órgão da esfera administrativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Para a análise empírica foi escolhido como recorte analítico o Território Médio Jequitinhonha em Minas Gerais. O estudo foi dividido em duas partes. Na primeira, estudou-se as principais institucionalidades e formas de interação social a serem consideradas no âmbito na execução do PRONAF no território. Na segunda, por meio do instrumental estatístico de Dados em Painel, analisou-se os impactos dos créditos do PRONAF nas principais variáveis econômicas dos municípios do Médio Jequitinhonha. Chegou-se à conclusão de que as políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável a partir do fortalecimento da agricultura familiar são capazes de trazer impactos positivos para economias de baixa dinamicidade econômica, como é o caso do Território Médio Jequitinhonha, desde que sejam observadas as características geográficas, populacionais, institucionais e econômicas do território. O trabalho corroborou a hipótese utilizada sobre os dois fatores que essas políticas, como o PRONAF, podem auxiliar no processo de desenvolvimento desses territórios, bem como também entender melhor cada um deles. Esses dois fatores estão ligados a questões institucionais e econômicas no interior do território, conforme demonstraram os resultados.

## ABSTRACT

SILVA, Sandro Pereira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, November 2008, **Public policies and family farming: a territorial approach to PRONAF in the Médio Jequitinhonha**. Advisor: Eloy Alves Filho. Coadvisors: Adriano Provezano Gomes and Marcelo Mina Dias.

In this study it was found the main factors by which the implementation of public policies for rural development focusing on family agriculture, especially the PRONAF, may assist in the process of territorial development in areas that have low power economic and what are the scopes of their impacts. It was examining the potential of these policies to produce direct and indirect effects on the economies of the municipalities that make up these territories. To set the crop area, adopted the strategy used by the Department of Territorial Development, the administrative organ of the Ministry of Agrarian Development. For the empirical analysis was chosen as the test crop Território Médio Jequitinhonha in Minas Gerais. The study was divided into two parts. At first, it was studied the major forms of institutional and social interaction to be considered within the implementation of the PRONAF territory. In the second, through the instrument panel on statistical data, analyzed both the impact of the credit PRONAF in key economic variables of the cities of the Médio Jequitinhonha. It was concluded that public policies for sustainable rural development from the strengthening of family farming are able to bring positive impacts to economies of low economic growth, such as the Médio Jequitinhonha Territory, provided that the characteristics geography, population, and economic institutions of the territory. The study confirmed the hypothesis on the two factors used to these policies, as PRONAF, may assist in the development of these territories, as well as better understand each. These two factors are linked to economic and institutional issues within the territory, as shown by the results.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	xii
<b>RESUMO</b> .....	ix
<b>ABSTRACT</b> .....	x
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	1
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	1
1.2. O PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA.....	5
1.3. OBJETIVOS.....	8
<b>2. RURALIDADE E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL</b> .....	10
2.1. RURALIDADE E TERRITORIALIDADE.....	10
2.2. DESENVOLVIMENTO E DINAMIZAÇÃO DAS ECONOMIAS TERRITORIAIS.....	14
2.3. POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	17
<b>3. AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL</b> .....	23
3.1. A AGRICULTURA FAMILIAR E SUA IDENTIFICAÇÃO.....	23
3.2. O UNIVERSO DA AGRICULTURA FAMILIAR E SUA IMPORTÂNCIA ECONÔMICA NO BRASIL.....	30
<b>4. O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF</b> .....	40
4.1. CONSTITUIÇÃO E EVOLUÇÃO DO PRONAF NO BRASIL.....	40
4.1.1. PRONAF INFRAESTRUTURA.....	41
4.1.2. PRONAF CRÉDITO.....	46
4.2. O PRONAF E SUA INTERAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	54
<b>5. O TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA</b> .....	63
5.1. INTRODUÇÃO.....	63
5.2. CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA E GEOGRÁFICA.....	64
5.3. CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA.....	67
5.4. CARACTERIZAÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA.....	71
5.5. CARACTERIZAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA.....	75
5.6. CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	80
<b>6. AMBIENTE INSTITUCIONAL E EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA</b> .....	85
6.1. INTRODUÇÃO.....	85
6.2. ANÁLISE DO AMBIENTE INSTITUCIONAL DE APOIO.....	86
6.3. ANÁLISE DA DINÂMICA DO CRÉDITO – 1999/2000 a 2004/2005.....	100
<b>7. ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PRONAF</b> .....	112
7.1. INTRODUÇÃO.....	112
7.2. METODOLOGIA.....	113
7.2.1. O MODELO DE DADOS EM PAINEL.....	113
7.2.1.1. Modelo com Efeitos Fixos.....	116
7.2.1.2. Modelo com Efeitos Aleatórios.....	117
7.2.1.3. O Teste de Hausman.....	118
7.2.2. MODELO ANALÍTICO E VARIÁVEIS.....	120
7.3. RESULTADOS EMPÍRICOS.....	124
7.3.1. IMPACTOS DO PRONAF NA PRODUÇÃO AGREGADA.....	125
7.3.2. IMPACTOS DO PRONAF NA GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA.....	131
7.3.3. IMPACTOS DO PRONAF NA GERAÇÃO DE RECEITA TRIBUTÁRIA.....	134
7.4. ANÁLISE DA HETEROGENEIDADE ENTRE OS MUNICÍPIOS.....	137
<b>7. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	143
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	153

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este trabalho de pesquisa procurou desenvolver um raciocínio que levasse ao entendimento mais geral da relação entre agricultura familiar, território e políticas públicas. A relevância econômica da agricultura familiar é tema que vem sendo abordado pela literatura de maneira crescente, sobretudo a partir da década de 1990, quando o seu próprio conceito começou a ganhar corpo e ser aceito tanto na academia quanto na sociedade em geral. Esse fato, aliado a toda mobilização das organizações representativas dos agricultores nessa mesma época, permitiu o surgimento de muitas políticas públicas e programas governamentais específicos para a agricultura familiar.

A agricultura familiar brasileira contempla grande diversidade cultural, social e econômica, podendo variar desde o campesinato tradicional até a pequena produção modernizada. Algumas características típicas dos agricultores familiares mais ressaltadas pela literatura dizem respeito à independência relativa de insumos externos à propriedade e o fato da produção agrícola estar condicionada às necessidades do grupo familiar. Diversas outras características também estão associadas a este tipo de agricultor como o uso de energia solar, animal e humana, a pequena propriedade, a força de trabalho familiar ou comunitária, etc.

Buainain (2006) enfatizou a diversidade de atores que compõem a agricultura familiar e diferem entre si em muitos aspectos:

A diferenciação dos agricultores familiares está associada à própria formação dos grupos ao longo da história, a heranças culturais variadas, à experiência profissional e de vida particulares, ao acesso e à disponibilidade diferenciada de um conjunto de fatores, entre os quais os recursos naturais, o capital humano, o capital social e assim por diante. [...]

Também se diferenciam em relação às potencialidades e restrições associadas tanto à disponibilidade de recursos e de capacitação/aprendizado adquirido, como à inserção ambiental e socioeconômica que podem variar radicalmente entre grupos de

produtores em função de um conjunto de variáveis, desde a localização até as características particulares do meio-ambiente no qual estão inseridos. O universo diferenciado de agricultores familiares está composto de grupos com interesses particulares, estratégias próprias de sobrevivência e de produção, que regem de maneira diferenciada a desafios, oportunidades e restrições semelhantes e que, portanto, demandam tratamento compatível com as diferenças (p. 15-16).

No entanto, esse seguimento produtivo da agricultura foi negligenciado na formulação de políticas públicas para o setor durante toda a história do Brasil. A política agrícola brasileira, em especial durante a segunda metade do século XX, foi orientada para conduzir à modernização de sua estrutura de produção agropecuária, tendo como foco o aumento da produtividade a partir da incorporação de avanços tecnológicos, e como público-alvo a empresa rural capitalizável, caracterizada por grandes extensões de terra e acesso garantido a abundantes subsídios fiscais e creditícios (FERREIRA *et. al.*, 2001).

Esse processo foi responsável por grandes impactos sociais e ambientais no campo, além de interferir na dinâmica populacional brasileira. Por isso, ficou conhecido na literatura como “modernização dolorosa” ou conservadora (GRAZIANO DA SILVA, 1983), por não alterar a estrutura fundiária e promover uma crescente marginalização dos pequenos agricultores familiares, reproduzindo um padrão de desenvolvimento rural bastante excludente e desigual (CERQUEIRA E ROCHA, 2002).

Os agricultores familiares e suas organizações representativas começaram a ganhar maior peso na sociedade como o fim da ditadura militar no país, quando vários movimentos populares reapareceram com grande força no cenário político e social brasileiro, depois de um longo período de ilegalidade e de perseguição. Com isso, vários movimentos formados por trabalhadores rurais e pequenos produtores despontaram no intuito de somar forças para conseguir melhores condições de trabalho e vida no campo.

Além do mais, os primeiros sinais de arrefecimento dos ganhos com a atividade agrícola já nos anos iniciais da década de 1990, com a elevação dos custos de produção não acompanhada por um avanço tecnológico que permitisse um conseqüente aumento da produtividade, além das primeiras discussões sobre a devastação ambiental que tal modelo agrícola vinha causando sem ter claro

quais seriam seus impactos futuros no planeta, reascenderam a necessidade de se pensar o modelo de produção agrícola no Brasil.

Esses debates também contribuíram para certa visibilidade política no país da agricultura familiar enquanto segmento produtivo de reconhecida importância, tanto econômica quanto social e ambiental, para a formulação de estratégias de desenvolvimento sustentável no país, além de uma revalorização do rural enquanto *locus* desse fenômeno.

É nesse contexto que a agricultura familiar foi reconhecida como categoria expressiva no espaço agrário brasileiro a partir dos anos 1990. Com certeza, essa categoria assume proporções nada desprezíveis para a formulação de um projeto de desenvolvimento no país, já que cerca de 90% de seus 5.807 municípios têm na atividade agrícola a base de sua economia e, malgrado o tratamento desigual sofrido em termos de favorecimentos políticos, a agricultura familiar responde por mais de 80% dos estabelecimentos rurais, empregando cerca de 75% da PEA agrícola.

Somente em 1996, com o surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, os produtores familiares rurais puderam dispor de um programa voltado para favorecer-lhes de fato. O PRONAF surgiu como resultado das muitas reivindicações dos trabalhadores rurais organizados e de outros grupos sociais que apontavam a importância de se estabelecer políticas que propiciassem os meios necessários ao fortalecimento da produção agrícola familiar no Brasil. Toda essa mobilização foi de grande importância para a legitimação da categoria dos agricultores familiares por parte do Estado.

Passados mais de 10 anos de sua implementação, o PRONAF já alcançou considerável dimensão com operações em todo o território nacional, consolidando-se como a principal ação concreta de política de apoio à agricultura familiar no Brasil. Em 1997 surgiu também o PRONAF Infraestrutura, com o objetivo planejar os investimentos necessários em infraestrutura nos municípios, e que em 2003 passou a ser um componente essencial da política de desenvolvimento territorial (MATTEI, 2006).

Outro fato institucional importante foi a homologação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, por meio da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, também conhecida como Lei da Agricultura Familiar. Essa lei estabeleceu “conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais” (Art. 1º). Em seu artigo 3º a lei estabeleceu também que:

[...] considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Com a institucionalização desta lei, o universo da agricultura familiar brasileira passou a possuir um marco legal específico que lhe caracterize para fins de definição de política pública. Os aqüicultores, extrativistas e pescadores também podem se valer da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, desde que obedeçam a algumas condições expostas na própria lei.

Resta então saber como essas políticas públicas incidem em uma determinada dinâmica territorial e por quais mecanismos elas podem impactar positivamente as economias territoriais, no que tange a sua capacidade de gerar melhorias na qualidade de vida e oportunidades de renda e trabalho para sua população. Para a análise empírica, escolheu-se como objeto o PRONAF, instituído em 1996 e que desde essa data vem ganhando a cada ano maior importância em termos de volume de recursos e público envolvido. Como recorte geográfico, foi escolhido o Território Rural do Médio Jequitinhonha, localizado na Região do Vale do Jequitinhonha no estado de Minas Gerais. Esse território foi definido a partir de outro programa do Governo Federal brasileiro, o Programa

Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável – PRONAT, instituído no Programa Plurianual 2004 – 2007.

## **1.2. O PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA**

Como visto acima, o reconhecimento da agricultura familiar como seguimento produtivo merecedor de um ambiente institucional favorável para o desenvolvimento de suas atividades é um fato relativamente novo na sociedade brasileira. Alguns autores, como Veiga (2001) e Sachs (2004), chegam a apontá-la como um referencial para um novo modelo de desenvolvimento rural de base sustentável e em consonância com as novas demandas ambientais as quais o planeta vem sendo submetido.

Existe uma multiplicidade de estratégias de atuação da agricultura familiar no campo da economia territorial, o que favorece o planejamento e a gestão dos recursos naturais, sua distribuição mais equitativa e sua administração mais descentralizada. Assim, o apoio à produção familiar agrícola pode ser uma estratégia para a dinamização da economia de muitos territórios rurais brasileiros que passam por uma fase de estagnação e diminuição das oportunidades de geração de renda.

Entre os desafios que configuram essa estratégia, pode-se citar: infraestrutura deficiente para logística e armazenamento da produção, necessidade de beneficiamento e comercialização, baixo nível de escolaridade formal, etc. No plano prático, esses desafios se manifestam na realidade concreta dos territórios rurais a ser enfrentada no processo de implementação de políticas públicas.

Apesar de todas essas deficiências estruturais, a forma de produção da unidade de trabalho familiar no campo persiste ao lado da expansão capitalista no Brasil, e se essa forma de produção possui relevância econômica reconhecida, é importante que novos estudos surjam para entender sua dinâmica e complexidade.

Com base nessa discussão, o principal questionamento que norteou este trabalho de investigação pode ser explicitado da seguinte forma: *quais são os*

*principais fatores pelos quais a implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural, com foco na agricultura familiar, podem auxiliar no processo de desenvolvimento territorial em territórios que apresentam baixa dinamização econômica e quais são os alcances de seus impactos?* Trata-se de analisar o potencial dessas políticas – que apresentam como foco específico o universo da agricultura familiar – em produzir efeitos diretos e indiretos nas economias dos municípios que compõem esses territórios, propiciando assim uma maior dinâmica intersetorial nos territórios. Para isso, estudou-se também as principais institucionalidades e formas de interação social a serem consideradas no âmbito do desenvolvimento rural dos territórios.

Porém, ressalta-se o fato desta pesquisa ter buscado auferir os efeitos das políticas públicas e seus arranjos institucionais formados a partir de uma análise territorial, e não da estratégia territorial propriamente dita, adotada pelo poder público para a implementação de diversos programas de governo. Mesmo assim, buscou-se descrever as principais características que compõem esta estratégia e sua relevância no campo das políticas públicas, com base na literatura existente sobre essa temática nas diversas áreas do conhecimento. Esse entendimento teórico foi de grande importância para a compreensão da dinâmica dessas políticas no território em análise e o papel das diversas organizações envolvidas em seu desenho operacional.

Adotou-se a hipótese de que as políticas públicas em curso para o desenvolvimento rural no Brasil podem impactar positivamente territórios rurais com baixa dinamicidade econômica a partir de dois fatores fundamentais. O primeiro deles é que a tendência à descentralização e transescalaridade<sup>1</sup> administrativa na implementação e execução das políticas sociais no Brasil e o envolvimento de organizações locais de beneficiários na sua concepção e acompanhamento, vem promovendo uma maior dinâmica relacional entre os atores locais. Essa dinâmica proporciona um adensamento do conjunto de laços e relacionamentos presentes tanto no nível interno como no externo.

---

<sup>1</sup> O termo aqui colocado denota uma ação conjunta e articulada entre as três esferas de poder: federal, estadual e municipal.

Essa inter-relação permite o surgimento de redes sociais de cooperação entre as organizações de outros municípios vizinhos que apresentam laços de identidade e coesão territorial, formando o *território de incidência* dessas políticas. Toda essa inter-relação tende a constituir-se em um arranjo institucional que proporciona um ambiente favorável para uma intervenção mais qualitativa dessas políticas de forma a alcançar melhores resultados futuros, pois propicia maior protagonismo e empoderamento dos atores locais e diminui os custos de transação<sup>2</sup> para sua operacionalização.

Um segundo fator diz respeito ao fato de, embora as políticas sociais possuam como foco a redução da pobreza e das desigualdades sociais, elas também intervêm na dinâmica econômica territorial. Isso ocorre devido às próprias características dos territórios deprimidos economicamente, ou seja, com baixa capacidade de geração de novos postos de trabalho, baixo nível de renda da população, baixa qualificação profissional, etc. Os recursos monetários oriundos dessas políticas proporcionam uma injeção de liquidez considerável para impulsionar as relações internas de mercado.

No caso de territórios que possuem grande parte de sua população e de sua economia dependente das atividades provenientes do meio rural (agrícolas e não-agrícolas), como é o caso do Médio Jequitinhonha, as políticas públicas voltadas para o fortalecimento dessas atividades e de seu público – tendo o PRONAF como principal delas, porém não a única – possuem um rebatimento intersetorial, pois gera demanda tanto para as atividades de serviço e comércio quanto para produtos industrializados e semi-industrializados produzidos interna ou externamente em relação ao seu território de incidência. Esse rebatimento terá também um horizonte temporal, pois seus impactos tendem a se estender para além do ano de execução dos recursos das políticas devido a um efeito multiplicador que as próprias atividades econômicas no interior do território vão

---

<sup>2</sup> Para a Nova Economia Institucional, custos de transação referem-se à parcela do valor de uma negociação ou transação de valores econômicos que é apropriada por agentes diferentes daqueles que estão negociando, ou seja, é o valor apropriado por terceiros. Os custos de transação são, portanto aqueles com os quais os agentes se defrontam toda vez que necessitam recorrer ao mercado, e estes custos seriam, do modo mais formal, os custos de negociar, redigir e garantir que um contrato será cumprido.

possibilitar, e este será tanto maior quanto maior for a dinâmica econômica do território em questão.

O Território Médio Jequitinhonha – TMJ, recorte geográfico deste estudo, é composto por 18 municípios e uma população total de 277.694 habitantes, dos quais cerca de 50% são moradores de áreas rurais. Ele é fortemente marcado por condições climáticas adversas, tendendo para a semi-aridez, com precipitações anuais abaixo de 1.000 mm, que aliado às condições de fertilidade dos solos, relativamente baixas para as principais culturas agrícolas, tornam a sobrevivência difícil, especialmente no meio rural, o que contribui para um intenso fluxo migratório. Os dados sócio-econômicos do território comprovam essa difícil realidade. O IDH-M do território é de 0,651, muito abaixo da média estadual que é de 0,773. Possui um PIB *per capita* equivalente a pouco mais de 25% do PIB *per capita* do estado.

Uma das principais características do TMJ é o grande número de estabelecimentos agrícolas de produção familiar, totalizando mais de 80% do total. Cerca de 40% dos habitantes são trabalhadores rurais, o que demonstra a importância do trabalho rural para os moradores do território. Essas características evidenciam a importância de ações afirmativas para o apoio a esse público que compõem o universo da agricultura familiar no território.

Nesse sentido, este trabalho e o aprofundamento dele, visa poder contribuir no processo de formulação e implementação de políticas e estratégias de atendimento das unidades familiares de produção presentes no meio rural brasileiro, no sentido de fornecê-las condições para que possam interagir melhor com as dinâmicas econômicas locais, com retornos mais favoráveis, de forma a obterem melhores condições de trabalho e renda.

### **1.3. OBJETIVOS**

Esta investigação teve como objetivo geral analisar a dinâmica e os resultados das políticas públicas de desenvolvimento rural em um âmbito territorial para o Médio Jequitinhonha/MG e verificar os impactos intersetoriais que essas

políticas – com enfoque especial para o PRONAF – vêm provocando nas economias locais.

Especificamente, este trabalho abordou os seguintes pontos:

- 1- Analisar as características geográficas, sociais e produtivas de cada município do território Médio Jequitinhonha – MG para a identificação da diversidade da agricultura familiar e seus principais entraves e potencialidades;
- 2- Identificar as principais políticas públicas de desenvolvimento rural e apoio à agricultura familiar em vigor, bem como aquelas já realizadas no território Médio Jequitinhonha no período entre 1999 e 2006;
- 3- Analisar o desenho do arranjo institucional envolvido e a atuação das principais instituições voltadas ao desenvolvimento rural do território;
- 4- Identificar e analisar os impactos do volume de recursos do PRONAF Crédito em relação ao PIB (setorial e total), ao mercado de trabalho formal, à renda média da população, à arrecadação tributária municipal e à geração de ICMS nos municípios que compõem o território em estudo no período entre 1999 e 2006.

## **2. RURALIDADE E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

### **2.1. RURALIDADE E TERRITORIALIDADE**

A partir dos anos finais do século XX, emergiram no meio acadêmico, político e na sociedade civil em geral, vários debates acerca da necessidade de se pensar o desenvolvimento de uma maneira sustentável, ou seja, começou a observar-se uma maior preocupação com as questões ambientais, em especial, aquelas relacionadas à preservação dos recursos naturais e a sua disponibilidade às gerações futuras. Sob essa temática, observa-se a emergência de um discurso em favor da revalorização do meio rural, com base na formulação e da implementação de estratégias voltadas à manutenção de seus aspectos naturais, seus valores culturais e as condições socioeconômicas de seus povos.

Com base nas diversas deliberações acerca do novo papel do rural, dois importantes postulados são dignos de destaque. O primeiro refere-se ao caráter polissêmico da agricultura, com base no conteúdo econômico, cultural, ecológico e social que a envolve. O segundo está relacionado a um posicionamento contrário à dicotomia rural-urbano, que negligencia as relações sociais que são desenvolvidas na prática em decorrência da integração do rural com o urbano, seja em termos populacionais, ocupacional e de valores (MEJIA, 2006).

Weigand Jr (2003) também chamou a atenção ao erro de se separar o que deveria estar unido em uma mesma proposta de desenvolvimento. Para esse autor, é necessário planejar ações de desenvolvimento rural integradas às de desenvolvimento urbano, e vice-versa. Isso auxiliaria no enfraquecimento da dicotomia urbano-rural, que não representa a realidade da maioria dos municípios brasileiros.

Essa interligação entre os espaços rurais e urbanos é denominada por Favareto (2007, p: 22) de “dinâmicas territoriais de desenvolvimento”. Para uma intervenção sob essas dinâmicas, Favareto realçou a necessidade de entender as

articulações entre suas formas de produção e as características morfológicas dos tecidos sociais locais. A dicotomia rural-urbano passa a ser encarada sob um enfoque relacional “que envolva os dois pólos a partir do entendimento de suas relações de oposição e complementaridade” (p. 30).

Como resultado desse debate sobre uma nova ruralidade, algumas idéias surgiram e propiciaram uma mudança na concepção e planejamento de políticas públicas a partir de uma visão territorial, em que o foco deixa de ser a atuação setorial e passa a buscar uma interação mais dinâmica entre setores econômicos diversos. Para isso, conforme apontaram Perico & Ribeiro (2005), é fundamental “estabelecer os fatores que podem convergir para a ampliação das oportunidades e potencialidades das sociedades rurais”. Segundo os mesmos autores:

A nova ruralidade parte da definição do rural e convida a reconsiderar a visão de que o rural é população dispersa centrada no setor agropecuário, para passar à reconstrução do objeto de trabalho e de política, ao definir o âmbito rural como território construído a partir do uso e da apropriação dos recursos naturais, de onde são gerados processos produtivos, culturais, sociais e políticos. Esses processos são gerados por efeito da **localização e apropriação territorial**, desprendendo-se daí que os recursos naturais são fatores de produção localizados. Dessa forma, o rural incorpora áreas dispersas e concentrações urbanas que se explicam por sua relação com os recursos naturais, compreende ampla diversidade de setores econômicos interdependentes, envolve dimensões econômicas e não econômicas, estabelece relações funcionais de integração com o urbano e fundamenta-se em visão territorial (p. 19).  
(grifo próprio)

Ao se inserir a noção de território como perspectiva conceitual para a compreensão de processos sociais que ocorrem nos diferentes espaços rurais, Schneider & Tartaruga (2004) sugeriram duas dimensões a serem tratadas com uma atenção especial: 1) a dinâmica das formas sociais de trabalho e produção; 2) os processos de organização social e participação política. Nesse sentido, a coordenação de um processo de intervenção social nesses espaços deve compreender como as dinâmicas territoriais presentes marcam a transformação das unidades de produção agrícola em espaços tão heterogêneos como os encontrados no meio rural.

Assim também entendeu Meija (2006, p. 31). Para a autora, a representação dos territórios é dada como resultado de formas de articulação

social em espaços heterogêneos, sob os quais são constituídos os elementos de identidade territorial, uma vez que a prática social é desenvolvida em um espaço geográfico determinado. Nesse sentido, o território não se constitui apenas sob uma base material ou física, ou seja, ele também é composto de um “referencial de elaboração simbólica”.

Guanzirolli (2005) é outro autor a abordar o caráter imaterial que acompanha o termo território, onde ressalta duas noções com base nessa concepção. A primeira é a de que território é também valor, poder, é o “espaço de poder instituído”. A segunda noção sobre território assimila a idéia de tê-lo como “espaço das identidades”, dirigindo-se assim ao conceito de região.

De acordo com o documento produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2005), o desenvolvimento rural, pensado de forma sustentável, tem como meta principal estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões e dos países onde ela é empregada como “elemento harmonizador” dos processos de ordenamento e de desenvolvimento da sociedade em geral. O conceito de território adotado pelo MDA (2005) define-se como:

É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (p. 28).

Esses elementos devem propiciar um sentimento de pertencimento aos diversos grupos locais espalhados pelos municípios que o compõem de forma a consolidar uma maior coesão social e territorial entre seus atores sociais.

A caracterização geral da denominação “território rural” no âmbito do MDA, além das condições acima, tem por base as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 hab/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50.000 habitantes, incluindo-se nesses territórios os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (MDA, 2005). A caracterização de um território enquanto rural estaria então

associada ao papel determinante da oferta de recursos naturais, que determina padrões de apropriação e permanência no território em processos históricos.

Para além desse conceito, é necessário entender os processos de desenvolvimento como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território:

a) *Dimensão Econômica*: eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos.

b) *Dimensão Sociocultural*: maior equidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações.

c) *Dimensão Político-institucional*: institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.

d) *Dimensão Ambiental*: compreensão do meio ambiente como componente ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando a idéia de gestão sustentada da base de recursos naturais, o que assegura sua disponibilidade também para as gerações futuras<sup>3</sup>.

Com esses elementos, pode-se dizer que a abordagem territorial como estratégia para o planejamento de políticas públicas de desenvolvimento rural deriva, entre outras coisas, da necessidade de se adotar concepções inovadoras para enfrentar problemas que ainda atingem em grande escala algumas regiões e grupos sociais. Ela objetiva incorporar no campo da definição política tanto as condições naturais, geográficas e culturais quanto às condições sociais que se assentam numa dada realidade. Essa visão possui um enfoque essencialmente integrador de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção (PERICO & RIBEIRO, 2005).

---

<sup>3</sup> [www.mda.gov.br/sdt](http://www.mda.gov.br/sdt)

Schneider (2003) destacou a importância do enfoque territorial como uma nova unidade de referência para a atuação do Estado e a regulação das políticas públicas, onde o Estado se vê na necessidade de responder às fortes críticas em relação à ineficácia e ineficiência de suas ações.

Neste cenário, ganham destaque iniciativas como a descentralização das políticas públicas, a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os próprios beneficiários, a redefinição do papel das instituições e das esferas infra-nacionais do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil. Contudo, para acionar e tornar efetivas as relações do Estado central com estes organismos locais é preciso prever e forjar uma nova unidade de referência, que passa a ser o território e, conseqüentemente, o desenvolvimento territorial (SCHNEIDER, 2003, p. 9).

A abordagem territorial possui, portanto, um instrumental interessante para esse processo, principalmente na definição de políticas públicas. Isso ocorre porque cada localidade ou território caracteriza-se por uma determinada estrutura produtiva, um mercado de trabalho, um sistema produtivo, uma capacidade empresarial e de conhecimento tecnológico, uma dotação de recursos naturais e infra-estruturais, uma tradição cultural, um sistema social e político, sobre os quais se articulam os processos de crescimento econômico local (CEPAL, 2000, p. 5).

## **2.2. DESENVOLVIMENTO E DINAMIZAÇÃO DAS ECONOMIAS TERRITORIAIS**

Definidos alguns conceitos iniciais, parte-se agora para a busca de elementos que propiciem o estabelecimento de estratégias viáveis para o desenvolvimento e dinamização das economias territoriais.

Em um processo de desenvolvimento econômico e social em nível territorial, a geração de riquezas e sua distribuição de forma mais equânime são as principais perspectivas a serem alcançadas de forma sustentada ao longo do tempo. No entanto, estabelecer estratégias para o alcance dessas perspectivas surge como o grande desafio metodológico proposto, dado que as estratégias articuladas até hoje pelas autoridades públicas não alcançaram, no geral, resultados positivos em relação à distribuição e sustentabilidade.

A dimensão territorial do desenvolvimento resulta de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos e suas tradições. Segundo Abramovay (2003), o desenvolvimento territorial supõe uma lógica de atribuição de recursos públicos a partir do julgamento da qualidade dos projetos apresentados e não apenas das necessidades sociais das localidades e comunidades. “É nos territórios – urbanos ou rurais – que podem ser implantadas políticas voltadas a mobilizar as energias necessárias para que a pobreza seja significativamente reduzida, por meio do fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte” (p. 47). Para o autor, várias experiências de desenvolvimento territorial se caracterizam por três aspectos: a) a existência, num certo território, de um conjunto diversificado - mas ao mesmo tempo com um forte grau de interação - de empresas de porte familiar, isto é, onde a gestão, a propriedade e o essencial do trabalho vêm da família; b) ambiente de inovações e de troca de informações entre indivíduos e empresas, onde a colaboração é, no mínimo tão importante quanto a própria concorrência; e c) a integração entre empresas e indivíduos urbanos e rurais.

Dentro dessa mesma concepção de desenvolvimento, deve-se ter como objetivo a conscientização da população, na base de uma tomada de posição crítica de sua realidade e a liberação de potencialidades criadoras. Os pressupostos básicos devem referir-se à promoção do homem e à aceleração da dinâmica do desenvolvimento com a incorporação das potencialidades territoriais.

De acordo com Singer (2004), essa perspectiva de desenvolvimento deve perpassar por um planejamento que possibilite aos seus residentes a obtenção de bens e serviços produzidos fora de sua comunidade. Para que isso ocorra, é necessário haver uma produção interna suficiente e que alcance bons preços de mercado. Estabelecer quais mercadorias produzir de acordo com as potencialidades da comunidade é a primeira etapa desse planejamento. O encadeamento dos vários ramos produtivos no território (agrícolas e não-agrícolas) é um fator imprescindível para permitir a participação de múltiplos

atores no processo de geração de riquezas, além de garantir o surgimento de novas demandas com o aquecimento do mercado interno.

Existem também vários estudos que demonstram o aumento da importância das atividades não-agrícolas levadas a diante em áreas rurais (GRAZIANO DA SILVA, 1999, SCHNEIDER, 2003, SEPÚLVEDA, 2005, NASCIMENTO, 2005). Na definição de fundamentos para o processo de desenvolvimento rural, a valorização e o fortalecimento da agricultura familiar, com vistas à diversificação das atividades produtivas, o estímulo ao empreendedorismo e a formação de arranjos institucionais locais, são elementos apontados por Veiga (2002) como fundamentais para o alcance de bons resultados.

O reconhecimento e o apoio às diversas articulações da agricultura sobre outros tipos de atividades que se originam no entorno dela é apontado por Perico & Ribeiro (2005) como um dos principais avanços conseguidos na formulação de instrumentos de políticas de desenvolvimento rural, por meio de uma “agricultura ampliada”:

Entre essas atividades podem-se mencionar: a demanda de insumos, de instrumentos e maquinário, as atividades de pós-colheita ou de processamento dos produtos agropecuários, os processos de comercialização e demanda de atividades associadas ao sistema de serviços complementares ao processo de valor agregado.

Em desenvolvimentos posteriores, tem-se incorporado uma visão de cadeia produtiva que implica, além da agricultura ampliada propriamente, a articulação dos diversos setores e atores de uma mesma cadeia produtiva (p. 62).

Entretanto, embora a agricultura não seja a única atividade com capacidade de dinamizar a economia dos territórios, não se deve permitir que se caia em um outro extremo e menospreze seu potencial gerador de riquezas. Até porque, mesmo sendo um setor complexo e dominado por fortes pressões distorsivas, a agricultura continua sendo o fator dominante de toda política de desenvolvimento rural dos países latino-americanos (PERICO & RIBEIRO, 2005).

A coletividade também é um elemento importante em um projeto de desenvolvimento territorial, sobretudo no sentido de estimular uma maior participação dos atores sociais nas tomadas de decisão e permitir uma distribuição social do produto de maneira menos distorsiva. Boaventura de Sousa Santos

(2002), em seu estudo sobre os processos de democracia participativa em vários países, inclusive o Brasil com a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre (RS), chamou a atenção para uma nova ênfase na democracia local e nas variações das tradições participativas no interior dos Estados nacionais, evidenciadas a partir da relação entre sociedade civil organizada e instâncias governamentais. Nesse ponto, o autor enfatizou a importância do papel dos diversos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural e na inserção de atores sociais até então excluídos dos processos de decisão política.

Portanto, em síntese, o desenvolvimento rural a partir da abordagem territorial pode ser entendido como um processo de mudança com enfoque para as dimensões social, política, econômica e cultural. Parte da valorização das atividades locais e da necessidade de interação inter-setorial para superação da pobreza e melhoria da qualidade de vida de sua população. A participação ativa dos atores sociais envolvidos é outro critério elencado como importante para o alcance desses resultados.

### **2.3. POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

A temática territorial começou a ganhar espaço no campo das políticas públicas no Brasil no contexto da promulgação da Carta Constitucional de 1988 e da reforma do Estado ao longo da década de 1990 (ORTEGA, 2007). Vários debates eclodiram em diversas instâncias governamentais e da sociedade civil em busca de estimular o uso e a ocupação racional do território brasileiro, com base na distribuição mais equânime das oportunidades produtivas, mas sem deixar de lado toda a diversidade natural e cultural brasileira. Em 2003, por meio da Lei 10.683/03, conferiu-se a responsabilidade sobre o ordenamento territorial aos Ministérios da Integração Nacional e da Defesa. Em 2006 o Ministério da Integração Nacional apresentou os subsídios para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT.

Concomitantes a todo esse debate, surgiram vários programas no âmbito do Governo Federal elaborados com base em uma perspectiva territorial, ou que pelo menos citam essa perspectiva no ato de sua formulação, tais como:

- Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF;
- Projeto de Gestão Ambiental Rural – GESTAR;
- Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR;
- Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

No entanto, Saldanha (1974, *apud* GRANJEIRO & CASTRO, 2000) chamou a atenção para uma diferenciação conceitual entre os termos política e estratégia. Por política entende-se como sendo a linha de conduta para o estabelecimento dos objetivos organizacionais e as orientações para o alcance desses objetivos, tendo como base a interpretação dos interesses e das aspirações de seus agentes responsáveis e seu público beneficiário. Nesse sentido, uma política pode ser caracterizada como um complexo de diretrizes e planos de ação, com vistas a fins ou objetivos previamente fixados. Já por estratégia entende-se o modo de preparar e aplicar os recursos e instrumentos disponíveis, tendo em vista a conquista e a manutenção do objetivo traçado. Resumidamente, enquanto a política diz respeito ao “que fazer”, fixando-se os objetivos, a estratégia é o “como fazer”, empregando-se os meios adequados à consecução daqueles objetivos fixados pela política.

Com base nesse pensamento, o desenvolvimento deste trabalho parte do entendimento de que a abordagem territorial constitui-se não em uma política, mas em uma estratégia para a elaboração e implementação de políticas públicas, com vistas a alcançar seus objetivos. Entende-se que essa estratégia é eficiente por levar em conta os aspectos multidimensionais que circundam o ambiente receptor das ações públicas. Porém, para o processo de concepção e operacionalização de uma política pública, tanto os objetivos como os meios de alcançá-lo (política e estratégia) devem estar em consonância. Pois uma política pública se constitui em um sistema que encerra uma relação entre formulação, resultados e ambiente (SOUZA, 2006).

No meio rural brasileiro o histórico sobre o planejamento e a execução das políticas públicas apresenta uma leitura apenas parcial da realidade do país, por atenderem a setores sociais específicos, com pouca atenção às interdependências e às complementaridades das ações. Essas iniciativas desconectadas terminam por reforçar distorções econômicas e sociais existentes, apresentando baixa capacidade de absorver os diferentes contextos que devem enfrentar.

Diversos fatores ocorridos ao longo da década de 1990 foram decisivos para uma mudança na definição de quadros institucionais referentes ao desenvolvimento rural no país. Mattei (2006) sintetizou esses acontecimentos da seguinte forma:

Por um lado, o movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), passou a direcionar suas reivindicações e lutas para a chamada “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, que seriam afetados pelo processo de abertura da economia. Com isso, as reivindicações dos trabalhadores rurais, que já haviam começado a ter voz na Constituição de 1988, ganharam destaque nas “Jornadas Nacionais de Luta” da primeira metade da década de 1990 e que, a partir de 1995, passaram a ser denominadas de “Grito da Terra Brasil”.

Por outro lado, os estudos realizados conjuntamente pela FAO/Inra definem com maior precisão conceitual a agricultura familiar e, mais ainda, estabelecem um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos grupos de agricultores familiares. É amplamente conhecido que esses estudos serviram de base para as primeiras formulações do PRONAF (MATTEI, 2006: p. 14).

Segundo Guanzirolli (2006) o tema da integração das políticas num certo território começou a ser objeto de políticas específicas no Nordeste nos anos 70 com os Planos de Desenvolvimento Rural Integrados - PDRI's. Esses planos indicavam um esforço na tentativa de eliminar as desigualdades regionais com grandes investimentos de capital, mas que pecavam em não incentivar a participação social.

Em 2004, incluiu-se no Plano Plurianual 2004-2007 o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e coordenação

de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, que embora já existisse desde 2003, foi regulamentada com o Decreto nº 5.033 de 05 de abril de 2004. O programa, centrado na inclusão e na justiça social, na reativação das economias locais e na gestão sustentável dos recursos naturais, foi concebido para ser implementado no longo prazo, alcançando todos os espaços rurais do Brasil, especialmente aqueles cujos perfis apresentem características de estagnação econômica, problemas sociais e riscos ambientais, com ponderável presença de agricultores familiares<sup>4</sup>. Para alcançar suas principais metas, um dos objetivos era articular atuações conjuntas com outros órgãos da administração federal, estadual e municipal, bem como da sociedade civil em geral.

Uma das áreas de resultado da SDT/MDA é a *Dinamização Econômica dos Territórios Rurais*. Esta área é entendida como um conjunto de ações que dão ênfase à diversificação e integração das atividades produtivas e à melhoria da eficiência e competitividade dos empreendimentos econômicos e dos próprios territórios, sendo estes organizados em redes de cooperação, cadeias e arranjos produtivos locais e orientados pelos princípios da confiança, solidariedade e participação.

Atualmente, a SDT/MDA atua em 160 territórios rurais, os quais compreendem um total de 2.392 municípios com cerca de 47,1 milhões de habitantes, sendo 16,1 milhões residentes em áreas rurais. Estes territórios abrangem uma área de 52% da superfície nacional<sup>5</sup>. Em Minas Gerais existem 12 territórios rurais homologados pela SDT, e entre eles está o **Território Médio Jequitinhonha**, objeto deste estudo.

Para fortalecer e garantir o processo de gestão social dos territórios rurais existe em cada um deles os Conselhos de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável – CODETER, formados paritariamente por representantes do poder público local e sociedade civil. Estes colegiados constituem-se como as instâncias maiores de deliberação no território no que diz respeito a ações prioritárias de desenvolvimento rural sustentável e na definição de políticas públicas, com o

---

<sup>4</sup> Mais informações no sítio [www.mda.org.br/sdt](http://www.mda.org.br/sdt).

<sup>5</sup> Dados do MDA referentes ao mês de março de 2008.

objetivo principal de compartilhar o poder de decisão e “empoderar” os atores sociais no sentido de desenvolver a capacidade e habilidades coletivas de transformar a realidade<sup>6</sup>.

Para alcançar os resultados esperados, a SDT/MDA fornece aos CODETER`s alguns instrumentos para subsidiar a gestão social nos territórios. Esses instrumentos têm a finalidade de sistematizar todo um conjunto de informações e saberes existentes de forma a ampliar o conhecimento sobre as economias locais e traçar vários eixos e estratégias de ação com vistas ao desenvolvimento sustentável do território e melhoria de vida de seus habitantes. Eles são elaborados conjuntamente por consultores contratados pelo MDA e atores sociais locais (agricultores familiares, gestores públicos, representantes de ONG`s, sindicatos, instituições de pesquisa, agências financeiras e outras entidades que atuam no âmbito do território), a partir de metodologias participativas para o levantamento e problematização das informações.

O principal instrumento de planejamento e gestão social no território é o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, que apresenta os eixos principais para o planejamento das ações com vistas ao desenvolvimento sustentável do território. Entre os documentos que o compõem, destacam-se dois: o Estudo Propositivo de Dinamização Econômica – EP e o Plano Safra Territorial – PST.

O Estudo Propositivo é um documento que fornece um grupo de informações importantes sobre a realidade sócio-econômica dos territórios rurais brasileiros. Além disso, ele estabelece proposições primárias para um plano de ações com vistas à resolução dos principais entraves diagnosticados junto aos atores envolvidos ao desenvolvimento dos territórios. Ele oferece informações e indicadores que dão uma visão geral do território, com desagregação até o nível de municípios.

O outro documento citado, o Plano Safra Territorial – PST, tem a finalidade de orientar o debate com os atores territoriais no sentido de uma maior articulação

---

<sup>6</sup> No caso de um território ainda não possuir um CODETER homologado, forma-se anteriormente uma Comissão de Instalação de Ações Territoriais (CIAT), que devem definir os rumos do planejamento e os principais temas a serem tratados até a instituição do CODETER.

entre as várias políticas existentes e adequá-las às demandas e estratégias de desenvolvimento local. Na prática, o PST visa planejar a execução do Plano Safra Nacional, que engloba todas as políticas públicas voltadas à agricultura familiar no Brasil, para os limites de seu território de identidade, com vistas a uma maior racionalização e potencialização dos recursos. Com isso, espera-se que o processo de formulação do PST auxilie na ampliação da capacidade organizacional dos territórios para o acesso e execução das políticas de fortalecimento da agricultura familiar, em especial aquelas referentes ao crédito e assistência técnica. Porém, outras políticas voltadas à promoção e comercialização de produtos da agricultura familiar, infra-estrutura e capacitação também são debatidas.

Essa estratégia adotada com o objetivo de fortalecer as habilidades sociais e gerar um maior protagonismo por parte dos atores locais na condução das ações de desenvolvimento sustentável é imprescindível, tomando como base a abordagem territorial discutida neste capítulo.

### **3. AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL**

#### **3.1. A AGRICULTURA FAMILIAR E SUA IDENTIFICAÇÃO**

O termo agricultura familiar designa uma variedade de atores que possuem em comum sua ligação com o campo, através da atividade agrícola, com a utilização dos recursos naturais de que dispõe e o emprego de mão-de-obra familiar. Os agricultores familiares diferenciam entre si de várias maneiras, tais como o nível de renda, forma de exploração dos recursos, tipos de atividades, entre outras, além de diferenciarem-se também de acordo com a região brasileira e o bioma natural onde está inserida sua propriedade. Ou seja, os ambientes econômico, físico, geográfico e cultural que circundam a propriedade familiar rural interferem diretamente na construção da identidade dos agricultores bem como na atuação econômica destes com vistas a sua reprodução. Dessa forma, a agricultura familiar, abrangendo as diversas formas de campesinato existentes, consolida-se não apenas como um segmento econômico, mas também como um modo de vida estreitamente ligado à realidade local na qual as propriedades que a compõem se encontram.

A produção agrícola baseada na exploração da propriedade e da força de trabalho familiar remete aos primórdios da civilização humana, perpassando por diversas sociedades ao longo da história, sejam elas escravistas, feudais, capitalistas e socialistas (FERNANDES, 2002). Atualmente, a agricultura familiar permanece presente como categoria produtiva, tanto por meio de relações capitalistas (com diferentes graus de interligação aos mercados), como por relações não-capitalistas (em especial dentro dos movimentos sociais), o que não confirma alguns prognósticos anteriores que profetizavam o fim dessa forma organizativa de produção por não estar em consonância com a evolução das relações econômicas de produção e por ser incompatível com os novos rumos do progresso técnico em curso, o que caracterizaria a agricultura familiar como sendo o atraso diante da busca pelo desenvolvimento econômico ao nível global.

Esses prognósticos vinham tanto por parte dos autores do campo modernizante, que apontavam para a necessidade de uma maior interação dinâmica da agricultura com o sistema econômico como um todo, como também dos autores clássicos socialistas. Marx (1980) denotava que a expansão do modo de produção capitalista viria a provocar a “ruína” do campesinato, este ficando relegado aos espaços onde o capitalismo ainda não havia se desenvolvido suficientemente. Kautsky (1980), em sua obra clássica *A questão agrária*, também preconizou a tendência ao fim da produção familiar agrícola, seja pela extinção total ou pela proletarização dos agricultores. Lênin (1982), analisando o processo de desenvolvimento do capitalismo russo e americano, foi outro que preconizou o predomínio da propriedade capitalizada em relação à pequena produção camponesa. Estes três autores, portanto, viam o campesinato como uma categoria residual no processo de desenvolvimento capitalista e que a pequena propriedade familiar rural caminhava para uma subordinação cada vez mais crescente o capital até o ponto de ser eliminada (BUCHMANN, 1991).

Alguns autores chegaram a apontar uma relação de certa complementaridade entre a propriedade agrícola capitalista e a familiar. Segundo Mann's e Dickinson (1978), o capitalismo encontra dificuldades de inserção na agricultura por se defrontar com o obstáculo da diferença entre o tempo de trabalho e o tempo de produção, dependendo dessa forma de um amplo avanço tecnológico para atenuar essa dificuldade e garantir uma boa acumulação. Assim, a produção familiar persistiria ao ocupar certos espaços não aproveitados pelo capital, como por exemplo, em áreas de difícil mecanização da produção.

Outro autor socialista a analisar esse problema na primeira metade do século XX foi o Alexander Chayanov. Para ele, a pequena propriedade familiar permanece na agricultura mesmo com o processo de expansão do capitalismo. Com a expansão do capitalismo na agricultura, as propriedades familiares de produção passam a aumentar suas necessidades de incremento na produção para obter recursos e “estabelecer um novo patamar de relações com o referido processo, tendendo, todavia, a manter o caráter indivisível da unidade familiar”. Com isso, a forma de produção camponesa não poderia ser vista como

um conjunto de processos isolados, pois “seu nível de necessidades é parcialmente determinado pelo tamanho da família e pelo nível de necessidades a satisfazer num determinado momento histórico”. Sua persistência então se dá pelo fato de não possuir como objetivo principal o lucro, e sim a satisfação das necessidades como um todo da unidade familiar, tanto em termos produtivos como reprodutivos (BUCHMANN, 1991: p. 14-15). Pode-se dizer que Chayanov foi um dos primeiros autores a inserir na análise da viabilidade da agricultura familiar e camponesa outros fatores que não a taxa de retorno da atividade.

Todo esse debate prosseguiu, com períodos de mais ou menos ênfase, durante toda a segunda metade do século XX, acompanhando inclusive a própria consolidação do capitalismo industrial como sistema econômico hegemônico a nível global.

Em 2005, em Londres na Inglaterra, ocorreu uma reunião com diversos especialistas internacionais a convite do *International Food Policy Research Institute* (IFPRI – EUA) e do *Overseas Development Institute* (ODI – Grã Bretanha) com o tema “*O futuro das pequenas propriedades rurais*”. Nessa reunião, discutiu-se se o apoio às pequenas propriedades agrícolas é uma opção que pode trazer bons resultados na luta contra a pobreza e as desigualdades sociais. Na opinião desses organismos internacionais, tal ação não se viabiliza pelo fato da agricultura familiar ter perdido importância nas sociedades contemporâneas. Abramovay (2006) sintetizou as principais justificativas apontadas para essa conclusão.

Os titulares de unidades produtivas vivendo em situação de muita pobreza não possuem meios técnicos nem habilidades para se manterem em mercados cada vez mais competitivos; além disso, a queda nos preços dos principais produtos agrícolas nos grandes mercados internacionais oferece-lhes poucas chances de neles afirmar-se (Maxwell, 2005); as próprias cadeias de comercialização (*supply chains*) do capitalismo contemporâneo exigem um padrão e uma regularidade na oferta muito além da capacidade destas *small farms* (Reardon *et al*, 2005). É verdade que estas “*small farms*” têm a vantagem de custos de transação na organização interna do trabalho inferiores ao de unidades baseadas no uso sistemático do assalariamento (Ruben, 2005). Mas, em contrapartida, seus custos de transação no acesso a mercados, tecnologias, créditos e informação são muito maiores. Portanto, é ilusório o horizonte de emancipar os pobres de regiões agrícolas carentes por meio da tentativa de fortalecer sua capacidade de produção agropecuária (Ellis, 2005), pois não teriam condições competitivas para tanto (p. 7).

Porém, no mesmo trabalho, Abramovay afirmou que a discussão no Brasil tomou rumos bem diferentes daqueles apontados pelo debate internacional. A valorização da agricultura familiar no país foi pautada a partir de três planos distintos. O primeiro diz respeito ao plano *intelectual*, devido ao surgimento de diversos estudos e pesquisas que permitiram estratificar e capturar toda a heterogeneidade da agricultura familiar no país, bem como avaliar a sua relevância sócio-econômica.

O segundo plano é o das *políticas públicas*, principalmente após o lançamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e a intensificação dos projetos de assentamentos de reforma agrária durante a década de 1990. Essas e outras políticas foram responsáveis pela geração de novas oportunidades de ocupação e negócios no campo a milhares de famílias.

No plano *social*, por último, Abramovay reforçou que a agricultura familiar corresponde a um conjunto de forças organizadas cuja principal bandeira de luta é a afirmação da viabilidade econômica da produção familiar, e, posteriormente, sua consolidação como seguimento importante para a economia social.

Nesse sentido, Neves (2002) já havia afirmado que não se deve reconhecer o termo agricultura familiar apenas como conceito teórico, e sim como um classificador no campo político de um segmento de produtores ligado a um projeto de redefinição de suas formas de integração na sociedade. Assim, a agricultura familiar visa se consolidar por meio da construção de novas posições sociais, pressupondo a superação do isolamento político e cultural e da precariedade material dos camponeses, dos pequenos produtores, dos arrendatários, dos parceiros, dos assentados de reforma agrária e outros termos que diferenciam uma heterogênea massa de produtores e trabalhadores rurais.

Essa confluência de fatores econômicos, sociais e políticos, abriu espaço para a constituição de várias organizações sociais representativas dos agricultores familiares, muitas delas organizadas em forma de redes com um conjunto de forças variadas para maximizar a possibilidade de sucesso em suas ações. Abramovay (2005) definiu como as quatro modalidades de organização local mais

importantes para os movimentos sociais de fortalecimento da agricultura familiar as seguintes:

- As *Comunidades Eclesiais de Base - CEB's*, embora menos importantes atualmente que no período da ditadura, ainda são significativas no meio rural;
- Os *Sindicatos de Trabalhadores Rurais - STR's* - filiados, alguns, à CONTAG, outros, à FETRAF, são canais importantes de mobilização direta dos agricultores;
- Os *Conselhos de Desenvolvimento Rural*, sobretudo os que tratam de temas referentes à agricultura, também fazem parte dos recursos em que se apóiam as mobilizações;
- As *cooperativas de crédito e de leite* são as mais importantes organizações econômicas criadas por agricultores familiares e possuem uma considerável capilaridade.

Outro ponto importante em relação ao debate sobre agricultura familiar e desenvolvimento rural, levantado por Buainain (2006), diz respeito à crescente preocupação à questão ambiental, a qual o Brasil possui um papel de extrema importância. A sustentabilidade dos recursos naturais é atualmente uma exigência obrigatória para qualquer plano de desenvolvimento, pois envolve temas como disponibilidade de água, contaminação de terras, devastações florestais, redução da biodiversidade, etc. Essa consciência ambiental trouxe à tona o debate sobre as relações entre o meio ambiente e o padrão atual de produção agrícola advinda da chamada "Revolução Verde". Nas palavras do próprio Buainain (2006): "O questionamento desse modelo pode revalorizar atributos da agricultura familiar, redefinir o peso dos fatores determinantes das vantagens comparativas e abrir novos espaços de atuação" (p. 41).

Essas discussões fizeram com que a agricultura familiar passasse a ganhar força dentro da dinâmica capitalista como conceito genérico, englobando como uma de suas categorias a do camponês, que possui grande entonação política (WANDERLEY, 1997). Lamarche (1993) apontou como principal característica que distingue a agricultura familiar da camponesa o fato desta última apresentar um modelo bem particular de exploração agrícola, inclusive em posição de resistência

às transformações capitalistas no campo. Porém, as duas categorias apresentam como elemento comum a forma de organização da unidade de produção com a predominância da força de trabalho familiar. Sobre essa questão, Marafon (2006) remeteu-se ao trabalho de Germer (2002) para afirmar que:

[...] a denominação de agricultura familiar deriva da concepção norte-americana de produção familiar, na qual o chamado produtor “familiar” representava o pequeno produtor ousado, o homem da fronteira, o pequeno industrial inovador e assim por diante, representado na agricultura pelo “*farmer*”, e a de campesinato deriva da concepção européia de produção familiar baseado em Chayanov (1974), no qual a produção familiar é vista como dotada de uma lógica própria e por isso capaz de resistir “a transformação capitalista”. Ainda de acordo com Germer (2002), a concepção norte-americana passa a prevalecer a partir dos anos 1990, no Brasil, enquanto a concepção européia predominou nos anos de 1970-1980 (p. 23).

No documento intitulado “*Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*”, desenvolvido pela FAO/INCRA (1995), a produção agrícola brasileira é classificada sob dois modelos: o familiar e o patronal. Tal classificação visava estabelecer diretrizes para ações de políticas públicas que levassem “ao desenvolvimento rural e à integração dos produtores familiares ao mercado” (MARAFON, 2006, p. 19). Um ponto importante dessa nova proposta de estratificação dos estabelecimentos agropecuários é que ela apresenta como ponto de partida o regime de trabalho prevalecente utilizado na propriedade (familiar ou assalariado), e não a extensão da área. A tabela 3.1 traz as principais diferenças entre os dois modelos propostos.

**TABELA 3.1 – COMPARAÇÃO ENTRE OS MODELOS PATRONAL E FAMILIAR DE AGRICULTURA**

<i>Patronal</i>	<i>Familiar</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Completa separação entre gestão e trabalho.</li> <li>• Organização centralizada.</li> <li>• Ênfase na especialização.</li> <li>• Ênfase nas práticas padronizáveis.</li> <li>• Predomínio do trabalho assalariado.</li> <li>• Tecnologias dirigidas à eliminação das decisões “de terreno” e “de momento”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabalho e gestão intimamente relacionados.</li> <li>• Direção do processo produtivo diretamente assegurada pelos proprietários ou arrendatários.</li> <li>• Ênfase na diversificação.</li> <li>• Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida.</li> <li>• Trabalho assalariado complementar.</li> <li>• Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo.</li> </ul>

Fonte: FAO/INCRA, 1995.

Em outro documento da FAO/INCRA (2000), as unidades familiares agrícolas são classificadas segundo o grau de consolidação econômica das propriedades, dividido em três eixos, a saber: consolidados, em transição, e periféricos ou de subsistência. A tabela 3.2 apresenta uma breve discussão sobre cada uma dessas subclassificações.

**TABELA 3.2 – CLASSIFICAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES**

<b><i>Consolidados</i></b>	São produtores considerados empresários do setor, com boa liderança nas comunidades, buscam assistência técnica e creditícia, possuindo bom poder de análise e gerenciamento. São propriedades geralmente menores de 100 ha com concentração próximo a 50 ha.
<b><i>Em Transição</i></b>	São produtores de menor esclarecimento que os consolidados, buscam em menor intensidade a assistência técnica e creditícia, possuindo médio poder de análise e gerenciamento. São propriedades geralmente menores de 100 ha com concentração próximo a 20 ha.
<b><i>Periféricos ou de Subsistência</i></b>	A utilização do crédito rural é nula ou incipiente, pois não possuem viabilidade econômica para ter acesso a ele. Geralmente, tem dificuldades quanto ao gerenciamento da propriedade. Também considerado agricultor que mais se aproxima do camponês tradicional, onde a luta pela terra e contra as perversidades do capitalismo se faz presente. São propriedades geralmente menores de 50 ha com concentração abaixo de 20 ha.

Fonte: FAO/INCRA, 2000.

Ao comentar sobre cada uma das subclassificações da tabela acima, Marafon (2006) afirmou que:

Os dois primeiros são produtores com maiores desenvolturas no mercado, onde a busca por assistência técnica e crédito ocorrem com maior frequência. Neste caso, o uso de média/alta tecnologia (máquinas, insumos, defensivos, etc.) é inevitável, sendo considerada uma agricultura dinâmica e de trabalhadores “qualificados” de acordo com o padrão capitalista. Esses agricultores também obtêm bons rendimentos de produtividade e lucro, sendo os modelos mais próximos de uma empresa rural familiar, contudo, inseridos em todos os padrões de agricultura familiar seguido pelo PRONAF.

O terceiro grupo, de agricultores periféricos ou de subsistência, é aquele onde a utilização do crédito é praticamente nula, sendo propriedades de baixa tecnologia e produtividade. Ressaltamos assim que este modelo de agricultor é o que mais se aproxima do camponês tradicional, visto que não mantém uma “dependência externa” e utiliza métodos tradicionais, com sua produção voltada para satisfazer as necessidades da família. A luta pela terra também é uma preocupação constante desse produtor rural, que sobrevivendo muitas vezes como trabalhador sem-terra, é obrigado a ocupar as terras pertencentes ao outro extremo da sociedade rural, o latifúndio (p. 21).

A partir dessa discussão, pode-se perceber o quão complexo é a discussão que permeia a problemática das unidades familiares de produção agrícola e os agricultores familiares, devido a suas diversas especificidades que assumem nos diferentes cenários do “mundo rural” brasileiro. Entretanto, essa categoria de trabalhadores, com suas várias organizações representativas no país, continua em luta por um ambiente econômico e institucional favorável a sua reprodução social.

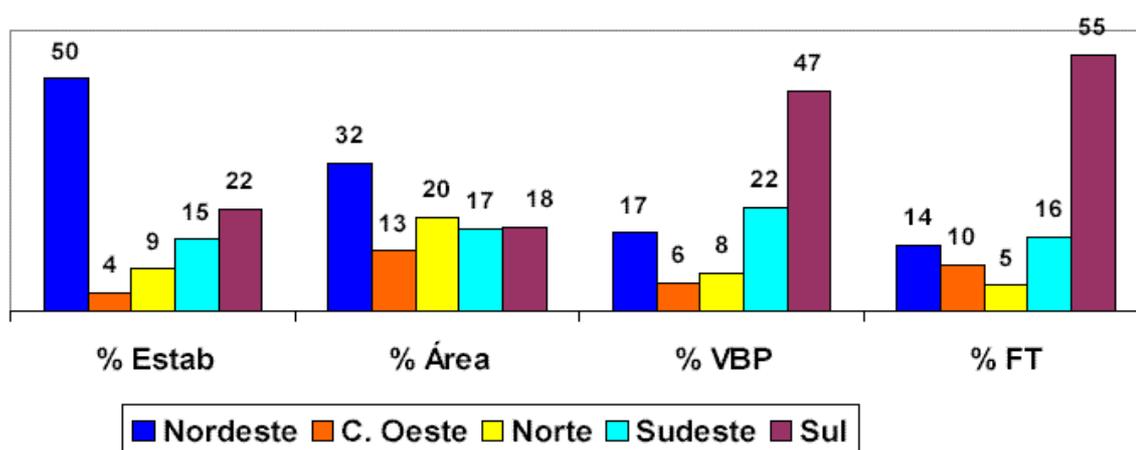
### **3.2. O UNIVERSO DA AGRICULTURA FAMILIAR E SUA IMPORTÂNCIA ECONÔMICA NO BRASIL**

O trabalho de Guanzioli *et. al.* (2001) foi a primeira sistematização mais extensa dos dados oficiais de pesquisa, em especial o Censo Agropecuário de 1995/96, em relação ao universo da agricultura familiar no Brasil. Nesse trabalho, a sistemática adotada para a diferenciação dos 4.859.732 estabelecimentos rurais existentes no Brasil, segundo o Censo, entre familiares e patronais se deu principalmente em razão da predominância do trabalho familiar ou assalariado. Para ser caracterizados como familiares, os estabelecimentos rurais deviam atender a duas condições básicas: 1) A direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor; e 2) O trabalho familiar era superior ao trabalho contratado.

Segundo os resultados apresentados por Guanzioli *et. al.* (2001), a os estabelecimentos familiares representam 85,2% do total, contra 11,4% dos estabelecimentos patronais. Já em relação à área ocupada, essa situação muda-se de figura. Enquanto o total de estabelecimentos familiares ocupa uma área referente a 30,5% da área total, os estabelecimentos patronais ocupam 67,9%. Em média no Brasil, as propriedades rurais familiares possuem 26 hectares, mas essa média varia bastante dependendo da região, oscilando de 17 hectares no Nordeste a 84 hectares no Centro-Oeste. Um detalhe complementar é que a região Sul possui a maior porcentagem de estabelecimentos familiares nos Brasil, 90,5%. Já a região Centro-Oeste, com 66,8%, possui o menor percentual. Na

tabela também constam dados gerais sobre o valor bruto da produção e o financiamento total dos estabelecimentos rurais.

A figura 3.1 abaixo apresenta uma comparação das características gerais dos estabelecimentos familiares por região brasileira. Novamente, os estabelecimentos da região Sul se sobressaem, pois mesmo possuindo 22% do total de estabelecimentos, eles foram responsáveis por 47% do valor bruto da produção e 55% do financiamento total. A região Nordeste possui a metade dos estabelecimentos familiares no país, totalizando 32% de toda a área ocupada, mas respondem por apenas 17% de toda a produção.



**FIGURA 3.1 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS REGIÕES NO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS FAMILIARES, ÁREA, VBP E FINANCIAMENTO TOTAL**

Fonte: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO (2000)

Quanto à condição dos agricultores familiares em relação à terra, a tabela 3.3 indica que 74,6% do total são proprietários, 5,7% são arrendatários, 6,4% são parceiros e 13,3% são ocupantes. A região Nordeste apresenta o menor percentual de agricultores familiares proprietários de suas terras, com 65% do total dos estabelecimentos nessa situação. O maior percentual dos agricultores familiares na condição de proprietários dos estabelecimentos ficou por conta da região Centro-Oeste, com 89,8%.

**TABELA 3.3 – AGRICULTORES FAMILIARES: PERCENTUAL DOS ESTABELECIMENTOS E ÁREA SEGUNDO A CONDIÇÃO DO PRODUTOR**

REGIÃO	Proprietário		Arrendatário		Parceiro		Ocupante	
	%Estab	%Área	%Estab	%Área	%Estab	%Área	%Estab	%Área
<b>Nordeste</b>	65,4	91,8	6,9	1,0	8,4	1,6	19,3	5,6
<b>Centro-oeste</b>	89,8	93,6	3,4	2,7	1,3	0,4	5,6	3,2
<b>Norte</b>	84,6	94,2	0,7	0,3	1,4	0,4	13,2	5,1
<b>Sudeste</b>	85,7	92,2	4,1	3,8	5,2	1,5	5,0	2,5
<b>Sul</b>	80,8	87,8	6,4	5,4	6,0	3,2	6,7	3,7
<b>BRASIL</b>	<b>74,6</b>	<b>91,9</b>	<b>5,7</b>	<b>2,3</b>	<b>6,4</b>	<b>1,5</b>	<b>13,3</b>	<b>4,3</b>

Fonte: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO (2000)

Estabelecidos os aspectos gerais da agricultura familiar no Brasil, Guanzioli *et. al.* (2001) também propuseram uma tipologia para a diferenciação de seus atores no interior de seu universo. O objetivo dessa diferenciação foi demonstrar os distintos níveis sócio-econômicos em que se encontram os agricultores familiares brasileiros e suas distintas lógicas de produção e sobrevivência, dada a heterogeneidade desse setor no país.

Como metodologia para realizar essa tipologia utilizou-se a renda total dos agricultores familiares com vistas a captar e diferenciar os aspectos de sua atividade produtiva, como a inserção no mercado, a transformação e o beneficiamento de produtos agrícolas no interior do estabelecimento<sup>7</sup> e o auto-consumo. Para a definição dos parâmetros, os autores optaram por utilizar como dado básico a diária média estadual, por permitir comparar, mesmo sendo por aproximação, a renda média auferida pelo produtor nas atividades do estabelecimento com o custo de oportunidade da mão-de-obra familiar, definido como o valor da diária de um trabalhador rural praticada em seu estado. O valor do custo de oportunidade (VCO) é tomado como sendo o valor da diária média estadual, acrescido de 20%<sup>8</sup> e multiplicado pelo número de dias úteis do ano (calculado em 260), tendo em vista a comparação com a renda anual.

<sup>7</sup> Segundo Guanzioli (2001), o Censo denomina tal atividade de “indústria rural” e a conceitua como “transformação ou beneficiamento de produtos agropecuários produzidos no estabelecimento ou adquiridos de terceiros, efetuados pelo produtor em instalações do próprio estabelecimento, comunitárias (moinhos, moendas, casa de farinha, etc.) ou de terceiros por prestação de serviços”.

<sup>8</sup> A inclusão desse percentual, embora arbitrário, justifica-se porque as diárias são muito baixas e não asseguram a estabilidade do agricultor.

Com base então no VCO<sup>9</sup>, foram estabelecidos quatro tipos de agricultores familiares:

- 1) *Tipo A*, com Renda Total superior a três vezes o Valor do VCO;
- 2) *Tipo B*, com Renda Total superior a uma vez até três vezes o VCO;
- 2) *Tipo C*, com Renda Total superior à metade até uma vez o VCO;
- 3) *Tipo D*, com Renda Total igual ou inferior à metade do VCO.

A partir dessa classificação apresentada, a tabela 3.4 estratifica o universo da agricultura familiar no Brasil e nas regiões por tipo de agricultores.

**TABELA 3.4 – ESTABELECEMENTOS FAMILIARES, ÁREA, VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO E FINANCIAMENTO TOTAL (FT) DOS TIPOS**

FAMILIAR TIPOS	Estab Total	% Estab s/ total	Área (mil ha)	% Área s/ total	VBP (1) (mil R\$)	% VBP s/ total	FT (2) (mil R\$)	% FT s/ total
<b>A</b>	406.291	8,4	24.141	6,8	9.156.373	19,2	433.295	11,7
<b>B</b>	993.751	20,4	33.810	9,6	5.311.377	11,1	228.965	6,2
<b>C</b>	823.547	16,9	18.218	5,2	1.707.136	3,6	68.911	1,9
<b>D</b>	1.915.780	39,4	31.599	8,9	1.942.838	4,1	206.656	5,6
<b>TOTAL</b>	<b>4.139.369</b>	<b>85,1</b>	<b>107.768</b>	<b>30,5</b>	<b>18.117.725</b>	<b>37,9</b>	<b>937.828</b>	<b>25,3</b>

Fonte: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO (2000)

(1) Valor Bruto da Produção

(2) Financiamento Total

No país como um todo, percebe-se a predominância de estabelecimentos rurais familiares enquadrados no grupo D, com 39,4% do total, que estariam basicamente enquadrados como agricultores periféricos ou de subsistência<sup>10</sup>. Porém, esse grupo é responsável pela menor parcela do valor bruto da produção, com apenas 4,1%. Isso se dá, entre outros fatores econômicos, pelo fato desse grupo englobar os estabelecimentos familiares com menor extensão de terra, muitos deles caracterizados como minifúndios<sup>11</sup>, onde a grande parte da produção é destinada ao próprio consumo da família e muito pouco é comercializado. Em uma análise regional, nota-se que o Nordeste possui a maior porcentagem de estabelecimentos do grupo D, com 52,2%. Na região Sul está a maior proporção

<sup>9</sup> VCO = 1,2 X Diária Média Estadual X 260.

<sup>10</sup> Ver classificação da tabela 3.2.

<sup>11</sup> Segundo o Estatuto da Terra, minifúndio é a propriedade rural que possui área agricultável inferior à do módulo fixado para a respectiva região e tipo de exploração.

dos estabelecimentos consolidados da agricultura familiar, enquadrados nos tipos A e B, com 16,7% e 32,4% respectivamente.

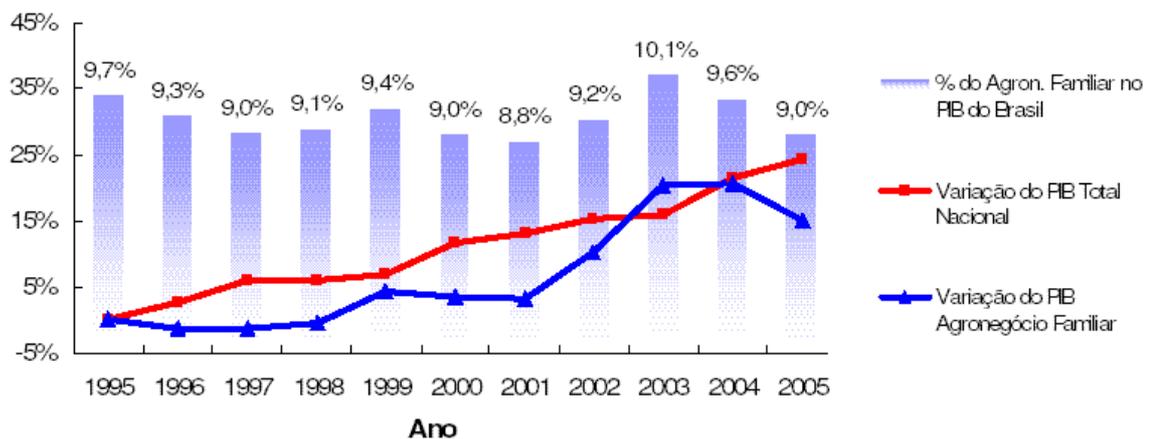
Em relação à área média dos estabelecimentos familiares em hectares segundo os diferentes tipos no Brasil, os estabelecimentos dos tipos A, B, C e D possuem em média, 59,4%, 34,0%, 22,1% e 16,5% em média respectivamente. Porém, novamente existe uma grande variação entre os mesmos por região. No caso do tipo D, por exemplo, enquanto sua área média no Nordeste é de 9,7 hectares, no Centro-Oeste é de 71,1 hectares, mais de quatro vezes a média nacional para esse tipo. Segundo Guanzioli *et. al.* (2001):

Entre os 5,5 milhões de pessoas ocupadas nos estabelecimentos familiares do tipo D, cerca de 3,5 milhões estão na região Nordeste. Nessa região são muito comuns os casos em que os agricultores mais pobres conciliam (por necessidade) o trabalho no próprio estabelecimento, durante um período do ano, com a venda de mão-de-obra em outros períodos (p. 50).

Passando agora a analisar a participação da agricultura familiar na economia brasileira, tem-se nos trabalhos de Guilhoto *et. al.* (2005 e 2007) um importante referencial. Segundo os autores, a produção familiar não somente é um fator de desaceleração do fenômeno do êxodo rural e fonte de recursos para famílias de rendas menores, como também possui importante contribuição para a geração de riquezas no país. Os resultados desses trabalhos apontaram que, mesmo com todo seu aspecto heterogêneo já demonstrado, a agricultura familiar enquanto segmento produtivo é responsável por uma parcela bem significativa de todo o produto agropecuário brasileiro, inclusive com seu inter-relacionamento com outros segmentos importantes na economia.

Acompanha-se pela figura 3.2 abaixo o percentual estimado do PIB brasileiro gerado pela agricultura familiar ao longo dos anos 1995 e 2005. Nesse período, essa participação variou de 8,8% a 10,1%, terminando com 9% em 2005. Esse percentual não é nada negligenciável, visto que em 2005 representou um valor superior a R\$ 170 bilhões. Além do mais, o cálculo é apenas da parcela comercializável da produção, não entrando no cômputo a produção voltada para o próprio consumo doméstico. É importante destacar também que a agricultura

familiar responde por cerca de um terço de todo o PIB agropecuário brasileiro, uma vez que a participação do agronegócio (familiar e patronal) no PIB total da economia brasileira foi de 28%. Outro ponto é que, entre os anos de 2001 e 2003, a taxa de variação do produto agrícola familiar foi superior à taxa média nacional. No entanto, houve uma desaceleração a partir de 2004 e um refluxo da produção em 2005. Para Guilhoto *et. al.* (2007), essa queda na produção não ocorreu apenas na produção familiar, mas em todo o complexo agropecuário, “em razão da apreciação do câmbio, dos problemas climáticos em importantes regiões produtoras e dos problemas sanitários ocorridos na pecuária” (p.7).

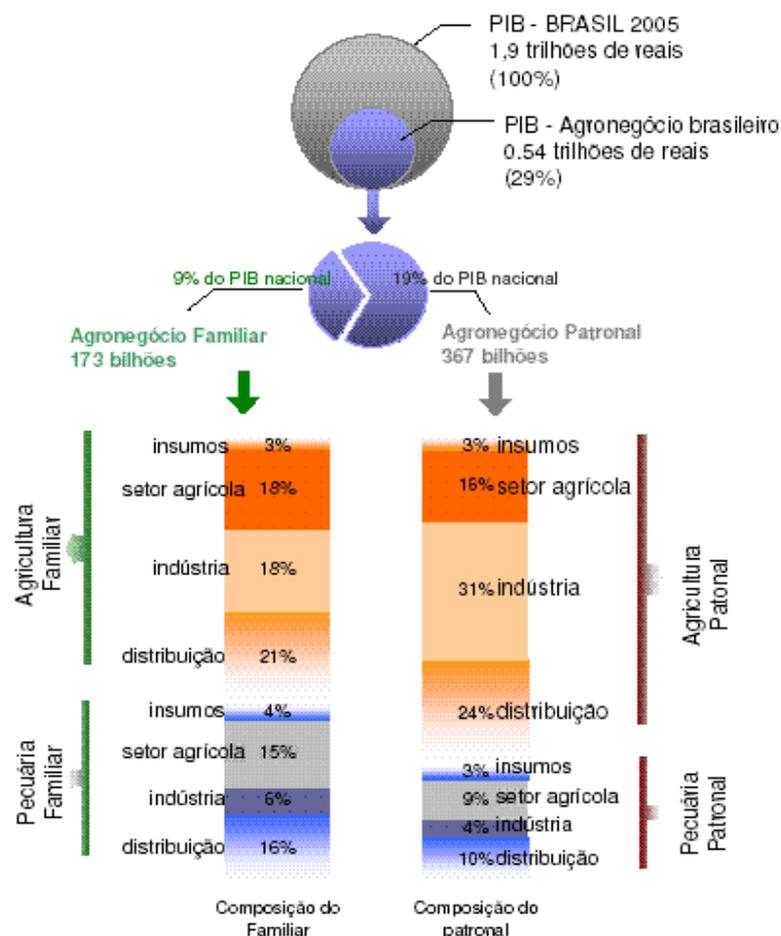


**FIGURA 3.2 - EVOLUÇÃO DO PIB DO BRASIL E DO AGRONEGÓCIO FAMILIAR, COM SUA RESPECTIVA PARTICIPAÇÃO TOTAL NACIONAL, ENTRE 1995 A 2005**

Fonte: Guilhoto *et. al.* (2007).

Ao analisar a participação do setor agropecuário propriamente dito (produção agrícola e pecuária) na formação do produto total da agricultura familiar, vê-se pela figura 3.4 que ela é maior do que no sistema patronal. Enquanto no segmento familiar o produto total é composto em 18% pelo setor agrícola e 15% pelo pecuário, no patronal os valores são 16% e 9% respectivamente. Todavia, o produto familiar tem uma menor integração industrial que o patronal, 18% contra

31%, o que demonstra a dificuldade desse segmento em investir em estruturas agroindustriais para a agregação de valor de sua produção.

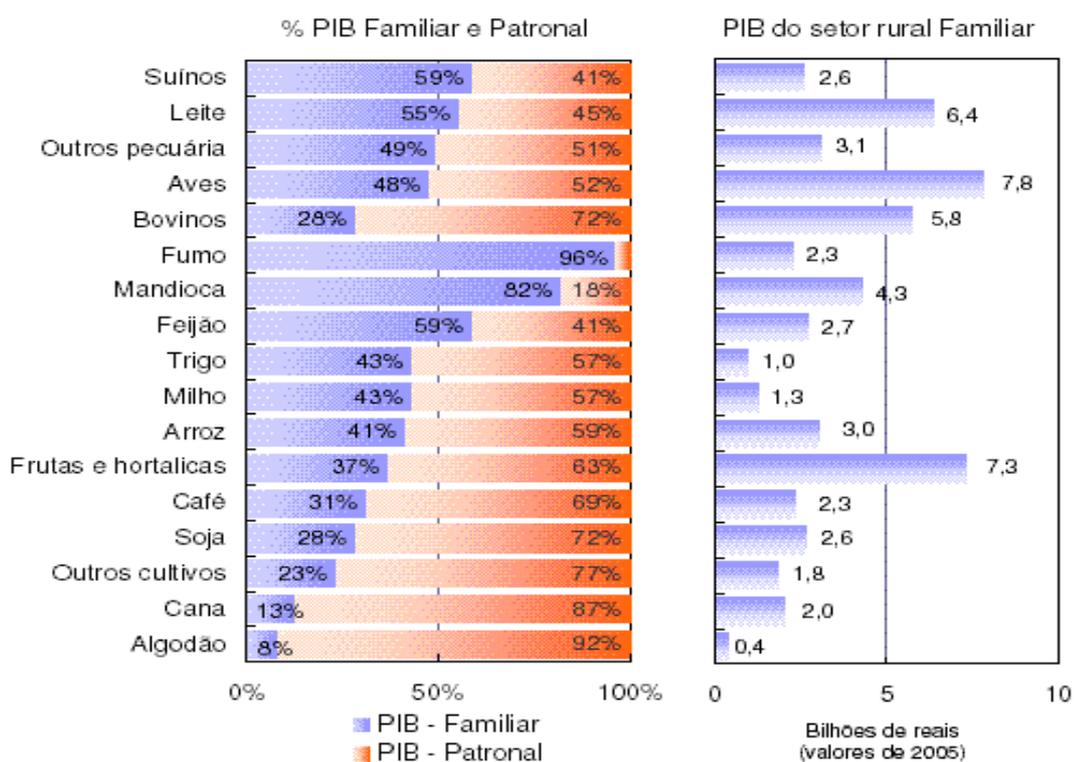


**FIGURA 3.3 – COMPOSIÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO AGRONEGÓCIO FAMILIAR E PATRONAL, EM 2005**

Fonte: Guilhoto *et. al.* (2007).

Em termos de participação relativa no valor da produção das principais cadeias produtivas agropecuárias, a agricultura familiar, em comparação com a patronal, se sobressai principalmente em cinco delas: fumo, mandioca, feijão, suínos e leite. Porém, dessas cadeias apenas a do leite superou a casa dos R\$ 5 bilhões em valor de produção no ano de 2005. A que apresentou um maior valor foi a de aves, alcançando a cifra de R\$7,8 bilhões, cadeia na qual a agricultura

familiar responde por 48%, o que não deixa de ser uma participação bastante significativa, principalmente devido à maior integração entre produtores familiares e empresas do setor. A figura 3.4 abaixo permite uma análise mais pormenorizada sobre a participação relativa dos dois segmentos produtivos agrícolas nas cadeias de produção agropecuária e seus respectivos valores.

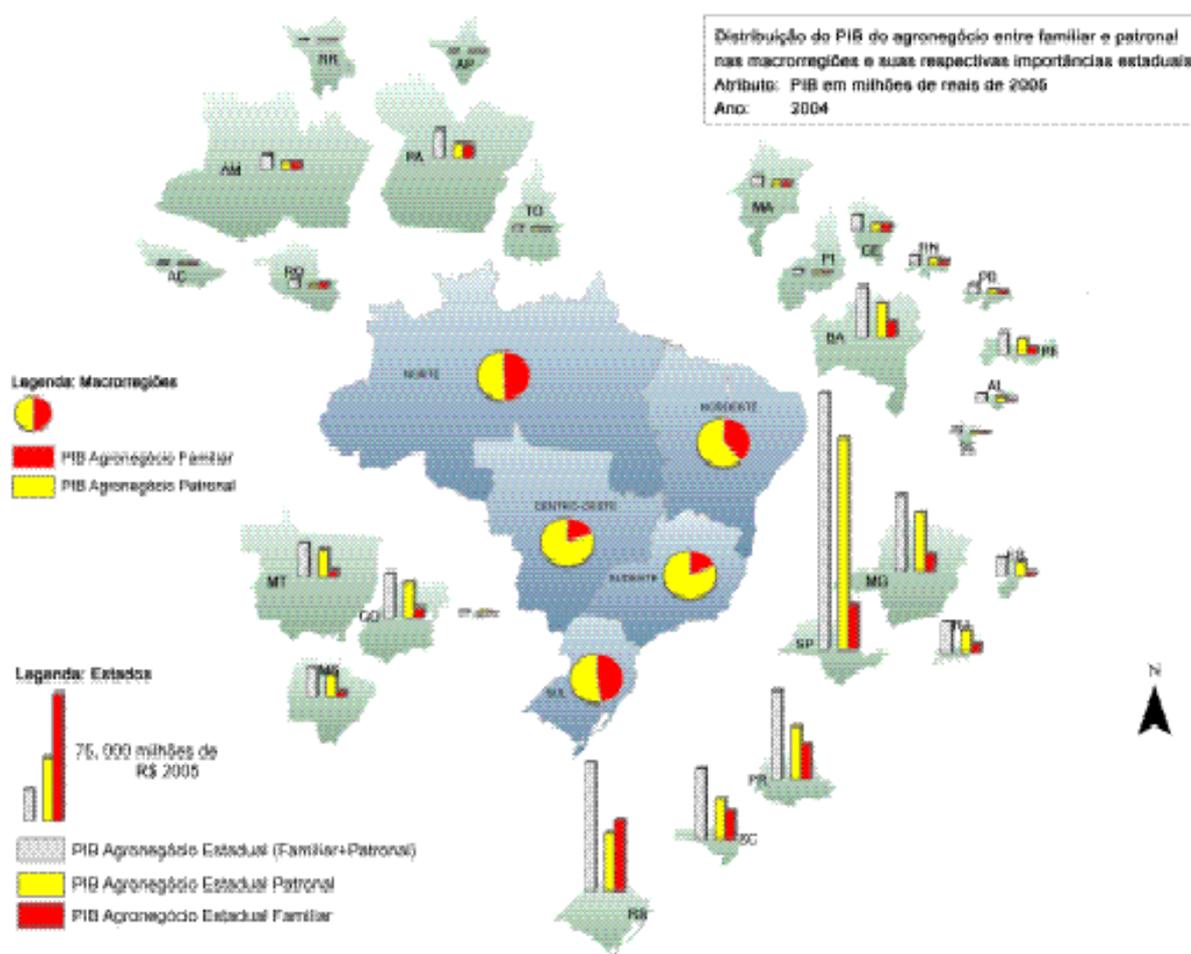


**FIGURA 3.4 - PARTICIPAÇÃO DO PIB FAMILIAR NO TOTAL E O SEU RESPECTIVO VALOR, CONSIDERANDO CADA TIPO DE PRODUÇÃO, EM 2005**

Fonte: Guilhoto *et. al.* (2007).

Por último, a figura 3.5 demonstra como estão divididos os complexos agrícola e pecuário no produto familiar total nos estados. Os autores dividiram o PIB do agronegócio em quatro componentes (produção, indústria, fornecimento de insumos e distribuição), calculados para os dois complexos. Fica claro que a produção familiar possui uma participação relativa mais significativa nas regiões Norte e Sul, principalmente com relação à industrialização da produção agrícola

familiar no Rio Grande do Sul. A pior situação, que já era de se esperar por todos os dados já apresentados no início deste tópico, ficou por conta dos estados do Nordeste, com exceção da Bahia, que apresenta certo destaque na parte de produção agrícola. Já a produção no sistema patronal se sobressai mais nas regiões Centro-Oeste e Sudeste. No estado de Minas Gerais, onde se localiza o território objeto deste estudo, vê-se que a participação da produção familiar na formação do PIB agropecuário estadual é bem menor que a média nacional, girando em torno de 20%.



**FIGURA 3.5 - PIB TOTAL, PATRONAL E FAMILIAR DO AGRONEGÓCIO, E PARTICIPAÇÃO DO AGRONEGÓCIO PATRONAL E FAMILIAR SEGUNDO OS ESTADOS, 2004**

Fonte: Guilhoto *et. al.* (2007).

A análise de todas essas informações é importante para se ter um diagnóstico mais apurado, a partir de dados oficiais, da realidade em que se encontra o universo da agricultura familiar no Brasil. O levantamento constante de novas informações e sua consequente análise são fundamentais para subsidiar os agentes governamentais na definição de políticas públicas voltadas a interferir nessa realidade, de forma a garantir melhores oportunidades de ocupação e maior possibilidade de negócios ao público envolvido, objetivando o aumento da renda, maior acesso a novas tecnologias e serviços de melhor qualidade, enfim, a garantia de uma vida mais digna aos trabalhadores do meio rural brasileiro. Uma das políticas que mais se destacaram nos últimos anos foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, objeto do próximo capítulo.

## **4. O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF**

### **4.1. CONSTITUIÇÃO E EVOLUÇÃO DO PRONAF NO BRASIL**

O PRONAF foi criado em 1995 com a Resolução nº 2.191 (24/08/1995), sendo instituído posteriormente em 1996 por meio do Decreto nº 1.946 (28/06/1996). Seu intuito principal é estabelecer diversas ações e garantir os recursos para o apoio às atividades produtivas do segmento da agricultura familiar no Brasil. Dessa forma, de acordo com o artigo 1º de seu Decreto, o PRONAF busca “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 da renda”.

Pode-se dizer, com base em uma extensa literatura sobre o tema, que o PRONAF surgiu com base em duas motivações principais. A primeira remete-se mais ao plano político. Com a redemocratização e a promulgação da nova Constituição Federal no final dos anos 1980, os diversos movimentos sociais organizados passaram a exercer um papel mais ativo na realidade política na época, exigindo a garantia dos novos direitos conquistados. No meio rural não foi diferente. Os vários sindicatos de trabalhadores rurais, organizados ou não em centrais, e os movimentos populares que surgiram, em especial o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, iniciaram a luta contra a invisibilidade do segmento dos pequenos agricultores – ou agricultores familiares, termo que começava a entrar em voga – como agentes produtivos e demandantes de políticas públicas que os apoiassem em suas atividades, como: crédito, infraestrutura, assistência técnica, reforma agrária, educação no campo, entre outros.

A segunda motivação, mais no campo econômico, diz respeito aos diversos estudos que apontavam o “tamanho” da agricultura familiar e sua capilaridade em todo o território nacional, de forma que não poderia ser negligenciada. Em especial, os relatórios de pesquisa dos convênios INCRA/FAO apontavam que a

agricultura familiar, com todas as suas especificidades e heterogeneidade, desde que munida e estruturada com os meios necessários, poderia ser um instrumento para diminuir a pobreza e as desigualdades regionais, trazendo também bons resultados para a economia brasileira como um todo.

Dessa forma, o PRONAF veio para satisfazer essas duas questões acima discutidas. Para tanto, foi organizado em três linhas distintas: PRONAF Crédito, linha esta que, desde o início do programa, foi a principal em termos de volume de recursos, somando mais de 90% do total dos recursos de 2004 (FARIA SILVA *et. al.*, 2006); PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, que a partir de 2003 passou a ser discutida e deliberada em âmbito territorial; e o PRONAF Capacitação, linha apoiada pelos recursos do Infraestrutura e que perdeu sua importância atualmente e por isso não será debatida nesse trabalho.

A princípio, o PRONAF ficou sob a governança do Ministério da Agricultura. Porém, desde seu surgimento, o PRONAF passou por diversas alterações e aperfeiçoamentos com vistas a dá-lo uma maior capacidade de operacionalização. Atualmente ele encontra-se sobre responsabilidade administrativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Segue abaixo uma análise da evolução das duas principais linhas do programa.

#### **4.1.1. PRONAF INFRAESTRUTURA**

A linha para financiamento de infraestrutura e serviços municipais do PRONAF surgiu a partir do Decreto Presidencial nº 1946, de 28 de julho de 1996, sendo desde então executada com recursos do Tesouro Nacional advindos do OGU. Ela foi criada como parte integrante da estratégia de criar condições básicas para os municípios rurais mais pobres e com grande concentração de agricultores familiares.

Ferreira *et. al.* (2001) sintetizou os principais objetivos do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais (PRONAF – M) em três pontos:

- 1) Implantação, ampliação e modernização de infraestrutura e serviços públicos municipais necessários ao fortalecimento da agricultura familiar,

- como: recuperação de estradas vicinais, linha tronco de energia elétrica, construção de armazéns comunitários, obras hídricas de uso coletivo, etc.;
- 2) Eliminação de gargalos que estejam retardando ou impedindo o desenvolvimento nas áreas em que predomine a agricultura familiar;
  - 3) Ampliação das garantias ao produtor quanto à aplicação do crédito rural, mediante a melhoria do escoamento da produção, facilidade de acesso a tecnologias e maior competitividade no mercado.

Para além dos itens financiáveis, este programa trouxe um aspecto de inovação importante para o campo das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, também ressaltado por Abramovay & Veiga (1999). Trata-se do ponto que prevê o incentivo ao protagonismo dos agricultores familiares, atuando tanto no planejamento, implantação e avaliação das ações, considerado pelos autores como uma proposição necessária para a mudança dos métodos de intervenção do Estado na realidade rural.

Dessa forma, para serem contempladas pelo PRONAF – M, as obras de infraestrutura e serviços de apoio deveriam observar três diretrizes: a) atuar de acordo com as demandas formuladas pelos agricultores familiares diretamente e/ou por suas organizações; b) descentralizar pessoal e processos de trabalho, aproximando-os o mais possível das realidades locais; e c) concentrar esforços na busca de respostas integrais para os sistemas de produção típicos da agricultura familiar. Outros critérios foram surgindo posteriormente, como a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios.

Para Abramovay & Veiga (1999), a aplicação desses critérios implicou em maior chance de o município selecionado ser o que apresentasse simultaneamente uma distribuição fundiária mais pulverizada, menor taxa de urbanização e menores índices de produtividade nos estados. Ferreira *et. al.* (2001) também afirmaram que os critérios possibilitavam a seleção de municípios mais pobres nos estados brasileiros, apontando na direção correta do estabelecimento de políticas públicas direcionadas para a diminuição das desigualdades regionais.

Para pleitear esses financiamentos, cada município selecionado deveria elaborar seu Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR)<sup>12</sup> aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR)<sup>13</sup>, composto por representantes da sociedade civil e poder público (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999). No seu primeiro ano de existência, o PRONAF – M foi implementado em 389 municípios brasileiros, contando com um trabalho em conjunto entre organização dos agricultores familiares, conselhos e secretarias executivas estaduais do PRONAF. Porém, não houve disponibilização de recursos financeiros para essa linha em 1996.

Schneider *et. al.* (2004) salientaram que o maior problema desse início do programa foi a não definição dos critérios para a seleção dos municípios beneficiários, nem tampouco a metodologia do trabalho. Para resolver tal impasse, constitui-se na época o Conselho Nacional do PRONAF<sup>14</sup>, o qual foi incumbido de estabelecer as normas gerais para operacionalização do programa. Após uma série de debates, a Resolução nº 4 do Conselho Nacional do PRONAF, de 10 de junho de 1997, estabeleceu os principais aspectos para o processo de seleção dos municípios, que faziam menção à concentração fundiária, população rural e valor da produção.

Estabelecidas as normas, diagnosticou-se um rápido crescimento do número de municípios beneficiados nos primeiros anos do programa. Em 2001, o programa já atingia 1.253 municípios, sendo que 50% deles estavam localizados na região Nordeste. O mesmo ocorreu em relação ao volume de recursos, que no período de 1997 a 2001 cresceu em quase 10 vezes o valor disponibilizado. Novamente, o Nordeste foi a região com o maior destaque, com cerca de 66% dos

---

<sup>12</sup> O PMDR é entendido como um documento oficial do município, que deve ajudar a obtenção de recursos necessários à implementação de ações orientadas para o fortalecimento da agricultura familiar, inclusive aquelas não contempladas pelo PRONAF. Sua elaboração deve favorecer a participação efetiva dos agricultores familiares (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999).

<sup>13</sup> O CMDR deveria aprovar, em primeira instância, o apoio do PRONAF a projetos contidos no PMDR, relatando-o à sua Secretaria Estadual, que por sua vez, analisaria o plano e o relataria ao Conselho Estadual, o qual analisaria o apoio a projetos nele contidos, relatando à Secretaria Executiva Nacional. Esta o analisaria e relataria ao Conselho Nacional, a quem compete a aprovação final. Na prática, surgiram planos de trabalho contendo apenas projetos financiáveis pelo PRONAF (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999).

<sup>14</sup> O Conselho Nacional do PRONAF foi incorporado, mais tarde, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, criado pelo Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999 (SCHNEIDER *et. al.*, 2001).

recursos totais para o ano de 2001. O Nordeste também era responsável pelo maior valor médio dos projetos, justificado por conterem financiamento de obras mais dispendiosas, como nos casos ligados ao abastecimento de água, problema característico das regiões rurais nordestinas. Cada município integrante receberia apoio financeiro para a realização de obras de infraestrutura e serviços por quatro anos, com um valor médio de R\$150.000,00 (FERREIRA *et. al.*, 2001).

O trâmite para a aprovação dos projetos segue o seguinte roteiro. As demandas dos agricultores familiares para infraestrutura e serviços eram levantadas e identificadas quando da elaboração do PMDR. Essas demandas passavam a ser analisadas e avaliadas pelo CMDR, para que então se elaborasse no município o Plano de Trabalho – PT. Após ser aprovado pelo CMDR, o PT era encaminhado ao Conselho Estadual do PRONAF, e, após o parecer conclusivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário, encaminhado para contratação junto à Caixa Econômica Federal. A participação da Caixa no programa iniciou-se em 1997, por ser uma instituição financeira que possui quadro técnico com experiência no acompanhamento e fiscalização de obras e aquisição de equipamentos, principalmente nos programas públicos de habitação.

Em 2003 ocorreu a principal mudança institucional dessa linha do PRONAF (SHNEIDER *et. al.*, 2004). Com a reestruturação do MDA e a conseqüente criação de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, o PRONAF Infraestrutura deixou de estar diretamente ligada à estratégia municipal para ser um dos principais instrumentos institucionais para a estratégia de desenvolvimento territorial de regiões rurais no Brasil, sendo instituído o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT<sup>15</sup>. Sob coordenação da SDT, o município deixou de ser a unidade de referência dessa linha que passou a beneficiar projetos intermunicipais.

Segundo a própria SDT, na maior parte das vezes o município isolado é uma unidade administrativa pouco adequada para gerir a rede de relações necessárias ao desenvolvimento rural. Nesse sentido, por meio de ações intermunicipais as organizações podem ampliar o raio de relações sociais dos agricultores familiares e dos assentamentos da

---

<sup>15</sup> Sobre a SDT e o PRONAT, ver tópico 2.3.

reforma agrária. Na avaliação da SDT, o município seria uma instância decisiva de controle social, mas insuficiente para responder ao estímulo de uma proposta de desenvolvimento (SHNEIDER *et. al.*, 2004: p. 44).

Assim como o foco do PRONAF Infraestrutura deixou de ser o município e passou a ser o território formado por um grupo de municípios relativamente homogêneos, a instância de definição dos projetos deixou de ser o CMDRS e passou a ser o Colegiado Territorial de Desenvolvimento Territorial – CODETER, constituído por membros da sociedade civil e poder público dos municípios integrantes do território.

Sob esse novo enfoque, mudou-se também o trâmite dos projetos para a contratação. O projeto do território passou a ser elaborado por membros escolhidos para compor o núcleo técnico do colegiado territorial. No projeto, as questões mais imediatas que podem ser implementadas pelo PRONAF Infraestrutura serão viabilizadas através de convênio com o MDA/SDT/CEF, respeitado o limite orçamentário estabelecido para o território. Porém, municípios que não compõem os territórios rurais aprovados pelo MDA, mas que se enquadravam nos critérios anteriores, podem também submeter projetos para obtenção de apoio dessa modalidade de PRONAF<sup>16</sup>.

A concepção e implementação do processo de formação de colegiados territoriais para o debate do PRONAF Infraestrutura foi uma importante inovação no que diz respeito à formalização e implementação de programas governamentais no Brasil. Um dos objetivos dessa estratégia é que os colegiados territoriais pudessem levar para o debate questões que transcendessem a aplicação desses recursos e que partissem para um debate mais amplo de desenvolvimento, exercendo uma gestão social mais ativa e até mesmo propositiva, partindo-se da representatividade de seu corpo de conselheiros e as parcerias que poderiam ser estabelecidas. Porém, ainda não existe uma literatura que aborde de uma forma mais geral o avanço alcançado com essa nova estratégia.

---

<sup>16</sup> Nesse caso, o projeto deve ser formalizado e encaminhado à Secretaria Executiva Estadual do PRONAF para análise, elaboração de parecer e aprovação pelo CEDRS, que será encaminhado à SDT/MDA.

#### 4.1.2. PRONAF CRÉDITO

A linha de crédito individual para as atividades produtivas agrícolas familiares é a principal em termos de recursos. O estabelecimento de critérios para a definição do público alvo do programa veio por intermédio da Resolução nº 2.310 (29/08/1996). O público alvo foi definido como sendo os agricultores familiares que:

- 1) Possuir, pelo menos, 80% da renda familiar originária da agropecuária;
- 2) Deter ou explorar estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais (ou até seis módulos quando a atividade do estabelecimento for pecuária);
- 3) Explorar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário;
- 4) Utilizar mão de obra exclusivamente familiar, podendo, no entanto, manter até dois empregados permanentes;
- 5) Residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo;
- 6) Possuir renda bruta familiar anual de até R\$60.000,00 (Campos, 2004).

Mas as principais alterações do programa ocorreram a partir de 1999. Com base em estudos da FAO/INCRA, optou-se por segmentar os agricultores beneficiários em grupos distintos. A resolução nº 2.629 (10/08/1999) definiu quatro grupos de agricultores familiares com base principalmente na renda bruta anual. Para Schneider *et. al.* (2004: p.6), essa adequação propiciou que as regras de financiamento atendessem melhor à “realidade de cada segmento social, sendo que os encargos financeiros e os rebates (descontos) visam auxiliar mais as parcelas com menores faixas de renda e em maiores dificuldades produtivas”.

Também a partir de 1999, o PRONAF deixou de ser gerido pelo Ministério da Agricultura e passou a estar vinculado, primeiramente, à Secretaria de Desenvolvimento Agrário, e posteriormente ao recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Outro grupo de mudanças foi em relação aos juros, com o Banco Central definindo uma taxa fixa, antiga reivindicação dos agricultores, com a Resolução nº 2.766 de 2000. Essa Resolução permitiu uma

redução progressiva dos encargos financeiros por operação de crédito, bem como a dilatação de prazos e carências para os agricultores saldarem suas dívidas.

Schneider *et. al.* (2004) apontaram como outra reestruturação importante a referente à emissão da Declaração de Aptidão do Produtor - DAP, visando diminuir a burocracia existente até então. As DAP's passaram a ser emitidas pelo INCRA, no caso de assentados da reforma agrária, e nos demais casos podendo ser via sindicatos dos trabalhadores rurais e entidades de assistência técnica.

Dessa forma, o desenho institucional do PRONAF avançou ao longo dos anos no sentido de incorporar, gradativamente, a diversidade de atores e cenários sócio-econômicos que compreendem o universo da agricultura familiar no Brasil. Novos grupos surgiram para um melhor enquadramento do público beneficiário, além da criação de linhas especiais de financiamento para mulheres, jovens, cooperativas, agroindústrias, entre outras, com condições diferenciadas para o acesso ao crédito.

A tabela 4.1 especifica as condições e modalidades de crédito do PRONAF para as linhas gerais do programa, estabelecidas para o Plano Safra 2007/2008. Além delas, outras linhas especiais lançadas nessa safra foram: PRONAF Agroindústria, PRONAF Comercialização, PRONAF Cota Parte, PRONAF Mulher, PRONAF Jovem, PRONAF Convivência com o Semi-árido, PRONAF Floresta e PRONAF Agroecologia.

As fontes de recursos para o PRONAF apontadas pelo Governo Federal são: o Orçamento Geral da União (OGU), exigibilidade bancária, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, bancos cooperativos e os Fundos Constitucionais (FNE, FNO e FCO). Os recursos são alocados pelo Tesouro Nacional, por meio da rubrica Financiamento e Equalização de Juros para a agricultura familiar do OGU, recursos tanto para o financiamento direto aos beneficiários como para a equalização dos juros nos financiamentos do FAT (FERREIRA *et. al.*, 2002). Para melhor entendimento, Faria Silva *et. al.* (2006), explicou que:

No caso do FAT, este é liberado apenas por bancos públicos federais, que devem dar garantias ao Fundo para conseguir liberar os recursos. O Fundo exige a remuneração de TJLP pela liberação de recursos, mas não são os bancos emprestadores que arcam com este pagamento. A

diferença entre a taxa pelas quais os recursos são emprestados e a TJLP é assumida pelo Governo (equalização). Os recursos do OGU se destinam aos empréstimos para os assentados recém-instalados (PRONAF A), ao PRONAF B, ao PRONAF A/C e ao PRONAF Florestal, observando-se que nestes casos a equalização e os custos operacionais também estão garantidos pelo Governo. As exigibilidades bancárias são usadas essencialmente por empresas integradoras e não são uma fonte significativa. Por fim, temos os recursos dos Bancos Cooperativos são os únicos não compulsórios, sendo emprestados aos agricultores, a partir da cobrança de um *spread* entre a taxa de captação e a taxa de empréstimo.

[...] o PRONAF têm tido o cuidado de preservar a taxa de rentabilidade dos bancos operadores, sendo que o Estado arca com os descasamentos porventura existentes entre a captação de recursos e a ponta de oferta. No caso dos créditos dirigidos aos segmentos C, D e E os bancos emprestadores arcam com o risco de inadimplência, mas no caso dos beneficiários relativos ao Grupo A e B, quem arca com os riscos é o Tesouro (p. 4).

Os recursos oriundos dos Fundos Constitucionais são repassados por bancos públicos, como o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil, sem custo de captação. O Banco do Brasil é o principal agente em termos de liberação de recursos, ficando ao longo dos anos sempre na faixa dos 70% do total negociado.

Apesar de todo esse arranjo institucional, o setor bancário permanece como o principal entrave para um maior alcance do PRONAF em relação aos agricultores familiares. De acordo com Guanziroli (2007), os bancos, responsáveis pela liberação dos recursos, ainda não se adequaram plenamente para tratar de crédito com um público distinto dos seus clientes usuais que, muitas vezes, não dispõe de garantias reais e contrapartidas para oferecer na tomada de empréstimo.

**TABELA 4.1 - CONDIÇÕES DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF (MODALIDADES E GRUPOS)**

GRUPO	PÚBLICO	MODALIDADE	FINALIDADE	CRÉDITO/TETO	JUROS	BÔNUS DE ADIMPLÊNCIA	PRAZO	CARÊNCIA
<b>A</b>	Assentados de reforma agrária ou beneficiários do PNCB	Investimento	Estruturação dos lotes dos assentados	Até R\$16,5 mil + R\$1,5 mil p/ ATER	1,15% a. a.	De 45% se houver assistência técnica ou 40% nos demais casos aplicados em cada operação	Até 10 anos	Até 5 anos
<b>A/C</b>	Produtores egressos do grupo A ou do PROCERA	Custeio	Custeio de atividades agropecuárias	De R\$500,00 a R\$3 mil	2% a. a.	De R\$200,00 em cada operação	Até 2 anos	Não se aplica
<b>B</b>	Agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$3 mil	Investimento e custeio	Investimento para atividades agropecuárias e não-agropecuárias do Programa Nacional do Biodísel	Até R\$1,5 mil por operação. Com direito a bônus de adimplência até o valor acumulado para o financiamento de R\$4 mil. Após esse limite, operações sem bônus	1% a. a.	De 25% aplicados em cada operação	Até 2 anos	Até 1 anos
<b>C</b>	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$3 mil a R\$16 mil	Investimento e custeio	Investimento e custeio para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras	Investimento: de R\$1,5 mil a R\$6 mil Custeio: até R\$500 a R\$4 mil	Invest.: 3% a. a. Custeio: 4% a. a.	Investimento: R\$700 por produtor Custeio: R\$200 por produtor	Investimento: até 8 anos Custeio: até 2 anos	Investimento: até 5 anos
<b>D</b>	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$16 mil a R\$45 mil	Investimento e custeio	Investimento e custeio para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras	Investimento: até R\$18 mil Custeio: até R\$8 mil	Invest.: 3% a. a. Custeio: 4% a. a.	Não contempla	Investimento: até 8 anos Custeio: até 2 anos	Investimento: até 5 anos
<b>E</b>	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$45 mil a R\$80 mil	Investimento e custeio	Investimento e custeio para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras	Investimento: até R\$36 mil Custeio: até R\$28 mil	7,25% a. a.	Não contempla	Investimento: até 8 anos Custeio: até 2 anos	Investimento: até 5 anos

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar – SAF/MDA: Plano Safra Nacional 2007/2008

Com todas as medidas do Governo Federal para facilitar o acesso e desburocratizar as operações do PRONAF, o maior aporte de recursos a cada ano, e a constituição de fundos de aval e outros arranjos institucionais para melhorar a relação entre o público beneficiário e os agentes financeiros, ocorreu uma evolução considerável do número de contratos e o montante de recursos financiados ao longo dos anos. O programa conseguiu chegar a um número muito grande de municípios e em todos os estados do Brasil. Contudo, Mattei (2005) observou uma excessiva concentração dos recursos na região Sul durante os primeiros anos do programa.

A tabela 4.2 confirma a observação de Mattei (2005). Ela traz os dados referentes ao número de contratos, valor total e valor médio por região e no Brasil, entre os anos 1996 e 1999. Nota-se que a região Sul foi responsável por mais de 60% dos contratos em todos os anos do período, embora sua participação relativa veio declinando. Quanto ao montante de recursos, embora tenha perdido diminuindo sua participação relativa no ano de 1998, a região Sul também sempre foi a destinatária da maior parte dos financiamentos. As regiões Nordeste e Sudeste alcançaram uma boa evolução nesses primeiros anos, enquanto as regiões Norte e Centro-oeste permaneceram estagnadas.

Já em relação ao valor médio dos contratos nas regiões, nota-se que há uma grande variação. Em 1999, por exemplo, ele variou de R\$1.860,90 na região Sul até R\$4.090,10 no Centro-oeste, enquanto que a média nacional ficou em R\$2.294,51. Para Mattei (2005), essa variação refletiu de alguma forma os diferentes sistemas de produção e os distintos tipos de produtos incentivados pelo PRONAF em cada dos estados brasileiros. Entre os principais motivos para essa concentração do programa na região Sul, o autor apontou:

a) o peso econômico e as pressões das agroindústrias na região Sul do país sobre os agricultores a elas vinculados. No ano de 1996, por exemplo, 32% do total dos contratos de crédito para custeio foram para a cultura do fumo; 14% para a cultura do milho; e 8% para a cultura da soja, indicando um alto grau de concentração dos recursos do PRONAF em produtos típicos das cadeias agroindustriais do país que são bastante competitivas no mercado internacional e controladas por empresas agroindustriais ligadas aos setores de carnes e de fumo;

- b) um nível maior de organização dos agricultores familiares, além de uma tradição de luta pelo crédito rural mais fortemente incorporada à pauta de reivindicação dos agricultores familiares da região Sul;
- c) uma organização mais limitada dos agricultores familiares da região Nordeste, o que se traduz em um baixo poder reivindicatório;
- d) um processo de integração produtiva maior na região Sul do país, cuja integração agroindustrial submete mais fortemente os agricultores à lógica operacional das agroindústrias (p. 20-21).

**TABELA 4.2 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE CADA REGIÃO NO Nº DE CONTRATOS E MONTANTE DE RECURSOS EM RELAÇÃO AO TOTAL NACIONAL – 1996 a 1999**

REGIÕES	1996	1997	1998	1999
	<b>Percentual dos contratos</b>			
<b>NO</b>	2,67	1,28	1,62	2,28
<b>NE</b>	13,38	16,49	24,60	21,59
<b>SE</b>	4,92	12,35	11,37	12,77
<b>SU</b>	77,86	66,92	60,53	60,41
<b>CO</b>	1,18	2,96	1,88	2,95
<b>Percentual dos recursos</b>				
<b>NO</b>	10,15	1,45	1,51	2,70
<b>NE</b>	13,00	10,14	37,30	24,83
<b>SE</b>	10,44	17,73	14,06	18,23
<b>SU</b>	64,68	64,05	43,40	48,99
<b>CO</b>	1,73	6,62	3,72	5,25
<b>BRASIL</b>				
<b>Contratos</b>	<b>332.828</b>	<b>496.550</b>	<b>709.906</b>	<b>826.582</b>
<b>Valor (R\$1.000)</b>	<b>649.795,91</b>	<b>1.637.490,16</b>	<b>1.814.972,00</b>	<b>1.896.604,10</b>
<b>Valor médio (R\$)</b>	<b>1.952,35</b>	<b>3.297,73</b>	<b>2.556,64</b>	<b>2.294,51</b>

Fonte: Mattei (2005)  
Elaboração: própria

Carneiro e Maluf (2003) criticaram o fato de que o PRONAF estava inserido em uma lógica na qual a agricultura familiar era compreendida como um setor econômico que deveria se incorporar às regras gerais de funcionamento do capitalismo. Nesse sentido, todo o arranjo institucional criado voltava-se para aqueles agricultores com maior capacidade de dar respostas econômicas aos

estímulos do programa, ou seja, que comprovassem a viabilidade econômica de sua atividade. Portanto, embora fosse concebido sob o enfoque da inclusão social, o PRONAF também manifestava um lado de exclusão ao se direcionar a uma parcela restrita dos agricultores familiares brasileiros. E enquanto se restringia ao caráter estritamente econômico da atividade agrícola, não levando em conta a multidimensionalidade do campesinato, o PRONAF não se contrapunha ao modelo preconizado pela modernização conservadora, apenas ampliava as possibilidades de apoio a um seleto grupo de agricultores familiares que atendessem a certas exigências de mercado.

Entretanto, apesar da concentração regional dos recursos, essa primeira etapa é marcada por uma considerável evolução do PRONAF em nível nacional. O número de contratos aumentou cerca de 250% entre os anos 1996 e 1999, e o valor total dos recursos financiados aumentou cerca de 290% no mesmo período.

A partir do ano de 2000 o PRONAF entrou em uma nova fase. Os agricultores familiares passaram a ser enquadrados em grupos diferentes para a operação dos financiamentos, como já informado anteriormente. A adoção de uma série de medidas por parte do Conselho Monetário Nacional buscou estimular os agentes financeiros a realizarem as operações do PRONAF e a diminuição dos encargos financeiros por operação, culminado inclusive na fixação em 1999 da taxa de juros de 5,75% ao ano. Todas essas ações permitiram uma maior capilaridade do programa nos diversos municípios brasileiros e a sua consolidação enquanto política pública destinada a um público específico.

A tabela 4.3 abaixo fornece os dados sobre a quantidade de contratos e volume de crédito em todo o país para as safras de 2000/2001 até 2006/2007. Ao todo no período foram realizados 9.361.039 contratos com um montante de recursos superior a R\$33 bilhões de reais. Na safra de 2006/2007, o valor médio dos contratos foi de R\$4.892,65. Pela tabela 3.8 pode-se ver também o total por modalidade do programa: custeio e investimento. Vê-se que, embora o número de contratos e o volume de recursos para a modalidade custeio sejam maiores em todos os anos, a modalidade investimento teve uma taxa de crescimento maior, aumentando sua participação no total.

**TABELA 4.3 – OPERAÇÕES DO PRONAF NO BRASIL POR MODALIDADE – 2000/2001 a 2006/2007**

<b>ANO</b>	<b>MODALIDADE</b>	<b>CONTRATOS</b>	<b>MONTANTE (R\$ 1,00)</b>
<b>2000/2001</b>	Custeio	745.011	1.451.547.952,70
	Investimento	148.101	716.938.275,81
	<b>Subtotal</b>	<b>893.112</b>	<b>2.168.486.228,51</b>
<b>2001/2002</b>	Custeio	688.792	1.332.601.858,03
	Investimento	244.135	856.673.225,61
	<b>Subtotal</b>	<b>932.927</b>	<b>2.189.275.083,64</b>
<b>2002/2003</b>	Custeio	656.489	1.393.572.429,56
	Investimento	247.725	982.893.434,52
	<b>Subtotal</b>	<b>904.214</b>	<b>2.376.465.864,08</b>
<b>2003/2004</b>	Custeio	914.970	2.566.026.696,46
	Investimento	475.198	1.924.451.531,79
	<b>Subtotal</b>	<b>1.390.168</b>	<b>4.490.478.228,25</b>
<b>2004/2005</b>	Custeio	1.083.129	3.799.068.576,15
	Investimento	551.922	2.332.532.357,25
	<b>Subtotal</b>	<b>1.635.051</b>	<b>6.131.600.933,40</b>
<b>2005/2006</b>	Custeio	1.077.671	4.088.895.088,60
	Investimento	835.372	3.523.034.055,35
	<b>Subtotal</b>	<b>1.913.043</b>	<b>7.611.929.143,95</b>
<b>2006/2007</b>	Custeio	1.015.305	5.435.020.456,63
	Investimento	677.211	2.998.187.191,59
	<b>Subtotal</b>	<b>1.692.516</b>	<b>8.433.207.648,22</b>
<b>TOTAL:</b>		<b>9.361.031</b>	<b>33.401.443.130,05</b>

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar / SAF

Quanto à concentração regional do programa, notou-se que essa tendência não vem mais se verificando como antes. Em termos de montante de recursos, embora a região Sul continue com a maior porcentagem em relação ao total nacional, sua participação relativa caiu de 50,7% em 2002 para 39% em 2005. A região Nordeste cresceu de 16,5 para 25% no mesmo período, mantendo-se em segundo lugar. Já em relação ao número de contratos, a região Sul, que possuía mais de 48% em 2002, caiu para 33% em 2005, sendo inclusive ultrapassada pela região Nordeste, que passou de 31,58% para 42,28%, sagrando-se na safra 2005/2006 como a região que mais realizou contratos de crédito do PRONAF. As

regiões Norte e Sudeste, embora timidamente, também alcançaram aumento relativo no programa. Já o Centro-oeste permaneceu praticamente com o mesmo peso relativo da safra 2000/2001.

Portanto, pode-se notar a partir das informações desta seção que o PRONAF se consolidou no meio da agricultura familiar enquanto política pública de apoio, dada sua capilaridade em todo o território nacional e sua capacidade de fornecer linhas de créditos favoráveis e viabilizar as atividades produtivas de um grupo expressivo de produtores. O programa já envolveu mais de 5.000 municípios e uma parcela considerável dos estabelecimentos rurais familiares.

#### **4.2. O PRONAF E SUA INTERAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Encontra-se na literatura econômica diversos trabalhos que tratam sobre o papel do crédito nos processos de dinamização da atividade econômica de um país ou uma localidade. Para que o crédito ocupe uma posição de relevância nesse processo, é necessário que os recursos destinados aos programas sejam ofertados em condições adequadas quanto a prazos, custos, oportunidades de investimento, além da existência de um sistema financeiro adequado para sua operação.

De acordo com Assunção & Chein (2007), o mercado de crédito constitui-se em um conjunto de práticas, sejam elas formais ou informais, que agem no sentido de possibilitar o financiamento de alguma atividade. Essa atividade deve gerar em certo período – em geral durante o ciclo produtivo da atividade a ser aplicado o crédito – um produto suficiente para saldar a quantia contratada.

Em seu trabalho *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, Schumpeter (1982) fez uma análise sobre a natureza e função do crédito no processo de desenvolvimento. Para o autor, o intermediário financeiro tem uma importante função, pois permite a ampliação dos meios de pagamento e propicia aos agentes empreendedores a realização de novas combinações produtivas. Dessa forma, o fornecimento de linhas de crédito de curto e longo prazo permite a compra de

meios de produção, matérias-primas e contratação de mão-de-obra para a geração de novos produtos.

Reichstul e Lima (2006) argumentaram que o ponto central na ligação entre os setores produtivo e financeiro reside na busca em minimizar os custos de transação e informação existentes nas atividades comerciais. Para tanto, busca-se um ambiente institucional apropriado a esse objetivo. Os autores reportaram-se ao trabalho de Levine (1997) que examinou dois canais que são fundamentais para o sistema financeiro desempenhar ações que de fato impactem positivamente no crescimento econômico e desenvolvimento do potencial produtivo local. Esses canais são: a acumulação de capital e a inovação tecnológica. Tsuru (2000), na mesma linha de Levine, apontou três canais pelos quais o desenvolvimento do sistema financeiro influencia o crescimento econômico de um país, sendo eles: mudanças na produtividade do capital, na eficiência do sistema financeiro ou na taxa de poupança.

Em Guiso *et. al.* (2002), sob o enfoque do desenvolvimento local nas províncias italianas, chegou-se à conclusão de que um bom ambiente financeiro favorece o empreendedorismo dos agentes e a competição nos mercados, promovendo o crescimento econômico local, principalmente por seu efeito junto às pequenas empresas, que são as que mais necessitam desse fluxo de recursos.

Alguns estudos enfocaram também as diferenças locais e regionais no processo de desenvolvimento. Embora não se aterem de uma forma mais ampla no papel do crédito e da intermediação financeira nesses processos, ele surge como aspecto importante principalmente para a mobilização de recursos subutilizados em regiões menos desenvolvidas. Entre esses estudos estão os de Myrdal (1957), Hirschman (1958) e Kaldor (1970), que muito influenciaram a literatura sobre esse tema.

Amado (1998) buscou identificar os determinantes locacionais da atividade financeira, abordando seu duplo aspecto: elementos que influenciam a concentração/dispersão espacial da atividade financeira e fatores de atratividade local à atividade financeira. Conforme apontou o autor, o bom andamento das atividades econômicas necessita de um ambiente financeiro favorável, mas a

recíproca também é verdadeira, ou seja, o desenvolvimento econômico fornece um importante suporte para o posterior desenvolvimento da atividade financeira.

Amado (1998) parte de um instrumental keynesiano para explicar esse fato. Em áreas de menor dinamismo econômico, como é o caso do Território Médio Jequitinhonha, o ambiente de maior incerteza e os arranjos institucionais menos desenvolvidos acarretam em uma maior preferência pela liquidez dos agentes locais. Essas áreas tendem então a perder liquidez para áreas de maior dinamismo, ocorrendo via motivos reais (balança comercial) ou financeiros (conta de capitais). Dessa forma, os bancos localizados nessas áreas passam a enfrentar dois tipos de problemas: perdem mais reservas para o público do que os bancos localizados nas áreas dinâmicas, em razão da preferência pela liquidez nas áreas menos dinâmicas; perdem reservas para as áreas dinâmicas.

A conclusão do estudo de Amado é que as atividades bancárias tendem a se concentrar em localidades que apresentam maior dinâmica das atividades econômicas e um ambiente regulatório propício à atividade financeira. Essa constatação consolida-se em um novo entrave que as áreas de baixo desenvolvimento econômico têm de enfrentar na busca de uma maior dinamização de suas atividades econômicas.

No caso brasileiro, o estudo de Matos (2002) encontrou em suas análises uma relação unidirecional com base no teste de causalidade de Granger que vai do desenvolvimento financeiro para o crescimento econômico, entre os anos de 1947 e 2000. Na mesma linha, o trabalho de Reichstul e Lima (2006) apontou a existência de uma bicausalidade entre desenvolvimento financeiro e atividade econômica para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) durante a década de 1990.

Já no trabalho de Biderman *et. al.* (2007), analisou-se a convergência no crescimento entre os estados brasileiros no período de 1988 a 2001 e utilizou como uma das variáveis explicativas a oferta de crédito em cada um deles. Como resultado, concluiu-se que o crédito agiu no sentido de aumentar a velocidade de convergência de renda nos estados. Com isso, os autores apontaram que uma distribuição regional do crédito de forma mais igualitária pode ser uma medida

eficaz para aumentar a velocidade de convergência da taxa de crescimento dos estados brasileiros. Porém, os financiamentos direcionados a setores como o agroindustrial e o imobiliário, regulados e obrigatórios por lei, não contribuíram para esse aumento na velocidade de convergência. Essa última implicação pode indicar duas coisas: 1) os bancos ainda carecem de uma *expertise* necessária para lidar com certos públicos demandantes de linhas de crédito; 2) o poder público, ao normatizar programas de crédito para grupos específicos, não atua de forma paralela fornecendo uma estrutura necessária para capacitar o público demandante e qualificar os projetos produtivos, para assim garantir a capacidade dos pagamentos.

As duas questões levantadas acima são os principais desafios para um maior sucesso dos programas de microcrédito e sua capacidade de fomentar pequenos negócios produtivos, no intuito de expandir o acesso ao crédito à população como um todo. No Brasil existe um universo de cerca de 16 milhões de pequenas unidades produtivas, sendo que 13 milhões são constituídas por trabalhadores por conta própria, que podem formar um possível público demandante desses programas (BCB, 2007).

O microcrédito é uma modalidade de financiamento com o objetivo de dar um acesso em condições especiais a linhas de crédito para pequenos investidores. Esse mecanismo de crédito não apenas financiar e viabiliza pequenos negócios como também propicia o surgimento de novos negócios no ambiente econômico local. Entre as principais características do microcrédito estão: é orientado a projetos produtivos; sua concessão deve ser assistida e orientada; ausência de garantias reais; deve ser adequado ao ciclo do negócio; produz ação econômica de forte impacto social (BITTENCOURT, 2003: p. 11).

A temática do microcrédito vem ganhando espaço nos debates atuais de programas de desenvolvimento, principalmente no que se refere à geração de renda nos países em desenvolvimento. Surgiram então várias experiências em todo o mundo. A mais famosa foi a do *Grameen Bank* em Bangladesh, fundada pelo economista Muhammad Yunus, que por esse trabalho foi laureado com o Prêmio Nobel da Paz em 2006. Outras experiências interessantes dignas de nota

são: as Tandas, na África; as Caixas Populares de Poupança e Crédito, no México; e as Cooperativas de Crédito Rural da ASCOOB no Semi-árido baiano e da CRESOL no Sul do Brasil. Na América Latina, o projeto pioneiro foi o Projeto Uno, em Recife – PE, no ano de 1973, com o auxílio da *Accion Internacional*, entidade privada sem fins lucrativos. Alguns programas de microcrédito também são fomentados via bancos públicos, como o caso do programa *Crediamigo*, do Banco do Nordeste do Brasil – BNB.

Segundo Bittencourt (2003), as entidades operadoras de microcrédito podem ser de caráter formal ou informal.

No primeiro caso estão os bancos (públicos e privados), as financeiras, as cooperativas e uniões de crédito e as sociedades de crédito, além de outras instituições pertencentes ao sistema financeiro reguladas pela autoridade monetária de cada país. Entre as instituições informais estão as ONG's que atuam com crédito, as caixas de poupança e crédito (*cajas de ahorro e crédito*), fundos rotativos e as associações de crédito, também conhecidas como ROSCAS (*Rotating Saving and Credit Associations*) (p. 13).

A institucionalização do PRONAF em 1996 trouxe um novo cenário para a disseminação do microcrédito no Brasil, sobretudo para atividades produtivas rurais (Bittencourt, 2003). Ele surgiu como um mecanismo de crédito direcionado a um público específico e historicamente excluído do acesso a recursos financeiros no Brasil, os pequenos agricultores menos capitalizados, ou, como passaram a ser comumente denominados nos anos 1990, os agricultores familiares. Até essa data, o crédito agrícola no Brasil tinha suas bases no Sistema Nacional de Crédito Rural, instituído em 1965, que como bem demonstrou Ribeiro (1979), era altamente penalizador em relação aos pequenos produtores rurais. As causas citadas pelo autor são: “o problema da garantia, o pequeno montante que não estimulam a rede bancária a efetivá-las em grande número, e as dificuldades desses próprios produtores ao acesso bancário” (p. 127). Conforme debatido no tópico anterior, o PRONAF vem ao longo de seus anos atenuando essas dificuldades para tornar-se uma política de fácil acesso para seu público envolvido.

De seu surgimento até a atualidade, o PRONAF acarretou diversos tipos de mudanças no ambiente econômico de localidades que concentram um grande

número de propriedades rurais familiares. São vários os estudos que analisam os efeitos do PRONAF em variáveis importantes para o desenvolvimento econômico.

Um dos primeiros trabalhos de avaliação do PRONAF foi o de Abramovay & Veiga (1999). Neste estudo, eles analisam as duas principais linhas de ação do programa: PRONAF Infraestrutura e PRONAF Crédito. Concluíram que o PRONAF, apesar de seus limites, vinha contribuindo positivamente para a criação de um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento rural e necessário à ampliação da base social da política nacional de crédito, com a inclusão dos agricultores familiares. Entretanto, ponderaram que as conseqüências práticas desse novo ambiente até então eram tímidas e parciais. As linhas de crédito de investimento atingiam uma parcela reduzida dos agricultores, e os créditos de custeio chegavam até um público que já estava inserida nos programas de crédito, em especial por meio de integração a sistemas agroindustriais. O mais importante do programa para os autores foi a institucionalização de uma nova relação entre o sistema bancário e a agricultura familiar, acarretando em uma “dimensão pública” inédita no país.

Começam a aparecer experiências em que a sociedade civil cria as condições necessárias ao sistema bancário para que possa realizar suas funções de intermediação financeira de maneira segura e em que a organização coletiva substitui, parcialmente, os parâmetros individuais no estabelecimento dos custos das operações. A intermediação bancária entre as verbas públicas e os agricultores familiares sofre a influência de um conjunto variado de organizações sociais cuja conseqüência, em alguns casos, é o alargamento da quantidade de agricultores com acesso ao crédito, sem que isso signifique prejuízo para os bancos (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999: P. 48).

A partir desse estudo, vários outros foram surgindo no intuito de analisar os impactos econômicos e sociais do PRONAF e sua relevância no processo de desenvolvimento econômico e distribuição de renda em diversas regiões do Brasil, sobretudo no que tange a sua linha de crédito para os agricultores familiares.

No estudo de Alves *et. al.* (2002), os autores buscaram determinar os impactos da utilização dos recursos do PRONAF, de maneira associada a um programa de garantia de renda, na oferta, nos preços e na renda auferida pelos produtores de arroz, feijão, milho e mandioca. Para isso, utilizaram um modelo que

considera o caráter de aversão ao risco e apresenta as vantagens de ser adaptada à análise que envolve contratações de operações financeiras de crédito e fornece o prêmio de risco. Os resultados alcançados foram bastante favoráveis tanto aos consumidores, dada a redução do preço dos produtos, como para os produtores, por obterem ganhos significativos de renda.

Os autores concluíram que a associação dessas políticas poderia estimular a produção dos produtos analisados, contribuindo para maior suprimento do mercado, maior demanda de insumos e também geração de postos de trabalho. Porém, o estado deveria atuar paralelamente com o investimento em infraestrutura básica necessária para potencializar esses resultados. A sugestão é a utilização de recursos oriundos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS para o financiamento da política de garantia de renda, dada a grande transferência de renda agrícola aos cofres do estado que esse imposto proporciona.

Já Magalhães *et. al.* (2005), ao analisarem a dinâmica do PRONAF em 133 municípios do Paraná entre os anos de 2000 e 2001, notaram um pequeno impacto do programa na produtividade e na renda dos agricultores familiares. Para os autores, os resultados mais contundentes foram alcançados pelos agricultores dos grupos D e E. Um dos fatores apontados para o baixo resultado nos outros grupos refere-se à baixa integração dos agricultores nos mercados locais e estaduais. Feijó (2001) também analisou os impactos do PRONAF no crescimento da produtividade, por meio de técnicas de pareamento Tornqvist-Theil. Apesar do resultado encontrado também ser modesto, constatou-se um crescimento da produtividade nos últimos anos da análise (2000 e 2001), o que sugere que o programa tenha começado a surtir melhores resultados após essa data.

Gazolla & Schneider (2005) analisaram o PRONAF do ponto de vista do fortalecimento da produção para autoconsumo e a segurança alimentar que o programa gerou na região do Alto Uruguai – RS. Foi diagnosticado o que os autores chamaram de “duas caras” do PRONAF. Ou seja, de um lado ele estimula o padrão produtivista tradicional na região em que os agricultores estão inseridos na dinâmica produtiva dos grãos e das *comodities* agrícolas. De outro, estimula atividades produtivas alternativas a este padrão de desenvolvimento,

principalmente no que se refere a segurança alimentar. As atividades financiadas que se sobressaíram referem-se à bovinocultura de leite, a fruticultura, introdução de pequenas tecnologias, infra-estrutura para a produção de alimentos, dentre outros empreendimentos relevantes para o incremento da produção para o autoconsumo dos agricultores.

Martins *et. al.* (2006) buscaram avaliar se o PRONAF estava sendo eficiente em relação à produção agrícola brasileira, utilizando o método de fronteira de produção estocástica. Seus resultados apontaram uma eficiência técnica do programa, ou seja, o crédito do PRONAF contribuiu para o crescimento do produto da agricultura e atua positivamente na geração de emprego e renda no campo, embora continue sendo mal distribuído entre as regiões do país.

No trabalho de Assunção & Chein (2007), buscou-se obter a evolução do PRONAF no Brasil durante os anos 2000 e 2004 e sua relação com variáveis socioeconômicas. No caso dos recursos para custeio, verificou-se um forte indício de correlação positiva entre o total financiado e indicadores associados a um maior nível de desenvolvimento. Entre as variáveis analisadas, encontrou-se uma correlação positiva e fortemente significativa entre o volume financiado de crédito e a renda média per capita, a média de anos de estudo e o número de agências bancárias por mil habitantes. Também se verificou uma correlação positiva com a produtividade agrícola e negativa em relação ao índice de Gini de riqueza.

Ao analisar a lógica de distribuição dos recursos do PRONAF nas regiões Sul e Nordeste, Faria Silva *et. al.* (2006) argumentaram que o PRONAF já abrange quase a totalidade dos municípios das duas regiões, o que enfraquece a idéia de falta de informações como causa das falhas no acesso ao programa. A questão principal é que o PRONAF, de um modo geral, continua atrelado à lógica concentradora de recursos que é definida pelas exigências do sistema bancário, o que dificulta o acesso por parte dos agricultores familiares menos capitalizados. Já em relação à linha do PRONAF Infraestrutura, os autores verificaram uma correlação negativa entre o volume de crédito financiado e as variáveis selecionadas, tais como: média de anos de estudo, número de agências bancárias por mil habitantes, taxa de urbanização e produtividade agrícola. Com isso, eles

apontaram a existência de um indício de que o PRONAF Infraestrutura tem um peso maior em regiões nas quais é mais difícil o acesso ao crédito, sendo dessa forma direcionado ao público que está mais restrito à oferta de linhas de crédito.

Outro trabalho a tratar da relação entre créditos do PRONAF e variáveis econômicas locais foi o de Mattei (2005). Nesse trabalho o autor se propôs a analisar os indicadores de impactos do programa nos 100 municípios que obtiveram, até o ano de 2004, o maior volume de créditos do PRONAF em todo o Brasil, sobre o sistema de produção agropecuário local e sobre a própria dinâmica das economias locais. Mattei utilizou o volume de créditos do PRONAF como variável explicativa para cada uma dessas variáveis dependentes nos municípios escolhidos. Quanto ao comportamento do PIB local e setorial, o autor concluiu que ocorreu um aumento do PIB agropecuário nesses municípios, o que ocasionou, por conseguinte, em um movimento positivo nos demais setores econômicos. Ou seja, o estímulo aos agricultores familiares via políticas públicas foi importante na geração de impactos positivos sobre outros indicadores de desempenho econômicos dos municípios beneficiados.

Em um estudo sobre os 10 primeiros anos de funcionamento do PRONAF, Guanziroli (2007) afirmou que o programa causou um impacto positivo na agricultura familiar brasileira durante sua primeira década. Entretanto, por ser um programa que apresenta altos custos financeiros para a União, é necessário que haja um debate constante sobre sua forma de operacionalização, no intuito de avaliar seus resultados e levantar apontamentos de como aperfeiçoá-lo e universalizá-lo ao seu público alvo. Entre os entraves para um melhor desenvolvimento do PRONAF, o autor apontou quatro fatores:

- a) Inexistência ou baixa qualidade da assistência técnica;
- b) Dificuldades no gerenciamento dos recursos do crédito;
- c) Falta de visão sistêmica dos técnicos que permita a indução de processos inovadores na atividade agrícola; e
- d) Falta de integração nos mercados, de estrutura de comercialização e de agregação de valor.

## **5. O TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA**

### **5.1. INTRODUÇÃO**

O presente capítulo tem o objetivo de fazer toda uma caracterização do Território Médio Jequitinhonha - TMJ, objeto deste estudo. Essas informações são de grande importância para entender a realidade geográfica e sócio-econômica que envolve os atores sociais do território, em especial os principais beneficiários das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar.

Para tanto, realizou-se uma análise quantitativa e qualitativa com base principalmente nos dados fornecidos pelo Estudo Propositivo do TMJ. Outras fontes também foram consultadas para a construção deste capítulo, a saber: estatísticas da Fundação João Pinheiro, boletins do IPEA, Pesquisa Agrícola Municipal – PAM e Pesquisa Pecuária Municipal – PPM do IBGE, além de alguns relatórios de pesquisa que abrangem a região em estudo. Algumas obras que abordam temas como a formação histórica do território também foram utilizadas.

Dessa forma, este capítulo conta com as seguintes seções:

- Caracterização histórica e geográfica;
- Caracterização sócio-econômica;
- Caracterização da produção agropecuária;
- Caracterização da estrutura fundiária;
- Caracterização da agricultura familiar.

## **5.2. CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA E GEOGRÁFICA**

A região do Vale do Jequitinhonha, situado a nordeste de Minas Gerais, foi palco de muitos acontecimentos importantes na história política e econômica mineira. Sua colonização se deu a princípio com interiorização da pecuária no território brasileiro por meio dos “sertanejos”, como eram conhecidos os criadores de gado nessas regiões. Outro acontecimento importante foi a descoberta de pedras preciosas na Comarca do Serro Frio, uma das quatro Comarcas da Capitania de Minas Gerais do século XVIII e que abrangia todo o Vale do Jequitinhonha (MDA, 2007).

Porém, devido a uma exploração desordenada e predatória, em pouco tempo as jazidas aluviais se esgotaram, afetando economicamente a região. Com a decadência da atividade mineradora, a população do Jequitinhonha passou a se dedicar principalmente à pecuária extensiva e ao cultivo de lavouras de subsistência, atividades já existentes antes da mineração e que persistem até hoje como a base econômica da região.

Enquanto a porção do Alto Jequitinhonha atraiu a atenção dos grandes centros desde o Período Colonial, primeiro devido à atividade mineradora e depois devido a construção de estradas por ordem de D. João VI em 1808 para estabelecer intercâmbio com a Bahia, a parte do Médio Jequitinhonha permaneceu por muito tempo quase que isolada de outras regiões, com poucas e frágeis estradas e outras vias de acesso. As principais vias de comunicação interna eram por meio de um primitivo transporte fluvial, alternado pelo cavalo de sela, pela tropa de burros e carro de bois. Esse isolamento de toda a parte Nordeste de Minas Gerais persistiu até meados do século XX, quando se iniciou a expansão da malha rodoviária estadual e federal, principalmente a partir da década de 1980, com as ações do Plano Integrado de Desenvolvimento em Minas Gerais, por intermédio do Governo de Israel Pinheiro (MDA, 2007).

A região do Vale do Jequitinhonha apresenta como principal característica formadora de sua identidade geográfica a bacia hidrográfica do Rio Jequitinhonha, principal recurso natural da região. Além do Rio Jequitinhonha, outros dois rios

importantes para a região são: o Rio Araçuaí e o Rio Pardo. Porém, as restrições hídricas e as secas periódicas na região são apontadas como fatores limitantes para um melhor desempenho de sua agropecuária.

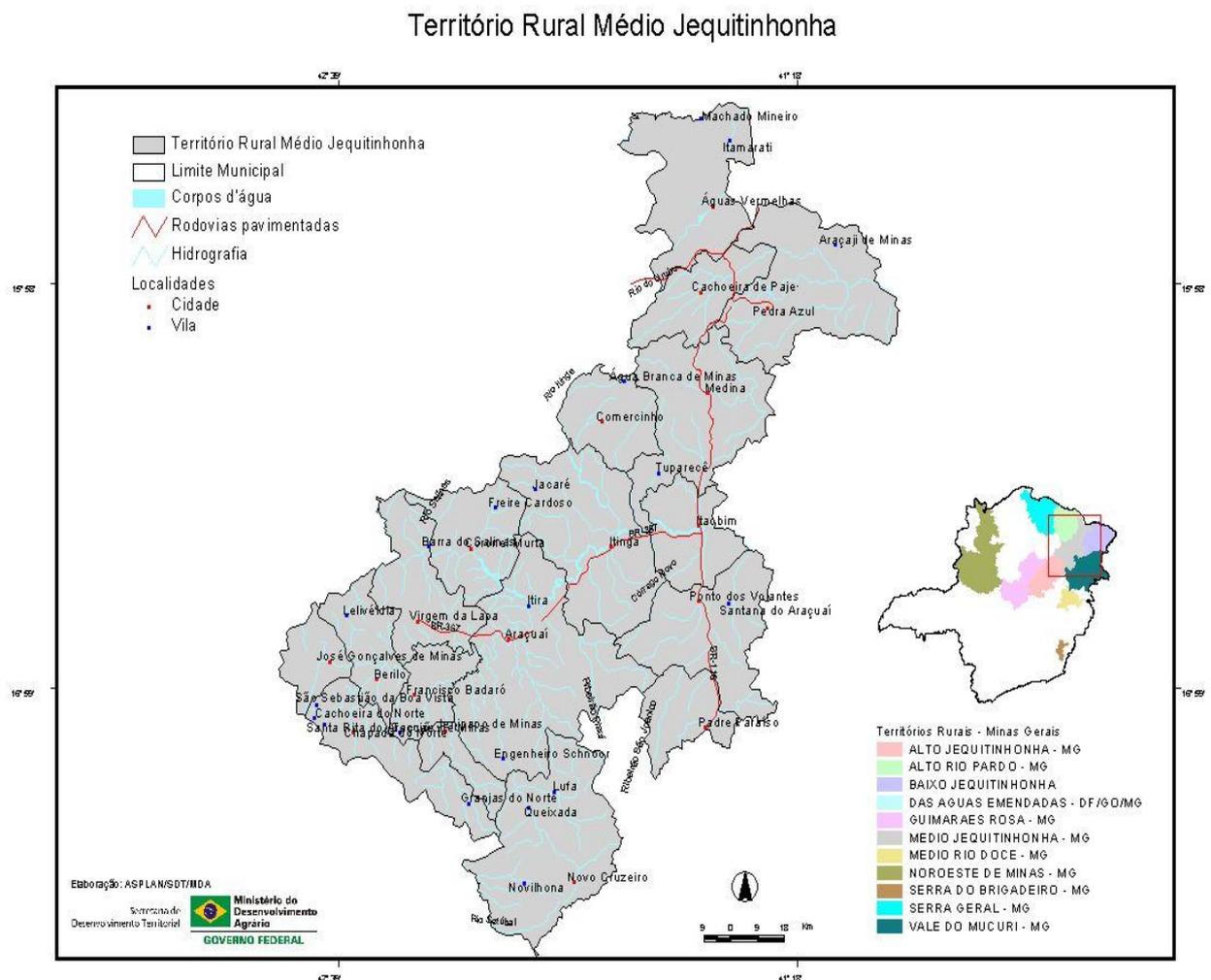
Com relação ao relevo, este é formado principalmente por grandes chapadas planas com grotas profundas, onde nascem e correm as águas. Enquanto os terrenos das chapadas apresentam pouca fertilidade natural, as grotas possuem terras férteis quanto mais próximas às águas, formando bosques denominados “capões”. Em torno da bacia do Rio Araçuaí (Alto e Médio Jequitinhonha) predomina um clima semi-árido, com vegetação de caatinga, cerrado e algumas partes de mata Atlântica. A temperatura média nessa região não apresenta grandes variações durante o ano, mantendo-se entre 21 e 24°C.

Ao todo, o Vale do Jequitinhonha abrange 56 municípios, ocupa uma área de 76 mil Km<sup>2</sup> e possui uma população próxima da casa dos 900 mil habitantes, organizados nas microrregiões do Alto, Baixo e Médio Jequitinhonha, esta última contendo o próprio TMJ. Segundo o Estudo Propositivo, o território:

[...] é fortemente marcado por condições climáticas adversas, tendendo para a semi-aridez, com precipitações anuais abaixo de 1.000 mm, atingindo 700 mm em Itinga e Itaobim, que aliadas à condição de fertilidade dos solos, relativamente baixa para as principais culturas agrícolas, tornam a sobrevivência difícil, especialmente no meio rural, o que contribui para um intenso fluxo migratório. Outra característica marcante é a pequena oferta de emprego e forte presença da agricultura familiar. A carência de recursos hídricos superficiais, exceto nas proximidades dos leitos de alguns rios, especialmente o Jequitinhonha, elege o suprimento de água subterrânea como a principal fonte para o desenvolvimento da região (MDA, 2007: p. 23).

O TMJ foi homologado pelo MDA em outubro de 2003, fruto de uma discussão ampliada entre EMATER, Associação dos Municípios do Médio Jequitinhonha – AMEJ, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e algumas outras organizações locais da sociedade civil. Foi composta inicialmente uma comissão de instalação das ações territoriais, atualmente já reconhecida e institucionalizada como Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CODETER, composto por representações do poder público e da sociedade civil. O território abrange 18 municípios, sendo eles: Águas Vermelhas, Araçuaí, Berilo, Cachoeira de Pajeú,

Chapada do Norte, Comercinho, Coronel Murta, Francisco Badaró, Itaobim, Itinga, Jenipapo de Minas, José Gonçalves de Minas, Medina, Novo Cruzeiro, Padre Paraíso, Pedra Azul, Ponto dos Volante e Virgem da Lapa. Abaixo se encontra o mapa para melhor localização dos municípios do TMJ no estado de Minas Gerais.



**FIGURA 5.1 – O TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA, SEUS MUNICÍPIOS E SUA LOCALIZAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Fonte: MDA, 2007.

### 5.3. CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA

O TMJ, com seus 18 municípios, possui uma população total de 277.694 habitantes. De acordo com o Censo Populacional do IBGE de 2000, essa população divide-se de maneira homogênea entre as áreas rurais e urbanas do território, com 50,11% vivendo em área urbana e 49,89% vivendo em área rural. O município que apresenta a maior disparidade entre a população urbana e a rural é Pedra Azul, com 85,1% da população na zona urbana e 14,9% na zona rural. O Município de Araçuaí possui a maior população, com 12,68% do total de habitantes do território, e é também o de maior extensão, com 12,5% da área. O território Médio Jequitinhonha ocupa 3,05% da área total do estado e possui uma população de 1,55% à população do estado.

A tabela 5.1 abaixo apresenta os principais dados referentes à caracterização demográfica do território e seus municípios. Pode-se perceber pela tabela que a densidade demográfica do TMJ varia bastante entre os municípios que o compõem, oscilando entre 32,1 habitantes por km<sup>2</sup> em Padre Paraíso à ordem de 8,5 no município de Itinga. No entanto, a densidade demográfica média do território é de 15,5 hab/km<sup>2</sup>, bem abaixo da média do estado de Minas Gerais, que é de 30,5 hab/km<sup>2</sup>.

**TABELA 5.1 - INFORMAÇÕES POPULACIONAIS DO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA**

Municípios	Área (Km <sup>2</sup> )	Dens. Demog <sup>17</sup>	População Residente (hab.)				
			Total	Urbana	% <sup>18</sup>	Rural	%
Águas Vermelhas	1.257,6	9,4	11.878	8.115	68,3	3.763	31,7
Araçuaí	2.235,6	16,0	35.713	20.461	57,3	15.252	42,7
Berilo	586,7	22,1	12.979	3.031	23,4	9.948	76,6
Cachoeira de Pajeú	673,7	12,7	8.523	3.135	36,8	5.388	63,2
Chapada do Norte	827,9	18,4	15.225	4.863	31,9	10.362	68,1
Comercinho	656,5	15,5	10.204	3.340	32,7	6.864	67,3
Coronel Murta	813,8	11,2	9.134	6.477	70,9	2.657	29,1
Francisco Badaró	463,7	22,2	10.309	2.511	24,4	7.798	75,6
Itaobim	679,8	31,3	21.271	16.076	75,6	5.195	24,4
Itinga	1.640,6	8,5	13.894	5.738	41,3	8.156	58,7
Jenipapo de Minas	284,6	22,8	6.490	2.022	31,2	4.468	68,8
José Gonçalves de Minas	382,8	12,3	4.696	783	16,7	3.913	83,3
Medina	1.439,9	15,0	21.641	14.493	67,0	7.148	33,0
Novo Cruzeiro	1.700,6	17,9	30.453	8.378	27,5	22.075	72,5
Padre Paraíso	543,9	32,1	17.475	10.687	61,2	6.788	38,8
Pedra Azul	1.618,6	14,6	23.608	20.090	85,1	3.518	14,9
Pontos dos Volantes	1.215,1	8,7	10.529	3.060	29,1	7.469	70,9
Virgem da Lapa	871,8	15,7	13.672	5.883	43,0	7.789	57,0
<b>Total Território</b>	<b>17.893</b>	<b>15,5</b>	<b>277.694</b>	<b>139.143</b>	<b>50,1</b>	<b>138.551</b>	<b>49,9</b>
<b>Total do Estado</b>	<b>586.528</b>	<b>30,5</b>	<b>17.891.494</b>	<b>14.671.828</b>	<b>82,0</b>	<b>3.219.665</b>	<b>18,0</b>

Fonte: MDA, 2007.

<sup>17</sup> A densidade demográfica é um indicador de concentração populacional em relação a um espaço determinado, ou seja, através dele se mensura o quão populoso é o município, território, estado, país, etc.

<sup>18</sup> A porcentagem da população urbana é denominada também de índice de Urbanização. Índice de Urbanização é comumente usada para classificação das áreas urbanas por tamanho, já que os benefícios e os problemas variam de cidade para cidade, em parte, de acordo com seu tamanho. A urbanização é reconhecida como uma dimensão intrínseca do desenvolvimento social e econômico.

Os números referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH<sup>19</sup> do Território Médio Jequitinhonha estão descritos na tabela 5.2. Enquanto o IDH-M estadual é de 0,773, nenhum município do TMJ alcança sequer 0,7, tendo o território um IDH-M de 0,651. Pode-se perceber que dos três indicadores utilizados para compor o IDH-M, a renda é o indicador que apresenta os valores mais baixos em todos os municípios, diminuindo ainda mais o IDH do território. Quando comparados os índices de longevidade, o município de Berilo é o único do território que possui o índice maior que o estadual e o nacional. O IDH-M-Educação é o componente que apresenta os maiores valores, porém, também estão bem abaixo da média estadual.

**TABELA 5.2 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Município	IDH-M <sup>20</sup>	IDH-M por componente		
		Longevidade	Educação	Renda
Águas Vermelhas	0,628	0,682	0,673	0,529
Araçuaí	0,687	0,711	0,762	0,587
Berilo	0,680	0,762	0,750	0,528
Cachoeira de Pajeú	0,622	0,678	0,692	0,496
Chapada do Norte	0,641	0,729	0,672	0,522
Comercinho	0,603	0,628	0,721	0,460
Coronel Murta	0,673	0,711	0,775	0,530
Francisco Badaró	0,646	0,729	0,691	0,519
Itaobim	0,689	0,743	0,750	0,575
Itinga	0,623	0,698	0,697	0,475
Jenipapo de Minas	0,618	0,654	0,685	0,514
José Gonçalves de Minas	0,646	0,693	0,711	0,533
Medina	0,645	0,678	0,729	0,527
Novo Cruzeiro	0,629	0,653	0,655	0,579
Padre Paraíso	0,656	0,711	0,724	0,532
Pedra Azul	0,660	0,680	0,745	0,556
Pontos dos Volantes	0,594	0,653	0,666	0,465
Virgem da Lapa	0,664	0,711	0,728	0,553
<b>Território</b>	<b>0,651</b>	<b>0,696</b>	<b>0,716</b>	<b>0,539</b>
<b>Estado</b>	<b>0,773</b>	<b>0,759</b>	<b>0,850</b>	<b>0,711</b>

Fonte: MDA, 2007.

<sup>19</sup> O IDH é um indicador que a partir da conjugação das variáveis: educação, longevidade e renda. Calcula-se a capacidade de desenvolvimento de uma sociedade. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD com este indicador pode-se enfatizar os problemas de desenvolvimento numa perspectiva mais humana, social e sustentável já que as três dimensões deste indicador têm a mesma importância no cálculo do índice.

<sup>20</sup> IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é composto pela média de três índices; Longevidade, Educação e Renda.

Por falar em educação, a taxa de analfabetismo da população do território com idade superior a 15 anos ainda é bastante alta, em torno de 30%, segundo dados do IPEA. Um detalhe é que os quatro municípios com os maiores índices de analfabetismo (Novo Cruzeiro, Ponto dos Volantes, Jenipapo de Minas, Chapada do Norte) são todos predominantemente rurais, assim como os dois municípios com analfabetismo relativamente mais baixo têm predominância urbana (Araçuaí e Coronel Murta). Este é um indicador da importância de maiores investimentos na educação por parte dos municípios, sobretudo na educação em comunidades rurais. O incentivo à implantação dos programas de Educação para Jovens e Adultos – EJA pode ser uma proposta que venha reduzir o índice de analfabetismo. No entanto, de acordo com o Estudo Propositivo do TMJ, apenas três municípios possuem núcleos desse programa.

Com relação aos dados econômicos do território, observa-se a partir dos dados do IPEA de 2004, descritos na tabela 5.3, que o território responde por menos de 1% da renda total gerada em Minas Gerais. A renda per capita média do território é de somente R\$ 80,24/mês, equivalendo a apenas 25% do PIB per capita do estado, que é de R\$ 276,00. Os municípios que apresentam os maiores valores são Araçuaí (R\$ 131,17) e Novo Cruzeiro (R\$ 125,10); Ponto dos Volantes (R\$ 63,7) e Comercinho (R\$61,54) são os detentores das piores médias. Esse fato explica em parte o baixo IDH renda observado anteriormente nos municípios do território. O PIB agropecuário possui uma importância relativa no território bem superior quando comparado ao estado (16,47% contra 8,22%).

**TABELA 5.3 - PIB E RENDA NO TERRITÓRIO DO MEDIO JEQUITINHONHA - 2004**

Municípios	PIB Per Capita	PIB agropecuário (R\$ 1000,00)		Renda Total	Renda Per Capita
		Total	Agr/PIB		
Águas Vermelhas	3.392,67	7.602,42	17,64	1.103,00	92,93
Araçuaí	2.389,58	6.413,03	7,32	4.703,00	131,71
Berilo	9.767,88	3.500,81	2,79	1.197,00	92,27
Cachoeira de Pajeú	10.173,28	8.932,61	37,91	650,00	76,37
Chapada do Norte	1.881,63	3.492,63	12,43	1.353,00	88,89
Comercinho	2.605,38	5.923,16	22,32	627,00	61,54
Coronel Murta	5.154,51	3.830,58	27,33	868,00	95,05
Francisco Badaró	2.120,10	2.812,17	12,82	898,00	87,19
Itaobim	2.877,43	5.742,84	9,18	2.602,00	122,37
Itinga	2.271,77	6.438,14	20,24	935,00	67,36
Jenipapo de Minas	2.007,25	1.494,10	11,90	549,00	84,60
José Gonçalves de Minas	2.405,10	2.897,26	25,14	446,00	95,14
Medina	2.872,60	10.641,03	17,17	1.984,00	91,69
Novo Cruzeiro	2.435,20	4.744,84	18,46	3.809,00	125,10
Padre Paraíso	5.068,32	9.499,00	39,70	1.653,00	94,61
Pedra Azul	3.100,88	8.655,06	42,41	2.580,00	109,31
Pontos dos Volantes	2.488,75	18.982,90	19,89	664,00	63,07
Virgem da Lapa	2.357,36	4.125,66	12,92	1.467,00	107,31
<b>Total do Território</b>	<b>2.223,71</b>	<b>101.712,79</b>	<b>16,47</b>	<b>22.282,00</b>	<b>80,24</b>
<b>Total do Estado</b>	<b>8.770,60</b>	<b>13.697.698,10</b>	<b>8,22</b>	<b>4.938.052,00</b>	<b>276,00</b>

Fonte: MDA, 2007.

#### 5.4. CARACTERIZAÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA

Os dados do Censo Agropecuário do IBGE em 1995/1996 apontaram que a maior parte da área dos municípios do território refere-se à pastagens (62,9%), seguido de matas e florestas (20,9%). Por outro lado, a utilização da terra para culturas em lavouras congrega apenas 5,9% do total. O total da área não utilizada chega a 6,8%, enquanto que as terras em descanso correspondem a um baixo percentual da área ocupada, 3,5%.

Analisando-se o perfil dos municípios em relação ao uso da terra tendo em vista a alocação do número de estabelecimentos rurais, nota-se que 39,76% do total de estabelecimentos rurais do território realizam atividades de pecuária, enquanto 22,88% produzem em lavouras temporárias e 21,90% realizam

produções mistas<sup>21</sup>. As lavouras permanentes estão presentes em 8,2% dos estabelecimentos e em 6,3% deles há silvicultura.

O valor anual da produção (VAP) dos municípios em 1995, segundo o censo agropecuário do IBGE, está apresentado na tabela 5.4. Pode-se perceber com base nesses dados que 52,2% do Valor da Produção no território provêm da produção animal, outros 40,4% decorrem dos cultivos vegetais enquanto que a extração vegetal e a silvicultura correspondem a somente 7,24% do Valor da Produção. Dos valores de produção animal há maior ênfase para a produção de animais de grande porte. Já em relação aos cultivos, as atividades em lavouras permanentes (16,51%) e temporárias (22,68%) apresentam proporcionalidades relativamente próximas.

---

<sup>21</sup> Produção mista significa que é utilizado tanto lavouras como pecuária.

**TABELA 5.4 - VALOR ANUAL DA PRODUÇÃO NO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA EM 1995**

Municípios	VAP Total (R\$ de Mil)	De Grande Porte		De Médio Porte		De Pequenos Animais		Produção Animal			Produção Vegetal				Silvíc. e Expl. Florestal
		Porte	Porte	Porte	Porte	Animais	Temp.	Perm.	animal	Lavouras	Lavouras	Temp.	Horticultura	Horticultura	
Águas Vermelhas	3.312,00	923	8	33	964	203	1.250	16	879						
Araçuaí	5.891,00	3.495	193	330	4.018	311	1.178	65	319						
Berilo	4.215,00	1.663	163	368	2.194	766	773	75	407						
Cachoeira de Pajeú	-	-	-	-	-	-	-	-	-						
Chapada do Norte	1.373,00	401	40	131	572	65	500	32	204						
Comercinho	1.928,00	1.067	62	152	1.281	66	483	4	94						
Coronel Murta	1.569,00	984	40	85	1.109	75	325	14	46						
Francisco Badaró	3.545,00	1.801	305	320	2.426	133	778	56	152						
Itaobim	1.347,00	618	49	84	751	187	269	72	68						
Itinga	3.918,00	2.746	104	76	2.926	295	570	54	73						
Jenipapo de Minas	-	-	-	-	-	-	-	-	-						
José Gonçalves de Minas	-	-	-	-	-	-	-	-	-						
Medina	3.450,00	1.909	63	87	2.059	301	957	45	88						
Novo Cruzeiro	9.840,00	1.354	250	417	2.021	4.434	2.727	125	533						
Padre Paraíso	1.840,00	412	16	68	496	660	589	65	30						
Pedra Azul	3.799,00	2.904	29	40	2.973	405	267	19	135						
Ponto dos Volantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-						
Virgem da Lapa	2.036,00	1.102	53	133	1.288	33	237	25	453						
<b>Total do Território</b>	<b>48.063,00</b>	<b>21.379</b>	<b>1.375</b>	<b>2.324</b>	<b>25.078</b>	<b>7.934</b>	<b>10.903</b>	<b>667</b>	<b>3.481</b>						
<b>Participação por Atividade (%)</b>	<b>100,0</b>	<b>44,5</b>	<b>2,9</b>	<b>4,8</b>	<b>25,078</b>	<b>16,5</b>	<b>22,7</b>	<b>1,4</b>	<b>7,2</b>						

Fonte: MDA, 2007.

Já a tabela 5.5 fornece dados mais recentes com relação à produção agropecuária no TMJ, utilizando-se de alguns dados referentes a Produção Agrícola Municipal (PAM), Produção Pecuária Municipal (PPM), Produção extrativa Vegetal e silvicultura no ano de 2005. A primeira observação relevante é que houve um grande aumento do Valor da Produção em todas as atividades produtivas analisadas.

**TABELA 5.5 - VALOR DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA EM 2005**

Municípios	Em lavouras temporárias	Em lavouras Permanentes	Extrativismo Vegetal	Silvicultura
Águas Vermelhas	7.543	1.598	1.840	7.350
Araçuaí	2.327	647	152	-
Berilo	4.184	196	379	43
Cachoeira de Pajeú	4.696	1.214	1.023	1.916
Chapada do Norte	1.619	22	513	-
Comercinho	4.557	661	698	-
Coronel Murta	474	43	46	-
Francisco Badaró	366	-	334	-
Itaobim	1.747	847	241	-
Itinga	3.218	22	297	-
Jenipapo de Minas	455	-	123	-
José Gonçalves de Minas	565	1.487	570	285
Medina	5.690	1.393	1.741	-
Novo Cruzeiro	3.815	9.334	534	127
Padre Paraíso	497	1.176	180	-
Pedra Azul	6.038	2.810	1.430	960
Ponto dos Volantes	1.126	537	178	-
Virgem da Lapa	2.774	-	49	-
<b>Território</b>	<b>51.691</b>	<b>21.987</b>	<b>10.328</b>	<b>10.681</b>

Fonte: MDA, 2007.

Quanto à importância dos principais produtos cultivados no TMJ em relação aos seus valores anuais, a mandioca é preponderante na determinação do valor da produção, sendo responsável por 39,2% do VAP no território. O milho, com 20,5% do total, é o segundo que mais arrecada e a cana-de-açúcar é a terceira, com 10,9%. Porém, ao observar a quantidade produzida, há uma ampla predominância no cultivo de Cana-de-açúcar. Em seguida, a mandioca é o produto mais produzido. Os demais produtos são bem distribuídos em relação ao montante da produção

Ao analisar os dados da produção agrícola por município, nota-se que Pedra Azul é o município que possui o maior volume de produção em lavouras no território (41.288 toneladas), sendo Novo Cruzeiro o segundo (37.101 ton.) e Medina o terceiro (34.061 toneladas). Cachoeira do Pajeú, Comercinho e Águas Vermelhas também possuem volume de produção próximo a 30 mil toneladas/ano. Uma observação relevante é que estes são também os municípios com maiores VAP's em produções em lavouras apresentados na tabela 5.5.

Já com relação à análise da produção pecuária, o TMJ conta com um efetivo de rebanho de 701.391 reses. A produção de bovinos é a mais numerosa, representando 42% do total, seguido pela produção de frangos com 34%. Já a suinocultura, representa 5,5% do total da produção, enquanto os demais tipos de criações têm menor relevância no território.

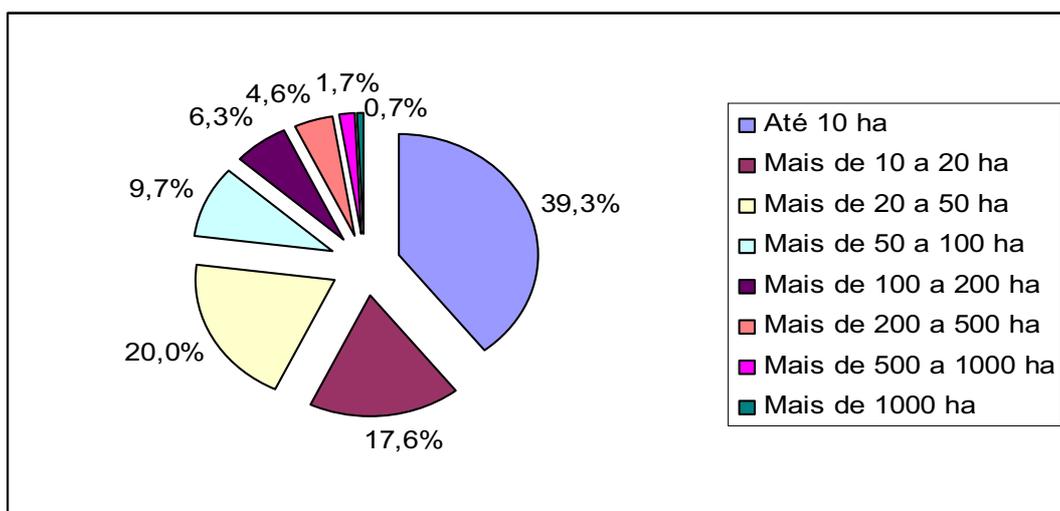
Segundo o IBGE, em 2005 foram pouco mais de 62 mil vacas ordenhadas, que, por sua vez, produziram um total de 37.329.000 litros de leite, ou seja, cada vaca ordenhou, em média, 600 litros de leite no ano, o que aponta uma baixíssima produtividade. Além disso, foram produzidos 531 mil ovos no ano e 26.337 quilogramas de mel.

## **5.5. CARACTERIZAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA**

Partindo-se para a análise da realidade fundiária no TMJ, percebe-se que a maioria dos municípios possui mais de 90% dos produtores como sendo proprietários de terras. O município com menor percentual é Itinga, com 79% de proprietários entre os produtores rurais. O território como um todo apresenta em média 93% de proprietários, 4,8% de ocupantes, 1,9% de parceiros (ou meeiros) e apenas 0,4% de arrendatários. A título de comparação, a média apresentada pelo estado é de 88,5% de proprietários, 5,2% de ocupantes e 3,2% de parceiros e arrendatários. Este indicador é, *a priori*, um fator positivo, uma vez que representa uma maior facilidade aos proprietários de terras no acesso ao crédito junto aos organismos financeiros (MDA, 2007).

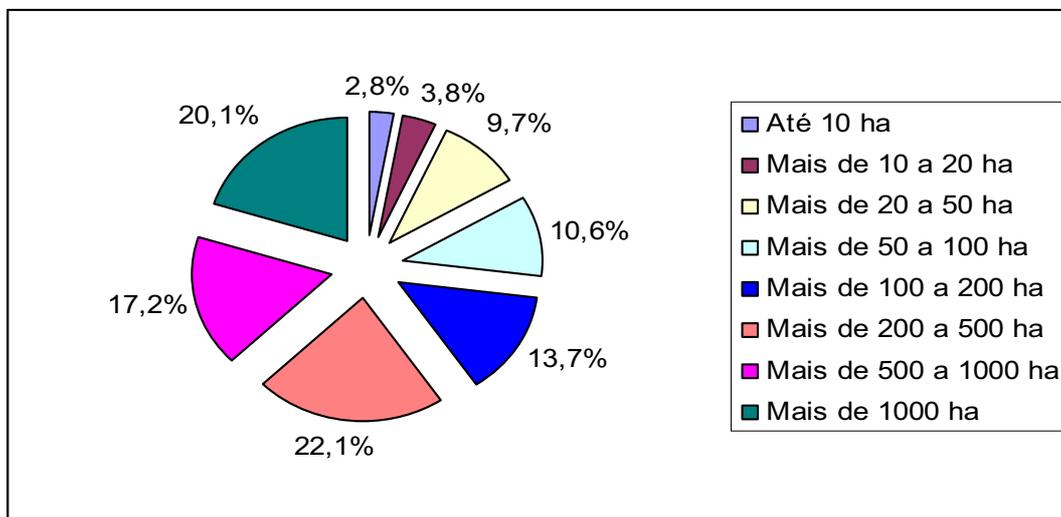
No entanto, esse índice foi contestado pelos representantes do CODETER/TMJ em oficina para elaboração de projetos produtivos no território, principalmente pelo fato de que muitos agricultores não possuem o título da propriedade, o que já indica a existência de um problema em relação à regularização fundiária no TMJ.

Para uma melhor análise da estrutura fundiária do território, observando os dados referentes à distribuição dos estabelecimentos rurais divididos em estratos de propriedades por hectare no TMJ, percebeu-se que 39,3% dos estabelecimentos rurais têm menos de 10 hectares, enquanto apenas 0,7% possuem mais de 1.000 hectares. A partir desses dados fica clara uma ampla predominância de pequenas propriedades no território. Porém, a distribuição da área ocupada nos estratos de propriedade tem relação negativa com a distribuição do número de estabelecimentos rurais, conforme ilustrado nas figuras 5.2 e 5.3. Por exemplo, embora o número de propriedades com mais de 500 hectares seja de apenas 2,4%, elas agregam 37,3% da área total ocupada; enquanto que o total de estabelecimentos com menos de 50 hectares, com 76,9% do total, agrupam somente 16,3% da área. Essa relação evidencia uma realidade de alta concentração fundiária no território.



**FIGURA 5.2 – DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECEMENTOS RURAIS NO TERRITÓRIO**

Fonte: MDA, 2007.



**FIGURA 5.3 – DISTRIBUIÇÃO DA ÁREA OCUPADA NO TERRITÓRIO**

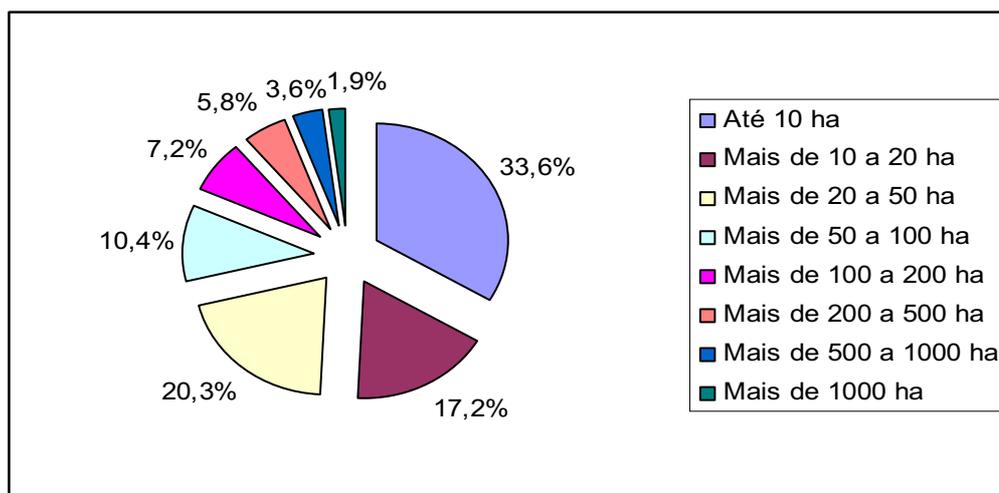
Fonte: MDA, 2007.

Ao se avaliar a alocação dos trabalhadores rurais nos estabelecimentos rurais, o que se percebe é que a maior parte do pessoal ocupado está ligada às pequenas propriedades, ou seja, os maiores percentuais de ocupação ocorrem em parcelas consideravelmente inferiores de terras. Com isso, é possível inferir que a composição do trabalho está muito mais relacionada com o número de estabelecimentos rurais do que com a área ocupada.

A figura 5.4 ilustra a configuração do pessoal ocupado por estrato de propriedade no TMJ. Como se pode visualizar, os estabelecimentos rurais com mais de 1.000 hectares, mesmo possuindo 20,1% de toda a área ocupada, são responsáveis por apenas 1,9% do pessoal ocupado, ao contrário dos estabelecimentos com menos de 10 hectares que conseguem empregar 33,6% do total de trabalhadores mesmo agrupando somente 2,8% da área.

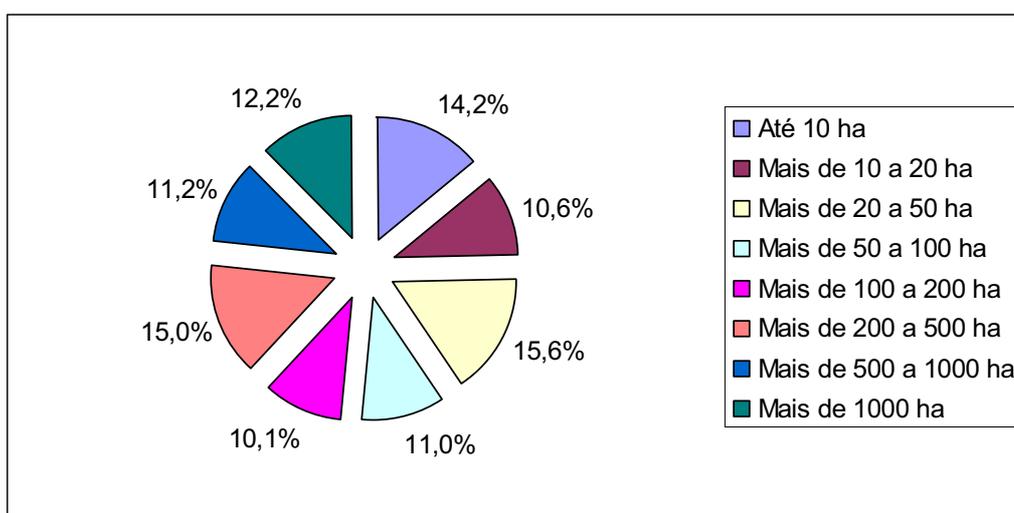
Por último, a figura 5.5 apresenta a distribuição percentual do VAP nos estabelecimentos rurais, onde se percebe que os estabelecimentos rurais com área entre 20 e 50 hectares são os responsáveis pela maior parcela do VAP, com

15,6% do total. Em segundo lugar surgem os estabelecimentos com mais de 200 até 500 hectares, que possuem 15% do total e, logo em seguida, vêm os estabelecimentos com menos de 10 hectares que têm 14,2%. As propriedades com mais de 1.000 hectares somam 12,2% do VAP total.



**FIGURA 5.4 – COMPOSIÇÃO DO PESSOAL OCUPADO POR ESTRATO DE PROPRIEDADE NO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA**

Fonte: MDA, 2007.

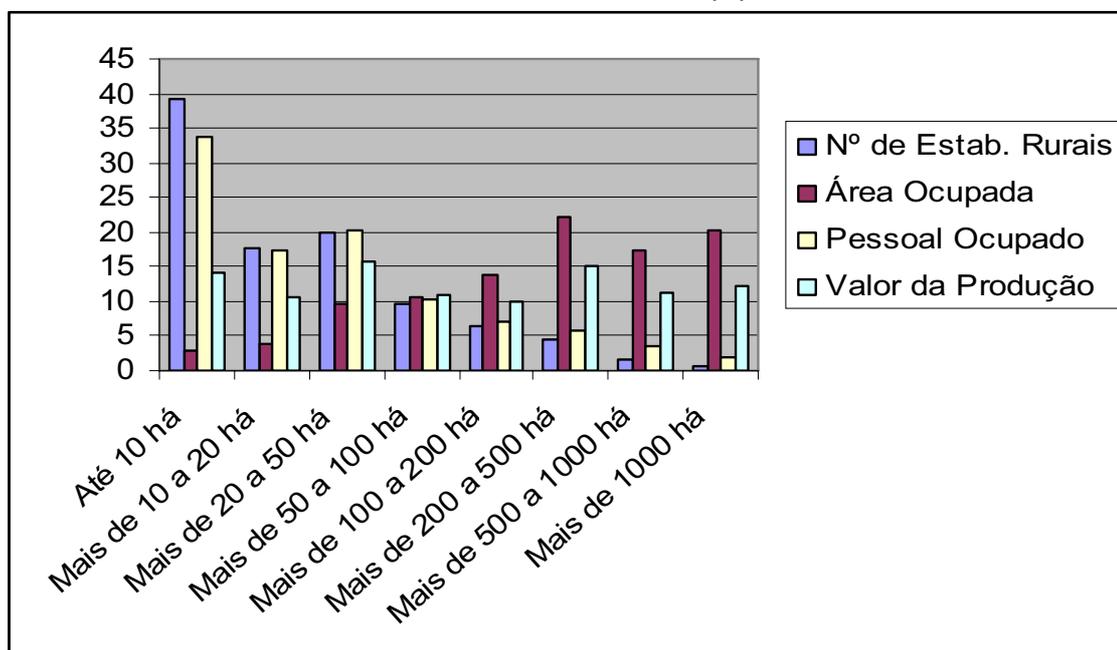


**FIGURA 5.5 – ALOCAÇÃO DO VALOR DA PRODUÇÃO NO TERRITÓRIO**

Fonte: MDA, 2007.

Para finalizar a análise desse tópico, a figura 5.6 traz uma comparação entre o número de estabelecimentos rurais, a área ocupada, o valor da produção e o pessoal ocupado por cada estrato de propriedade. Por ela, pode-se visualizar melhor o que já foi dito anteriormente. As propriedades com menores dimensões, embora sejam a grande maioria no total de estabelecimentos rurais no território, possuem pouca área disponível, acarretando inclusive no problema da minifundialização das propriedades no território. O percentual de ocupação está relacionado ao número de estabelecimentos e não à área, de maneira que as pequenas propriedades são responsáveis pela maior parte das ocupações no meio rural. Outra observação importante é que o Valor da Produção (VAP) nos estabelecimentos rurais com maiores dimensões são bem inferiores à proporção de área ocupada, ao passo que nos estabelecimentos menores, a proporção do VAP é muito mais alta em relação à área ocupada.

**FIGURA 5.6 – COMPARAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS COMPONENTES DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO TERRITÓRIO ALTO DO JEQUITINHONHA (%)**



Fonte: MDA, 2007.

## 5.6. CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Em trabalho realizado pela FAEPE/UFLA (2004) e destacado por Schroeder (2006: p. 18), os regimes agrários do Vale do Jequitinhonha são caracterizados a partir de três pilares fundamentais, sendo eles:

- a) *O trabalho familiar*: utilização de todas as forças plenas (homens e mulheres adultos) e periféricas (idosos e jovens);
- b) *O conhecimento da natureza*: permite decidir o que coletar, onde plantar e como utilizar os recursos naturais disponíveis e estabelece regimes de exploração localizados, intransferíveis e, com frequência, sustentáveis;
- c) *O uso comunal e extrativista dos recursos naturais*.

Quanto à dinâmica econômica do TMJ, pode-se dizer que ela está intimamente ligada à agricultura familiar. Do total de estabelecimentos rurais nos municípios do território, 91,1% são caracterizados como estabelecimentos de agricultura familiar, média inclusive superior a do estado de Minas Gerais, que é de 77,3%. Apenas um município apresenta um percentual inferior a 50% de estabelecimentos familiares, é o caso de Pedra Azul, com 37%.

A tabela 5.6 fornece os dados referentes às características destes estabelecimentos em cada município no território e do estado quanto à área ocupada, pessoal ocupado e valor bruto da produção. Pode-se ver que eles são responsáveis pelo emprego de 86% dos trabalhadores e por 67,4% do Valor da Produção, médias relativamente superiores a Minas Gerais, que marca 64,7% e 27,3% respectivamente. Assim, o território apresenta, em média, um trabalhador para cada 8 hectares, enquanto no estado a média é de quase 10 hectares para cada trabalhador. Quanto ao Valor Anual da Produção<sup>22</sup>, cada estabelecimento familiar rende em média pouco mais de R\$ 1.900,00 por ano, e a média do Valor Anual da produção por trabalhador é de R\$ 493,85<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Valores de 1996.

<sup>23</sup> Vale lembrar que a agricultura de subsistência é uma característica da agricultura familiar, no entanto o alimento consumido internamente não incorpora o cálculo do Valor da Produção, pois este valor é considerado apenas para transações em valores econômicos.

**TABELA 5.6 - CARACTERÍSTICAS GERAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Municípios	Estabelecimentos Rurais Totais				Estabelecimentos Familiares						
	Nº	Área	Pessoal ocupado	VABP	Número Abs	%	Área (ha) Abs	%	Trab.	%	VABP R\$ Mil
Águas Vermelhas	303	52.136	1.269	2.190	225	74,3	15.521	29,8	871	68,6	833
Araçuaí	2.157	156.393	7.446	5.891	1.964	91,1	70.376	45,0	6.700	90,0	3.332
Berilo	1.327	22.140	4.708	2.861	1.305	98,3	20.129	90,9	4.653	98,8	2.573
Cachoeira de Pajeú	552	60.459	2.318	2.770	415	75,2	25.753	42,6	1.371	59,1	1.758
Chapada do Norte	621	17.114	2.173	1.374	609	98,1	11.315	66,1	2.127	97,9	1.206
Comercinho	904	50.973	4.660	1.928	825	91,3	33.474	65,7	4.017	86,2	1.353
Coronel Murta	628	66.904	1.996	1.568	522	83,1	29.743	44,5	1.522	76,3	807
Francisco Badaró	1.572	21.229	4.500	1.854	1.554	98,9	21.895	103,1	4.453	99,0	1.805
Itaobim	648	39.438	2.289	1.347	593	91,5	23.043	58,4	2.024	88,4	986
Itinga	831	100.887	3.697	2.100	712	85,7	45.098	44,7	2.882	78,0	1.224
Jenipapo de Minas	843	20.062	2.190	1.691	823	97,6	13.162	65,6	2.137	97,6	1.499
José Gonçalves de Minas	381	10.856	1.180	1.354	365	95,8	6.683	61,6	1.120	94,9	849
Medina	678	95.318	3.359	3.452	502	74,0	31.142	32,7	2.132	63,5	1.450
Novo Cruzeiro	2.693	79.862	15.038	3.840	2.610	96,9	36.782	46,1	13.753	91,5	6.161
Padre Paraiso	775	35.578	3.670	1.840	720	92,9	23.833	67,0	3.018	82,2	1.466
Pedra Azul	382	163.616	1.753	3.799	141	36,9	16.918	10,3	462	26,4	419
Ponto dos Volantes	679	60.368	2.852	1.818	589	86,7	23.411	38,8	2.436	85,4	791
Virgem da Lapa	1.329	51.455	5.335	2.036	1.266	95,3	30.632	59,5	4.856	91,0	1.171
<b>Total do Território</b>	<b>18.454</b>	<b>1.162.898</b>	<b>75.414</b>	<b>47.484</b>	<b>16.805</b>	<b>91,1</b>	<b>511.128</b>	<b>44,0</b>	<b>64.830</b>	<b>86,0</b>	<b>32.016</b>
<b>Total do Estado</b>	<b>496.677</b>	<b>40.811.659</b>	<b>2.000.046</b>	<b>6.409.086</b>	<b>383.793</b>	<b>77,3</b>	<b>12.317.444</b>	<b>30,2</b>	<b>1.293.922</b>	<b>64,7</b>	<b>1.751.690</b>

Fonte: MDA, 2007.

Apesar do clima semi-árido, ocasionando longos períodos de estiagem, existem no TMJ condições para uma sobrevivência digna dos seus habitantes. Segundo o Estudo Propositivo, com relação aos recursos minerais, a região é rica em pedras preciosas e em vários outros tipos de minerais que são explorados, mas a riqueza não fica na região.

Outra característica na região que gera renda para muitas famílias é o artesanato, com a produção de diversos tipos de artesanatos tradicionais, rústicos, originais, colocando-a em destaque especial dentro do estado. Nas comunidades rurais do Vale do Jequitinhonha, a variedade do artesanato é grande: argila, em Itinga, Ponto dos Volantes e Itaobim; algodão, em Berilo e Francisco Badaró; madeira (Chapada do Norte, Araçuaí); bambu; couro de vaca etc. (FAEPE/UFLA, 2004). O artesanato, além de fator gerador de renda, é também um definidor de identidade não apenas no Médio Jequitinhonha, mas todo o Vale, por representar uma cultura que há séculos vem sendo mantida na região, o que fortalece a coesão territorial dos municípios envolvidos. Porém, embora existam tentativas de organizações associativas entre os artesãos, a atividade do artesanato tem produzido mais lucro aos atravessadores do que para as próprias famílias que detêm todo o conhecimento do ofício.

Outra opção de grande potencial para a geração de emprego e renda para os agricultores, mas que ainda é pouco explorada no território é a fruticultura irrigada, que poderia se favorecer do clima semi-árido e do potencial hídrico da região, sobretudo do Rio Jequitinhonha e do Rio Araçuaí, para o seu desenvolvimento (MDA, 2007).

Mediante a situação apresentada, muitas alternativas de desenvolvimento sustentável vêm sendo discutidas nos movimentos populares e religiosos, procurando conscientizar os trabalhadores sobre as potencialidades da região e propor políticas públicas para um projeto concreto de convivência com o clima semi-árido. Na reflexão destes mesmos grupos, em oficina para a elaboração do Estudo Propositivo no TMJ, as principais propostas colocadas foram:

- Melhoria da produtividade das lavouras e criações, bem como da qualidade do produto final;

- Acesso à infraestrutura adequada (energia elétrica, estradas), equipamentos adequados, capacitação e educação do produtor;
- Avanços da agricultura familiar no sentido da coletividade, através de cooperativismo para a organização dos grupos de produção;
- Os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR) devem estar juntos das entidades de assistência técnica para organizarem conjuntamente ações que favorecem todos os agricultores;
- Desburocratização do crédito rural;
- Capacitação para a organização dos empreendimentos agregação de valor aos produtos da agricultura familiar (padronização e embalagem).

Ao analisar de forma sistêmica a produção agrícola familiar no Médio Jequitinhonha, Schroeder (2006: p. 17) apontou em seu trabalho algumas características marcantes nos principais sistemas produtivos do território. Em sua maioria, os agricultores familiares combinam:

- A produção de alimentos, especialmente produtos da agricultura de sequeiro, como milho, feijão e mandioca (lavouras com volume de produção e níveis de produtividade baixos e uso pouco intenso de força mecânica e insumos industriais);
- A criação de pequenos e grandes animais (pecuária de corte e leite, aves e suínos), que serve como forma de poupança familiar, que pode ser revertida em recursos monetários, e como fonte de alimentos (ovos, carne, leite e derivados);
- A formação de pomares domésticos bastante diversificados (as frutas servem ao consumo da família e dos animais e também são comercializadas);
- O beneficiamento de derivados da cana, leite e mandioca (nesse caso, especialmente na estação seca);
- O uso comunitário e extrativista dos recursos naturais;
- A obtenção de rendas monetárias por intermédio de uma inserção mercantil reduzida (comercialização dos excedentes na feira, no comércio local ou para atravessadores, exclusivamente), das migrações sazonais (especialmente para a colheita do café e o corte da cana no estado de São Paulo), das diárias na venda da força de trabalho, da aposentadoria e das políticas de assistência social;

também a venda de produtos do artesanato, oriundos de diferentes matérias-primas, tem importância para a formação da renda familiar;

- Produção em ambiente de circulação monetária restrita e cuja renda depende de escassas fontes de recursos, dentro e fora da unidade produtiva, e de fatores climáticos.

Com isso, mesmo tendo uma grande quantidade de agricultores familiares no território, fica explícito a partir das análises desse tópico que o território possui muitas carências nos aspectos econômicos desse setor. Assim, torna-se importante o investimento em novos projetos para o fortalecimento da agricultura familiar no território, para que esse segmento possa contribuir de maneira mais decisiva no processo de dinamização econômica do território.

Algumas políticas públicas vêm sendo implantadas nos últimos anos com impactos diretos nas atividades econômicas que emergem da agricultura, entre elas, a principal é o PRONAF. O próximo capítulo tem como objetivo a análise do arranjo organizacional existente no TMJ para a operacionalização do PRONAF e outras políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares.

## **6. AMBIENTE INSTITUCIONAL E EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA**

### **6.1. INTRODUÇÃO**

Embora existam atualmente diversas políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, são muitos os desafios existentes para a implementação das mesmas no intuito de alcançar o maior número de beneficiários e os melhores resultados possíveis. Um dos principais, com certeza, refere-se às diferenças regionais e culturais que marcam o universo da agricultura familiar brasileira e denotam toda a sua diversidade, conforme já discutido neste trabalho. Em cada região brasileira são muitas as demandas específicas que tornam necessário um planejamento mais sistemático da execução das políticas e a condição de acesso de cada uma.

Nesse sentido, este capítulo teve o intuito de realizar um estudo pormenorizado sobre o ambiente institucional envolvido na operacionalização dessas políticas no território Médio Jequitinhonha. Buscou-se saber quais são os atores sociais envolvidos e seus papéis, quais as principais políticas em curso, qual a possibilidade de acesso de um número cada vez maior de agricultores familiares, e quais as ações que poderiam ser apontadas para uma maior dinamização e alcance dos resultados esperados. Ou seja, quais os aspectos da incidência dessas políticas públicas no território analisado, levando-se em conta suas múltiplas dimensões.

No caso específico do PRONAF Crédito, foi realizada também uma análise sobre sua evolução no TMJ, por município e no território como um todo. Para essa análise, englobou-se a evolução do número de contratos, o montante de recursos, o grau de cobertura do programa e quais são os principais agentes envolvidos.

O principal documento de referência para a realização deste capítulo foi o Plano Safra Territorial do TMJ (Schroeder, 2006)<sup>24</sup>, realizado de forma participativa junto aos integrantes do Colegiado de desenvolvimento Territorial do TMJ – CODETER/TMJ. Outras fontes de dados oficiais, como a Secretaria de Agricultura Familiar – SAF/MDA e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA também foram consultadas, além de relatórios técnicos e entrevista junto a representantes CODETER/TMJ.

## **6.2. ANÁLISE DO AMBIENTE INSTITUCIONAL DE APOIO**

Qualquer política pública envolve mais do que uma decisão política, isto é, requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Nesse sentido, as etapas para o acesso aos créditos do PRONAF, no caso do Território Médio Jequitinhonha, podem ser descritas resumidamente em três pontos principais:

- i) o fornecimento da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, por intermédio da EMATER e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR;
- ii) a elaboração do projeto de crédito, unicamente pela EMATER, às vezes, com algum apoio do técnico da prefeitura;
- iii) e a avaliação do crédito pelos bancos, que pode seguir padrões diversos no Banco do Brasil e no Banco do Nordeste (SCHROEDER, 2006).

Para o alcance dos resultados esperados pelo PRONAF nos territórios rurais torna-se fundamental o bom funcionamento de todo o arranjo institucional e organizacional que envolve o programa. Para os objetivos deste trabalho, dividiu-se a análise desse arranjo em duas partes. Primeiro, buscou-se mostrar qual o papel dos principais atores envolvidos na operacionalização do PRONAF nos municípios (Sindicatos de Trabalhadores Rurais, agentes financeiros, Prefeituras Municipais e organismos de assistência técnica). Segundo, discutiu-se sobre alguns dos principais focos das políticas públicas para a sustentação ao PRONAF

---

<sup>24</sup> Como o município de Novo Cruzeiro não integrava o Território Médio Jequitinhonha na época da elaboração do Plano Safra Territorial, ele não foi incluso nas análises posteriores, o que não acarreta em prejuízo para os objetivos deste trabalho.

e como devem estar articuladas para garantir a viabilidade dos projetos produtivos, tais como as políticas de comercialização, infra-estrutura, Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER e regularização fundiária e reforma agrária.

Entre as organizações envolvidas na operacionalização do PRONAF, a participação dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais – STR possui papel fundamental, principalmente na parte da mobilização dos agricultores e na divulgação das normas, responsabilidades e vantagens do programa nas comunidades rurais. Outra função dos STR's é de negociar junto às instâncias dos Governos Municipal, Estadual e Federal, condições mais favoráveis para sua base em relação ao acesso aos créditos do PRONAF.

No entanto, Schroeder (2006) chamou a atenção para a dificuldade das organizações representativas dos agricultores familiares na construção de habilidades sociais (FLIGSTEIN, 2001) que as credenciem a atuarem na articulação institucional de um processo que envolve tantos atores externos com interesses distintos.

Analisando as ações das organizações sociais, basicamente os sindicatos de trabalhadores rurais, deve-se atentar para as dificuldades e a precariedade que os STRs enfrentam na mediação das políticas de fortalecimento da agricultura familiar, a começar pelo restrito volume de informações que as lideranças sindicais têm das políticas. Essas dificuldades e precariedade resultam de um somatório de variáveis que afeta o alcance de sua atuação, a começar pela estrutura pequena que apresentam (faltam apoio técnico e financeiro e uma estrutura operacional), mas igualmente pelo conjunto de habilidades sociais que puderam desenvolver no contexto político e histórico em que se dão suas ações e se expressam as correlações de forças entre diferentes grupos sociais no território. Tal constatação diz respeito aos focos da atuação das organizações locais de representação da agricultura familiar: o apoio direto às atividades que os agricultores desenvolvem, como a difusão de tecnologias apropriadas às condições agro-ambientais do território ou a implementação de formas variadas de comercialização da produção, e a mediação das políticas públicas dos governos federal e estadual, que exige um constante aprendizado organizacional e cuja efetivação dos resultados não é, geralmente, compatível ao esforço que as organizações empreendem. [...]

A dificuldade de inserção em redes constituídas por uma diversidade maior de nós e vínculos institucionais do que as formas de cooperação estabelecidas no espaço local é um limitante considerável à atuação dos sindicatos de trabalhadores rurais — quando se trata da mediação das políticas públicas significa, entre outras conseqüências, arcar com parte significativa dos custos e das etapas do aprendizado organizacional, o que inclui acesso a informações, apoio técnico e operacional,

articulações políticas, capacidade de proposição, amplitude das oportunidades de desenvolvimento etc. (p. 24-25).

Desse modo, os STR`s têm buscado consolidar suas parcerias com organismos mais próximos, de modo a formar uma rede local para garantir um arranjo organizacional mais sólido que os permita um melhor fluxo de informações, maior capacidade de acesso a recursos e maior velocidade e capacidade de ação. No caso do TMJ essa rede é composta por uma diversidade de organizações de naturezas distintas, tais como: associações de base comunitária, conselhos municipais, organizações sociais de abrangência territorial mais ampla, cooperativas, igreja católica, universidades, entre outras. Em alguns casos, esses arranjos também conseguem envolver com sucesso as Prefeituras (em especial os secretários de agricultura), bancos e EMATER`s. Porém, essas parcerias acabam concentrando suas forças em alguns municípios, o que dificulta uma irradiação mais homogênea das ações em todo o território.

A função dos agentes financeiros na operacionalização do PRONAF está ligada diretamente à gestão dos recursos do programa. São eles que realizam as operações de crédito junto aos agricultores a partir das deliberações do Governo Federal. A cada novo ano agrícola, novas medidas são desenvolvidas no intuito de reduzir a burocracia e facilitar o acesso dos agricultores aos créditos do PRONAF, sobretudo aqueles do grupo B, que geralmente possuem baixos índices de escolaridade formal, mais dificuldade para a comprovação da posse de sua propriedade agrícola e, até, mesmo, falta de documentação pessoal.

O problema maior é que, em muitos casos, os bancos não estão preparados para lidar com as especificidades deste público e acabam dificultando ainda mais o processo. Muitas vezes não acatam, inclusive, as próprias recomendações do Governo Federal e passam a exigir documentos e garantias em excesso ou demoram a realizar as mudanças necessárias, como bem apontou Schroeder (2006):

A forma como, por exemplo, o agente financeiro e os parceiros locais se apropriam das normas do PRONAF é fundamental para seu funcionamento, pois pouca eficácia tem medidas do governo federal diminuindo a burocratização do acesso ao crédito se as agências

bancárias não incorporam as novas normas, simplesmente, ou se têm dificuldades de incorporá-las pela rigidez institucional que caracteriza suas estruturas, ou ainda se a informação sobre as mudanças circula de forma truncada entre os parceiros locais. Com alguma frequência, os gerentes bancários acabam por definir os critérios de acesso ao PRONAF de acordo tão somente com a lógica bancária e não em concordância com as normas do programa (p. 22).

Além dessas questões, existe também a dificuldade de grande parte dos agricultores familiares no relacionamento com as agências bancárias. Entretanto, o próprio PRONAF vem proporcionando uma maior aproximação desses dois atores (agricultor familiar e agente financeiro) em todo o Brasil, o que se pode chamar de uma “inclusão financeira” (ou bancária) dos agricultores familiares.

O papel das Prefeituras Municipais também é importante nesse processo, principalmente porque elas exercem a função de ponte entre os recursos dos programas e ações dos Governos Estadual e Federal para com seus beneficiários diretos, ou seja, é nos municípios, via Prefeituras, que as políticas públicas se concretizam. E em municípios como os do TMJ, onde há a existência de um grande contingente relativo de agricultores familiares, o PRONAF desponta como uma das principais portas de entrada de recursos, interferindo diretamente na dinâmica econômica local.

Existem municípios em que a própria Prefeitura Municipal mantém o convênio com a EMATER local para a manutenção de seu escritório, além de fornecer o suporte material necessário (ou parte dele) para seu funcionamento. Em outros casos, a Prefeitura disponibiliza um técnico para atendimento aos agricultores locais pago com recursos próprios. No entanto, diagnosticou-se em consulta junto ao CODETER/TMJ que isso não ocorre em nenhuma prefeitura do TMJ, o que já demonstra a falta de proatividade das prefeituras no sentido de viabilizarem melhores condições para o ingresso de novos recursos em seus municípios via uma política pública específica.

As agências de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER<sup>25</sup>, como é o caso das EMATER`s, também possuem um papel fundamental no PRONAF por

---

<sup>25</sup> As atividades de ATER, em todas as suas modalidades, passaram a se coordenadas pela Secretaria de Agricultura Familiar – SAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, de acordo com o Decreto n.º 4.739, de 13 de junho de 2003.

atuar em várias etapas até a tomada de crédito por parte do agricultor. Segundo Schroeder (2006) descreveu, a função do técnico vai desde a:

[...] divulgação do programa, propriamente, em consonância com a atuação do STR, passando pelo enquadramento da renda do agricultor para a emissão da DAP, até a elaboração do projeto ou da proposta — fundamental na relação com o agente financeiro — e o acompanhamento técnico posterior. Sem o envolvimento de outros atores locais, o acesso ao crédito depende, basicamente, do alcance da atuação do escritório local da EMATER, já que a elaboração do projeto de crédito para os grupos do PRONAF fica a cargo unicamente desse técnico. Mesmo em se tratando do preenchimento de uma planilha mais simplificada, como no caso do PRONAF B, o mais comum é que essa função seja atribuída ao técnico da EMATER. Um técnico pouco disposto ou sem condições materiais para trabalhar pode ser uma barreira intransponível para os agricultores acessarem o crédito (p. 24).

Entretanto, as reais condições da oferta de ATER no território estão bem aquém do que se poderia classificar como ideal. O número de técnicos é pequeno e a estrutura para trabalho (veículo, computador, material de escritório, etc) é quase sempre precário, segundo informações do CODETER/TMJ. Dessa forma, os poucos técnicos se sobrecarregam, pois têm que atender a várias comunidades e muitas vezes defrontam com situações que fogem de sua formação profissional. O mais comum é os técnicos visitarem uma comunidade e retornarem a ela somente em um período de três ou quatro meses depois, obrigando os agricultores a buscarem alternativas como “a assistência técnica grupal, organização de grupos de produção, dias de campo e lavouras experimentais” (SCHROEDER, 2006: p. 25). Essa dificuldade impede também a disseminação de novas tecnologias em meio aos agricultores, como a agroecologia, devido à falta de um acompanhamento adequado.

Segundo recomendações da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em média por município o número máximo de famílias a ser atendidas por técnico é 100. Porém, a partir dos dados do Plano Safra Territorial sobre o quantitativo de técnicos em cada município do TMJ, dados esses auferidos no segundo semestre de 2005, nenhum dos municípios chega sequer próximo a essa média. A tabela 6.1 abaixo traz essa constatação. Os municípios de Berilo e Francisco Badaró encontram-se em pior situação, pois

ambos possuem apenas um técnico disponível para mais de 1.000 estabelecimentos rurais. Pior ainda é a situação dos agricultores de Padre Paraíso, que até a realização do Plano Safra Territorial no segundo semestre de 2005, não tinham a sua disposição nenhum técnico rural.

**TABELA 6.1 – RELAÇÃO DO QUANTITATIVO DE TÉCNICOS DE ATER NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA – AGOSTO DE 2005.**

Municípios	Nº de Estabelec. rurais	N. Técnicos EMATER	Razão Tecnco/Estabec. rural
Águas Vermelhas	303	01 Técnico	303
Araçuaí	2.157	05 Técnicos (03 de nível superior e 02 de nível médio)	431,4
Berilo	1.327	01 Técnico	1.327
Cachoeira de Pajeú	552	02 Técnicos	276
Chapada do Norte	621	01 Técnico	621
Comercinho	904	01 Técnico	904
Coronel Murta	628	01 Técnico	628
Francisco Badaró	1572	01 Técnico	1572
Itaobim	648	02 Técnicos	648
Itinga	831	01 Técnico	831
Jenipapo de Minas	843	01 Técnico	843
José Gonçalves de Minas	381	01 Técnico	381
Medina	678	01 Técnico	678
Padre Paraíso	775	-	-
Pedra Azul	382	02 Técnicos	191
Ponto dos Volantes	679	02 Técnicos	339,5
Virgem da Lapa	1329	02 Técnicos	664,5
<b>Total Território</b>	<b>17.703</b>	<b>25 técnicos</b>	<b>708,12</b>

Fonte: Schroeder (2006)  
Elaboração própria.

Além da política de ATER, outras estratégias são importantes para viabilização dos projetos produtivos que permitem a liberação dos créditos do PRONAF. As políticas voltadas à comercialização dos produtos da agricultura familiar entram nesse eixo, pois somente com a venda dos seus produtos é que os agricultores conseguirão a renda necessária para saldar no tempo certo o crédito contratado junto aos bancos.

Uma das ações importantes nesse sentido é a garantia da compra de alimentos e demais produtos de agricultores familiares para satisfazer a demanda de mercados institucionais. É com essa finalidade que o Governo Federal lançou o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, instituído pela Lei 10.696 de 02/07/2003, que visa adquirir produtos *in natura* ou beneficiados para mercados institucionais, como a compra de alimentos para merenda escolar.

Segundo Delgado & Conceição (2005), o PAA possui dois objetivos principais em igual grau de importância e que devem ser trabalhados de forma conjunta. O primeiro é a constituição de um pólo institucional de demanda de alimentos produzidos pela agricultura familiar, inclusive com dispensa de licitação, auxiliando na viabilização dos projetos produtivos do PRONAF de forma a diminuir os riscos para os tomadores de crédito. O segundo ponto é a provisão de subvenções ao consumo de alimentos às populações em situação de forte risco alimentar. Esses dois objetivos devem ser atendidos por meio de uma ação integrada de política agrícola e de segurança alimentar.

O PAA é operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB a partir de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (Programa Fome-Zero) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Suas principais linhas são: *Compra Direta, Formação de Estoques pela Agricultura Familiar, Compra para Doação Simultânea e Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite*.

O início desse programa em Minas Gerais se deu no ano 2004, mas até agora ele teve um alcance bem modesto no TMJ. Segundo informações de representantes da CONAB, um dos principais motivos é a falta de organização social dos produtores familiares, pois, quanto mais organizadas, articuladas e capacitadas são as organizações e cooperativas dos agricultores, maior será a sua participação no programa. Já os agricultores do TMJ apontam a dificuldade em atender os trâmites burocráticos do programa como um entrave para sua disseminação entre os municípios.

Contudo, a partir de 2005 alguns municípios do território começaram a operar contratos do PAA pela primeira vez, principalmente na modalidade “Compra para Doação Simultânea”. Entre os municípios habilitados estão:

Araçuaí, Berilo, Comercinho, Francisco Badaró, Itaobim, Itinga, José Gonçalves de Minas e Virgem da Lapa. Já a modalidade do PAA Leite também tem proporcionado um importante estímulo à produção leiteira no território, embora haja poucas cooperativas de leite no Médio Jequitinhonha. Especificamente sobre essa modalidade, Schroeder (2006) apontou que o desenvolvimento da bovinocultura, bastante tradicional na região, é uma questão de boas oportunidades comerciais e algum investimento em capacitação e implantação de tecnologias apropriadas e de baixo custo para permitir algum grau de autonomia às unidades produtivas familiares frente ao regime de chuvas da região.

Outro foco para a atuação das políticas públicas e que é indispensável para um plano territorial de desenvolvimento é o da infraestrutura. Territórios que possuem uma baixa dinamização econômica geralmente apresentam infraestrutura deficiente no que diz respeito a transporte, fornecimento de água e energia, serviços sociais como escolas e hospitais, entre outros aspectos relevantes para o alcance de bons resultados em qualquer programa de desenvolvimento que venha a ser executado.

Para sanar parte dessas deficiências foi criada a linha PRONAF Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais, que a partir de 2003 passou a ter os Territórios Rurais como unidade de atendimento, com seus projetos devendo ser discutidos e aprovados primeiramente nas próprias instâncias colegiadas de desenvolvimento territorial (CODETER's)<sup>26</sup>.

Porém, novamente, essa é outra política que ainda se encontra incipiente no TMJ, por diversos problemas organizativos. Segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SDT/MDA, nos anos 2003 e 2004 não houve contratos do PRONAT no território. Em 2005 ocorreram três projetos, sendo eles nos municípios de Comercinho, Itinga e Ponto dos Volantes, totalizando 14 metas. Os três projetos foram para estruturar Escolas Família Agrícola - EFA no território, e o valor total dos contratos foi de R\$ 763.678,00. Entretanto, apenas o projeto contratado com a Prefeitura Municipal de Comercinho foi dado como satisfatório até o momento (MDA, 2007).

---

<sup>26</sup> Sobre o PRONAF Infraestrutura, ver tópico 4.1.1.

Os demais estão paralisados por pendências das prefeituras junto à Caixa Econômica Federal, órgão controlador dos recursos. Projetos voltados especificamente atividades econômicas ainda não foram aprovados no Colegiado Territorial do Médio Jequitinhonha. A tabela 6.2 traz um resumo desses projetos.

Deve-se deixar bem claro também que existem outras ações de investimento público para infra-estrutura que incidem sobre os municípios do TMJ, sem que para isso os projetos devam ser aprovados via CODETER, pois grande parte delas é debatida apenas nos Conselhos Municipais (CMDR's) ou possuem sua própria instância colegiada. Entre eles podemos citar ações de investimento da Fundação Banco do Brasil, do INCRA nos assentamentos de reforma agrária, do Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR (Ministério do Desenvolvimento Agrário), do Programa Luz para Todos (Ministério das Minas e Energia), do Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (Ministério da Integração Nacional), todos esses advindos do Governo Federal, além de alguns programas também do Governo Estadual.

A falta de diálogo entre os atores responsáveis e uma maior interligação entre as políticas é um fator limitante para se alcançar maior efetividade nos resultados dessas políticas em seu território de incidência.

**TABELA 6.2 – PROJETOS DO PRONAT NO TERRITÓRIO, 2003-2005<sup>27</sup>**

Ano	Proponente (Prefeitura Munic.)	Objeto	Meta	Valor
2005	Comercinho	Ampliação das instalações físicas da EFA	Construção de refeitório	26.996,00
		Ampliação das instalações físicas da EFA	Construção de cozinha	21.835,00
		Apoio na área de infra-estrutura de transporte	Aquisição de uma motoniveladora	464.600,00
2005	Itinga	Reforma e ampliação da rede física da EFA	Construção de salão comunitária para reuniões	35.215,00
		Reforma e ampliação da rede física da EFA	Reforma da instalação física da EFA	3.719,00
		Estruturação do CIAT	Aquisição de Aparelho de fax	800,00
		Estruturação do CIAT	Aquisição de Datashow	8.500,00
		Estruturação do CIAT	Aquisição de impressora multifuncional	500,00
2005	Ponto dos Volantes	Estruturação do CIAT	Aquisição de micro-computador	2.000,00
		Implantação de EFA	Capacitação da equipe de monitores	4.406,00
		Implantação de EFA	Móveis, utensílios e equipamentos	80.171,00
		Implantação de EFA	Implementos e ferramentas agrícolas	2.109,00
		Implantação de EFA	Obras Físicas	111.027,00
		Estruturação do CIAT	Aquisição de câmera digital	1.800,00

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA

<sup>27</sup> Não constam os projetos advindos de emendas parlamentares.

Para os objetivos desta pesquisa, buscou-se auferir as informações referentes às percepções dos integrantes do CODETER/TMJ em relação aos vários projetos de infraestrutura financiados no território, em especial os do PRONAT. Para isso, analisou-se o relatório da técnica do grupo focal, realizada com esses integrantes para fins de monitoramento dos projetos no território (Ruas, 2007). Os conselheiros foram divididos em três grupos, separados por tipos de organizações as quais pertencem, sendo eles: representantes do poder público; representantes dos STR`s, e um contendo representantes das EMATER`s e de ONG`s que atuam com extensão rural no território.

De maneira geral, não houve grandes divergências entre os grupos quanto aos desafios e as potencialidades do TMJ no contexto das políticas públicas de desenvolvimento rural. Foi apontado que as ações implementadas até o momento nas suas diversas fontes têm trazido melhorias nas condições de produção dos agricultores familiares e também na comercialização destes produtos, além do fortalecimento dos programas de educação e capacitação técnica (especialmente por via das EFA`s). Um dos pontos positivos ressaltados foi a oportunidade dos próprios atores locais poderem discutir as condições de implementação desses projetos por meio dos CMDR`s e do CODETER.

Entretanto, dois desafios foram apontados como principais nesse processo até o momento. Um deles é a falta de organização intra-territorial, tanto com relação às prefeituras municipais quanto dos agricultores familiares e suas organizações representativas. Em todos os grupos, reconheceu-se a necessidade dos governos municipais se inserirem de forma mais contundente e qualificada nos debates das políticas e na implementação e acompanhamento dos projetos. No caso dos agricultores, as dificuldades de inter-relação entre eles e a necessidade de uma ação mais pró-ativa dos STR`s foram pontos de consenso entre os grupos. Nesse caso, o papel das organizações de ATER no território ganha maior relevância, por possuírem um contato mais direto e serem as principais referências para os agricultores e suas entidades representativas.

O segundo ponto refere-se ao fato de não haver, até o momento, projetos produtivos no território no âmbito do PRONAF Infraestrutura. Os projetos priorizados até então foram voltados para o fortalecimento das EFA's, a estruturação do CODETER e o abastecimento do lençol freático. Mas isso não impediu que o debate sobre as potencialidades econômicas e as políticas públicas de apoio esteja na pauta de discussão do colegiado territorial.

As condições de acesso a terra e água foram destacadas como os principais desafios para a questão produtiva na região. Já entre as cadeias produtivas a serem priorizadas no TMJ aparecem as: do artesanato (em barro e pedra), do mel, do leite, da mandioca e da cana e seus derivados (cachaça, açúcar mascavo, rapadura, etc). Todos esses produtos já são trabalhados no território e possuem condições favoráveis, como solo, clima, recursos ambientais, conhecimento popular, além de serem de fácil beneficiamento e armazenamento (baixa perecibilidade) e boa aceitação no mercado. Outro ponto destacado foi a iniciativa de um grupo de agricultores de alguns municípios do território, em parceria com a FETRAF-MG, na criação de uma cooperativa regional da agricultura familiar, que viria auxiliar nas ações de beneficiamento da produção e na sua comercialização.

Por fim, outro eixo de ação importante para as políticas públicas que interfere diretamente no ambiente institucional do PRONAF é o referente à reforma agrária e regularização fundiária. Foi mostrado anteriormente a situação de alta concentração da posse de terras no TMJ, onde embora o número de propriedades com mais de 200 hectares seja de apenas 7%, elas agregam 59,4% da área total ocupada; enquanto que o total de estabelecimentos com menos de 20 hectares, com 56,9% do total, agrupam somente apenas 6,6% da área.

No TMJ, conforme pode-se observar na tabela 6.3 abaixo, somam-se 495 famílias assentadas até o ano de 2006, sendo 327 pelo INCRA, 13 pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário, administrado pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais - IDENE, e 155 pelo Programa Cédula da Terra. Segundo o INCRA, em Chapada do Norte existem mais 45 famílias acampadas em área de conflito. Ao todo, a área ocupada pelos assentamentos no território é

cerca de 18.000 hectares. O município de Berilo também possui sete comunidades quilombolas em sua área.

**TABELA 6.3 – NÚMERO DE FAMÍLIAS ASSENTADAS NO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA, 2006.**

Município/ Território	Assentamentos INCRA		Assentamentos PNCF		Assentamentos Cédula da Terra		Total Demanda Qualific.	N. Famílias em áreas de conflito
	N. Famílias assent.	Demanda Qualific.	N. Famílias assent.	Demanda Qualific.	N. Famílias assent.	Demanda Qualific.		
Águas Vermelhas	-	-	13	13	35	35	48	-
Araçuaí	-	-	-	-	25	24	24	-
Berilo	40	-	-	-	-	-	-	-
Cachoeira de Pajeú	-	-	-	-	35	30	30	45
Chapada do Norte	31	0	-	-	-	-	-	-
José G. de Minas	27	-	-	-	-	-	-	-
Medina	35	0	-	-	-	-	-	-
Padre Paraíso	72	0	-	-	30	28	28	-
Pedra Azul	122	0	-	-	-	-	-	-
Ponto dos Volantes	-	-	-	-	30	0	-	-
<b>Total Território</b>	<b>327</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>155</b>	<b>117</b>	<b>130</b>	<b>45</b>

Fonte: INCRA – MG; IDENE

De acordo com Schroeder (2006), o TMJ enfrenta graves problemas concernentes à regularização fundiária, principalmente no caso de agricultores na condição de herdeiros e posseiros.

O primeiro grupo advém de situações em que há a cessão de herança, com o fracionamento de uma unidade produtiva em sucessivas gerações de pais e filhos; dificilmente é feita a regularização das novas unidades produtivas que se formam a partir do fracionamento pelos custos financeiros e de transição envolvidos nesse procedimento. Já o segundo grupo é formado por agricultores que ocupam, em geral, terras devolutas, tendo sido diretamente afetados pelas transformações econômicas pelas quais passou o Vale do Jequitinhonha, ao longo das últimas décadas, e pelas formas de apropriação privada das terras que delas resultaram (Schroeder, 2006: p. 16).

Com isso, surgem dois problemas para os agricultores locais. O primeiro é a multiplicação de minifúndios no território, que se caracteriza pelo aumento do número de estabelecimentos rurais sem as dimensões adequadas para uma produção que lhe garanta a própria sustentabilidade em termos econômicos. O

segundo problema, também expresso por Ribeiro *et. al.* (2005), refere-se à doação por parte do governo, como ocorreu na década de 1970 para o plantio de eucaliptos, de áreas antes ocupadas de forma comunitária pelos agricultores e que foram classificadas como devolutas, acarretando em danos ambientais (especialmente a redução das fontes de águas disponíveis) e o aumento das taxas de migração sazonal entre os agricultores.

Tais problemas constituem-se em entraves para a evolução do crédito no TMJ. Esses entraves ocorrem tanto devido à inviabilidade de desenvolvimento de projetos de investimento por insuficiência de área disponível nas propriedades familiares (processo de minifundialização), quanto pela dificuldade de certas famílias para comprovarem a posse das propriedades. Para evitar parte dessas limitações referentes à questão fundiária nos municípios do TMJ, o Plano Safra Territorial apontou dois procedimentos que também são corroborados por essa pesquisa: “a regularização fundiária e/ou legitimação das posses e o reassentamento, seja pela política de reforma agrária ou pelo programa de crédito fundiário (SCHROEDER, 2006: p. 20).

Outros projetos importantes para o desenvolvimento socioeconômico do Vale do Jequitinhonha, listados no Estudo Propositivo do TMJ, vêm sendo implementados pelo poder público, iniciativa privada e organizações não-governamentais, tais como: os comitês de bacia hidrográfica e os programas sociais e com fins produtivos coordenados pelo IDENE e EMATER-MG (inclusive programas com recursos federais, cuja gestão é de responsabilidade do governo estadual); a Agenda 21 Local, ligada às ações do Ministério do Meio Ambiente; o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião do MESOVALES Jequitinhonha e Mucuri, implementado pela Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional, e algumas ações do Ministério do Desenvolvimento Social. Outro fato importante foi a criação do Conselho de Segurança Alimentar Nutricional de Minas Gerais – CONSEA-MG em 1999, que desde então, vem desenvolvendo vários projetos importantes na região que também apóiam as atividades de agricultura familiar da região.

### 6.3. ANÁLISE DA DINÂMICA DO PRONAF CRÉDITO

Como relatado anteriormente, o Território Médio Jequitinhonha possui uma realidade econômica marcada por um elevado índice de pobreza, sobretudo a parcela que vive no meio rural. Com isso, a grande maioria dos agricultores familiares que constituem a demanda qualificada para o acesso ao PRONAF está enquadrados na categoria B<sup>28</sup> do programa, categoria destinada justamente aos agricultores de menor renda anual, também classificados como agricultores Periféricos ou de Subsistência em FAO/INCRA (2000)<sup>29</sup>. Isso significa que os produtores só podem acessar um volume mínimo de créditos por operação para utilizar em investimentos e/ou custeio de sua lavoura ou criação pecuária.

A tabela 6.4 abaixo informa com base nos dados do Censo Agropecuário de 1995/96 o número total de domicílios rurais em cada município do TMJ e sua estratificação por grupo de renda, em números absolutos e percentuais. Embora os critérios para a estratificação não sejam os mesmos usados pelo PRONAF atualmente, seu resultado fornece uma boa aproximação de como está definida a demanda qualificada por créditos no território. Pela tabela, vê-se que, em média, mais de 80% dos domicílios rurais enquadram-se como grupo B, destaque para o município de Virgem da Lapa, com 94,1% dos domicílios enquadrados nessa categoria. Apenas o município de Cachoeira do Pajeú possui menos de 50% de seus estabelecimentos familiares rurais enquadrados no grupo B, com 39% deles. Já os grupos D e E, classificados como Consolidados ou de Maior Renda, estão presentes em apenas três municípios, sendo eles Araçuaí, José Gonçalves de Minas e Padre Paraíso.

---

<sup>28</sup> Ver classificação dos grupos na tabela 3.9.

<sup>29</sup> Ver tabela 3.2.

**TABELA 6.4 - NÚMERO DOS ESTABELECIMENTOS FAMILIARES TOTAL E POR GRUPO DO PRONAF, SEGUNDO MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA – 1995/1996**

Município/Território	Estabelecimentos familiares						Grupos D e E	% Total
	Total	Grupo B	% Total	Grupo C	% Total	% Total		
Águas Vermelhas	225	158	70,2	67	29,8	-	-	
Araçuaí	1.964	1.622	82,6	265	13,5	77	3,9	
Berilo	1.305	999	76,6	306	23,4	-	-	
Cachoeira de Pajeú	415	162	39,0	253	61,0	-	-	
Chapada do Norte	609	470	77,2	139	22,8	-	-	
Comercinho	825	689	83,5	136	16,5	-	-	
Coronel Murta	522	458	87,7	64	12,3	-	-	
Francisco Badaró	1.554	1.424	91,6	130	8,4	-	-	
Itaobim	593	503	84,8	90	15,2	-	-	
Itinga	712	585	82,2	127	17,8	-	-	
Jenipapo de Minas	823	683	83,0	140	17,0	-	-	
José Gonçalves de Minas	365	280	76,7	65	17,8	20	5,5	
Medina	502	306	61,0	196	39,0	-	-	
Padre Paraíso	720	583	81,0	123	17,1	14	1,9	
Pedra Azul	141	97	68,8	44	31,2	-	-	
Ponto dos Volantes	589	504	85,6	85	14,4	-	-	
Virgem da Lapa	1.266	1.191	94,1	75	5,9	-	-	
<b>Total Território</b>	<b>13.130</b>	<b>10.714</b>	<b>81,6</b>	<b>2.305</b>	<b>17,6</b>	<b>111</b>	<b>0,8</b>	

Fonte: Schroeder, 2006.

Outro dado importante refere-se à emissão da Declaração de Aptidão do Produtor – DAP, documento obrigatório que credencia produtores a acessarem os créditos do PRONAF e outras políticas públicas no âmbito do MDA. Os números da tabela 6.5 mostram que a quantidade de DAP's emitidas no território representa apenas 34,4% dos domicílios rurais familiares, ou seja, a maioria dos domicílios ainda não estão credenciados a acessarem o programa.

O município de Águas vermelhas chama a atenção por apresentar um valor surpreendentemente alto, 228%, ou seja, mais de duas declarações por domicílio, o que pode indicar algum erro na elaboração ou divulgação dos dados para esse município, ou até mesmo uma defasagem dos dados oficiais do Censo Agropecuário de 1995/96, demonstrando que a quantidade de domicílios atualmente é bem maior que a quantidade indicada na época. Além de Águas Vermelhas, apenas outros três municípios apresentaram um valor de DAP's emitidas que correspondem a mais de 50% de seus domicílios rurais familiares, sendo eles: Ponto dos Volantes (70,1%), Coronel Murta (57,7%) e Jenipapo de

Minas (51,6%). O destaque negativo fica por conta do município de Padre Paraíso, que apresenta apenas 21 DAP's emitidas até o ano de 2005, o que equivale a somente 2,9% do total de domicílios rurais familiares e 1,3% do total de famílias rurais no município.

**TABELA 6.5 - NÚMERO E ÁREA MÉDIA DOS ESTABELECIMENTOS FAMILIARES, NÚMERO DE AGRICULTORES FAMILIARES COM DAP E NÚMERO DE FAMÍLIAS RESIDENTES NO MEIO RURAL, SEGUNDO MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA**

Municípios	Nº estabelec. familiares	(%) (1)	Área média (ha)	Nº Agricult. com DAP	(%) (2)	N. famílias (3)
Águas Vermelhas	225	74,3	69,0	513	228,0	919
Araçuaí	1.964	91,1	35,8	474	24,1	3.589
Berilo	1.305	98,3	15,4	565	43,3	2.152
Cachoeira de Pajeú	415	75,2	62,1	56	13,5	1.360
Chapada do Norte	609	98,1	18,6	100	16,4	2.204
Comercinho	825	91,3	40,6	294	35,6	1.605
Coronel Murta	522	83,1	57,0	301	57,7	663
Francisco Badaró	1.554	98,9	14,1	412	26,5	1.895
Itaobim	593	91,5	38,9	115	19,4	1.307
Itinga	712	85,7	63,3	343	48,2	1.929
Jenipapo de Minas	823	97,6	16,0	425	51,6	917
José Gonçalves de Minas	365	95,8	18,3	78	21,4	841
Medina	502	74,0	62,0	150	29,9	1.624
Padre Paraíso	720	92,9	33,1	21	2,9	1.610
Pedra Azul	141	36,9	120,0	51	36,2	821
Ponto dos Volantes	589	86,7	39,7	413	70,1	1.758
Virgem da Lapa	1.266	95,3	24,2	212	16,7	1.817
<b>Total Território</b>	<b>13.130</b>	<b>89,9</b>	<b>33,7</b>	<b>4.523</b>	<b>34,4</b>	<b>27.011</b>
<b>% do Território / Estado</b>	-	<b>3,4</b>	-	-	-	-

Fonte: <http://www.incra.gov.br/sade/default.asp>, <http://smap.mda.gov.br/credito/dap/dap.asp>, IBGE – Censo Demográfico, 2000

Nota (1): porcentagem do número de estabelecimentos familiares, em 1995/1996, em relação ao número total de estabelecimentos do município.

Nota (2): porcentagem do número de estabelecimentos familiares com DAP, em 2005, em relação ao número de estabelecimentos familiares do município.

Nota (3): número de famílias residentes em domicílios particulares no meio rural.

De acordo com Schroeder (2006), a baixa porcentagem de DAP's emitidas até 2005 nos municípios do TMJ pode representar uma dificuldade por parte dos agricultores familiares de receber as informações mais precisas sobre quais são as regras do PRONAF, quais as vantagens e como fazer para acessá-lo. Outro

obstáculo é a própria relação entre os agricultores familiares e os agentes financeiros. Sobre essa questão, a autora disse que:

Os agricultores com DAP são não apenas os que evidenciaram sua demanda pelo PRONAF, porém, os que, alcançados pelas organizações, formalizaram sua demanda e venceram sua própria resistência em se relacionar com os bancos e assumir um compromisso financeiro. Não só os agentes financeiros têm essa avaliação sobre a postura dos agricultores frente aos bancos, já que lideranças sindicais relatam como, não raro, seus esforços de divulgação do PRONAF não se traduzem em uma maior procura por parte dos agricultores, justamente pelo medo que têm de perder seu patrimônio e “sujar o nome” ao não conseguirem pagar o financiamento. Mesmo porque, para muitos agricultores os bancos nunca fizeram parte de suas relações: esses tiram o sustento da terra e quando as despesas “apertam” saem em busca de outras fontes de recursos, que podem ser a migração temporária ou mesmo um empréstimo com um agiota ou um vizinho, pagando juros de 10% a.m., todavia, nunca recorrem o banco, pelo distanciamento social em relação à agência bancária (SCHROEDER, 2006: p. 15).

A tabela 6.6 apresenta a evolução no TMJ do número de contratos do PRONAF realizados entre os anos 2001 e 2005. Pelos números, pode-se perceber que a grande maioria dos municípios obteve um aumento no acesso aos créditos do PRONAF. A taxa média de crescimento anual do número de contratos no território foi de 22,1%, superando inclusive a média de crescimento no estado de Minas Gerais no mesmo período, que foi de 20,5%.

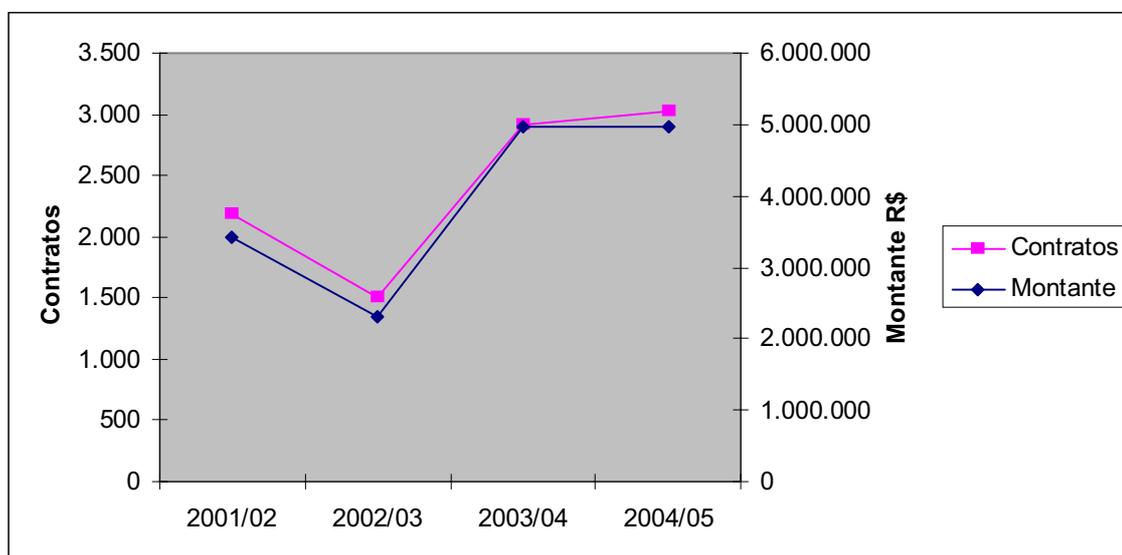
Entretanto, esse crescimento não se deu de forma homogênea entre os municípios do TMJ. O município de Berilo demonstrou a maior taxa média de crescimento anual, com 83,1%. Outros municípios que se destacaram foram Comercinho e Coronel Murta, crescendo ambos em média mais de 50% ao ano. Entre os quatro municípios que apresentaram taxa negativa de crescimento, a maior foi de Padre Paraíso, que teve um decréscimo de 19,5% na quantidade média de contratos por ano. Esse resultado é reflexo do baixo percentual de DAP's emitidas no município em relação ao número de agricultores familiares, como mostrado na tabela 5.5.

Já a figura 6.1 ilustra a evolução do número de contratos e o montante dos valores negociados no território nesse mesmo período. Por ela pode-se ver como evoluiu conjuntamente o número de contratos e o montante total de créditos ao longo dos anos.

**TAB 6.6 - TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO NÚMERO DE FINANCIAMENTOS DO PRONAF, SEGUNDO MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA - 2000 A 2005**

Municípios Médio Jequitinhonha	Taxa de crescimento 2001/2005 %
Águas Vermelhas	37,0
Araçuaí	8,5
Berilo	83,1
Cachoeira de Pajeú	41,3
Chapada do Norte	-11,5
Comercinho	59,8
Coronel Murta	50,5
Francisco Badaró	-6,4
Itaobim	40,7
Itinga	-5,2
Jenipapo de Minas	7,3
José Gonçalves de Minas	7,6
Medina	43,5
Padre Paraíso	-19,5
Pedra Azul	40,3
Ponto dos Volantes	26,8
Virgem da Lapa	6,7
<b>Total Território</b>	<b>22,1</b>

Fonte: Schroeder, 2006.



**FIGURA 6.1 - EVOLUÇÃO DA DEMANDA DE CRÉDITOS DO PRONAF NO TERRITÓRIO, 2001 – 2005**

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/SAF

Já as tabelas 6.7 e 6.8 mostram a evolução do número total de contratos e valores totais contratados ano a ano por município no TMJ. Um ponto interessante a ser notado nessas duas tabelas é que o grau de cobertura do PRONAF, ou seja, o número de contratos em relação ao número de estabelecimentos familiares no território vem aumentando em cada ano, passando de apenas 1,2% em 2000 para 23,1% em 2005. O maior aumento ocorreu entre 2003 e 2004, quando o grau de cobertura praticamente dobrou, de 11,4% para 22,1%. Entre os municípios, Águas Vermelhas se destacou na safra 2004/2005 ao triplicar o número de contratos. O município de Padre Paraíso, com o menor número de DAP's emitidas, também é o município com o menor grau de cobertura do programa.

A proporção do número de contratos e montante de valores do PRONAF no TMJ em relação ao estado de Minas Gerais também aumentou significativamente se levar em consideração os valores de 1999, que eram quase nulos, com os de 2005, embora ainda seja uma participação muito baixa no total estadual. Porém, embora se tenha constatado um aumento considerável dessa participação no ano de 2000 para 2004, esse aumento não se manteve. Enquanto que a proporção de contratos no território em relação ao estado tenha a partir de então se estabilizado perto dos 2%, a proporção de valores veio caindo, passando de 1,6% em 2000 para 0,8% na última safra analisada. O principal motivo para essa queda na participação relativa do território quanto aos valores totais no estado será discutido um pouco mais à frente na análise da evolução do crédito por enquadramento do PRONAF. Um último ponto a se tocar é que, desde 2002, todos os municípios do território formalizaram contratos do PRONAF.

**TABELA 6.7 - NÚMERO E VALORES DOS CONTRATOS DO PRONAF, SEGUNDO MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA – 2000 A 2002**

Municípios	2000			2001			2002		
	N. contratos	(%) (1)	Valores	N. contratos	(%) (1)	Valores	N. contratos	(%) (1)	Valores
Médio Jequitinhonha	1	0,4	1.542	92	40,9	220.363	142	63,1	141.107
Águas Vermelhas	85	4,3	119.705	254	12,9	665.973	465	23,7	575.822
Araçuaí	-	-	-	14	1,1	55.563	254	19,5	145.808
Berilo	1	0,2	1.500	32	7,7	97.259	142	34,2	479.751
Cachoeira de Pajeú	-	-	-	46	7,6	110.245	117	19,2	90.207
Chapada do Norte	-	-	-	39	4,7	63.913	52	6,3	201.743
Comercinho	10	1,9	13.819	26	5,0	144.914	236	45,2	322.341
Coronel Murta	-	-	-	120	7,7	342.266	138	8,9	132.648
Francisco Badaró	-	-	-	23	3,9	36.195	47	7,9	82.816
Itaobim	19	2,7	44.113	167	23,5	349.926	108	15,2	206.389
Itinga	-	-	-	45	5,5	121.681	63	7,7	71.536
Jenipapo de Minas	-	-	-	18	4,9	39.346	57	15,6	58.427
José Gonçalves de Minas	-	-	-	12	2,4	32.911	21	4,2	26.412
Medina	-	-	-	86	11,9	199.811	54	7,5	511.270
Padre Paraíso	1	0,1	15.000	23	16,3	50.182	57	40,4	187.242
Pedra Azul	5	3,5	12.020	-	-	-	107	18,2	57.941
Ponto dos Volantes	2	0,3	24.742	121	9,6	321.747	133	10,5	121.492
Virgem da Lapa	30	2,4	41.521	1.118	8,5	2.852.295	2.193	16,7	3.412.952
<b>Total Território</b>	<b>154</b>	<b>1,2</b>	<b>273.962</b>	<b>1.118</b>	<b>8,5</b>	<b>2.852.295</b>	<b>2.193</b>	<b>16,7</b>	<b>3.412.952</b>
<b>% do Território s/ Estado</b>	<b>0,2</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>	<b>1,8</b>	<b>-</b>	<b>1,6</b>	<b>2,7</b>	<b>-</b>	<b>1,6</b>

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/SAF

Nota (1): porcentagem do número de contratos do PRONAF em relação ao número de estabelecimentos familiares do município (grau de cobertura)

**TABELA 6.8 - NÚMERO E VALORES DOS CONTRATOS DO PRONAF, SEGUNDO MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA – 2003 A 2005**

Municípios	2003			2004			2005		
	N. contratos	(%) (1)	Valores	N. contratos	(%) (1)	Valores	N. contratos	(%) (1)	Valores
Médio Jequitinhonha	99	44,0	70.172	145	64,4	144.825	444	197,3	444.000
Águas Vermelhas	80	4,1	76.979	151	7,7	202.255	382	19,5	488.097
Araçuaí	112	8,6	162.302	262	20,1	408.082	288	22,1	476.668
Berilo	97	23,4	94.710	290	69,9	409.892	180	43,4	354.046
Cachoeira de Pajeú	93	15,3	67.219	55	9,0	107.286	25	4,1	67.018
Chapada do Norte	89	10,8	117.279	330	40,0	700.937	406	49,2	904.629
Comercinho	154	29,5	116.706	149	28,5	173.934	201	38,5	218.662
Coronel Murta	146	9,4	210.084	324	20,8	668.516	86	5,5	187.036
Francisco Badaró	24	4,0	28.090	220	37,1	416.080	127	21,4	312.926
Itaobim	207	29,1	809.729	108	15,2	463.046	128	18,0	446.197
Itinga	57	6,9	48.508	99	12,0	105.974	64	7,8	78.564
Jenipapo de Minas	13	3,6	6.500	58	15,9	68.953	26	7,1	26.000
José Gonçalves de Minas	89	17,7	58.244	197	39,2	206.117	73	14,5	118.711
Medina	61	8,5	188.069	89	12,4	244.503	29	4,0	31.273
Padre Paraíso	47	33,3	183.641	55	39,0	98.973	125	88,7	149.922
Pedra Azul	107	18,2	57.939	291	49,4	391.656	277	47,0	452.287
Ponto dos Volantes	22	1,7	15.746	98	7,7	167.327	167	13,2	205.061
Virgem da Lapa	<b>1.497</b>	<b>11,4</b>	<b>2.311.917</b>	<b>2.921</b>	<b>22,2</b>	<b>4.978.356</b>	<b>3.028</b>	<b>23,1</b>	<b>4.961.096</b>
<b>Total Território</b>									
<b>% do Território no Estado</b>	<b>1,9</b>	<b>-</b>	<b>1,0</b>	<b>2,2</b>	<b>-</b>	<b>1,1</b>	<b>1,9</b>	<b>-</b>	<b>0,8</b>

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/SAF

Nota (1): porcentagem do número de contratos do PRONAF em relação ao número de estabelecimentos familiares do município (grau de cobertura)

Passando agora a uma análise por modalidade do crédito do PRONAF no TMJ (custeio e investimento), a tabela 6.9 indica que o volume de contratos com a finalidade investimento cresceu em média 43,8% ao ano no período entre 2001 e 2005, enquanto que a modalidade custeio apresentou um decréscimo de 7,9% no mesmo período. Em relação à evolução do valor total dos contratos, a modalidade de investimentos também apresentou um crescimento elevado de 40% ao ano em média no período. Já os contratos de custeio cresceram a um valor bem mais modesto, 5,8% ao ano.

Ao analisar o motivo pelo qual os agricultores familiares do TMJ demandaram mais crédito para o investimento, as análises vão ao encontro do trabalho de Schroeder (2006: p. 32), que apontou o crédito de investimento como estratégico para esses agricultores por permiti-los “estruturar e diversificar a unidade produtiva, a começar pela garantia de formas de acesso à água e das fontes de alimentação da criação animal”. Outro fator é o maior prazo para o pagamento dos créditos de investimento em relação aos de custeio. O fato dos agricultores desenvolverem atividades com baixo potencial de geração de renda monetária e terem pouca inserção em mercados mais dinâmicos faz com que grande parte desses agricultores tenda a ser reticente em relação à contratação de um crédito a ser saldado pós-colheita, preferindo assim a utilização de recursos próprios para o custeio de suas lavouras, tais como: mão-de-obra familiar, venda de animais, outras rendas, etc.

Para as atividades de custeio, a maioria dos projetos é voltada para as culturas da mandioca, cana-de-açúcar e pecuária. Já entre as atividades de investimento, as principais são: melhoramento da estrutura de irrigação, aquisição de tanques, avicultura e suinocultura, no caso dos “pronafianos” do grupo B; e para os grupos C e D, os investimentos são mais voltados basicamente para a bovinocultura de corte e de leite, fruticultura e produção de cachaça.

**TABELA 6.9 - EVOLUÇÃO DOS FINANCIAMENTOS DO PRONAF NO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA E ESTADO - 2001 A 2005**

Finalidade do PRONAF por Território e Estado	Número de contratos			Valores dos contratos			
	2001	2005	Tx. cresc. a.a (%)	2001	2005	Tx. cresc. a.a (%)	
Custeio	TMJ	701	465	-7,9	1.450.694	1.925.469	5,8
	MG	58.346	116.416	14,8	153.831.634	465.528.096	24,8
Investimento	TMJ	417	2.563	43,8	1.401.601	3.035.626	16,7
	MG	5.243	45.292	53,9	29.682.275	159.755.963	40,0
Total	TMJ	1.118	3.028	22,1	2.852.295	4.961.096	11,7
	MG	63.589	161.708	20,5	183.513.909	625.284.059	27,8

Fonte: Schroeder, 2006.

Embora o TMJ tenha obtido um maior crescimento médio percentual no número total de contratos nesse período em relação ao estado de Minas Gerais como um todo, em relação aos valores totais, percebe-se que o crescimento anual foi bem abaixo ao alcançado pelo estado (11,7% contra 27,8%). A resposta para essa questão encontra-se na tabela 6.10 abaixo, que estratifica a evolução do crédito no território por grupo do PRONAF. Quanto ao número de contratos, o único grupo que apresentou crescimento foi o grupo B, justamente o grupo que disponibiliza o menor limite de crédito por contratação, com todos os outros apresentando decréscimo. Na questão dos valores, vê-se que o grupo B também foi o grande responsável pelo crescimento no território, já que além dele, apenas o grupo C apresentou um pequeno crescimento de 0,97% ao ano (somando-se os valores de custeio e investimento) e os demais tiveram decréscimo.

**TABELA 6.10 - NÚMERO E VALORES DOS FINANCIAMENTOS DO PRONAF E TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL POR GRUPOS E FINALIDADES DO PRONAF, SEGUNDO TERRITÓRIO MÉDIO JEQUITINHONHA, MG - 2001 A 2005**

Grupo PRONAF por finalidade	Número de contratos			Valores dos contratos			
	2001	2005	Tx. cresc. a.a (%)	2001	2005	Tx. cresc. a.a (%)	
Grupo A Investimento	141	1	-62,8	273.169	15.000	-44,0	
Grupo B Investimento	1.568	2.498	12,3	772.663	2.497.400	34,1	
Grupo C	Custeio	129	215	10,8	202.811	588.762	23,8
	Investimento	205	36	-29,4	552.654	195.996	-18,7
Grupos D e E	Custeio	570	196	-19,2	1.245.070	1.024.511	-3,8
	Investimento	70	23	-20,0	564.795	319.957	-10,7

Fonte: Schroeder, 2006.

Pode-se perceber também, cruzando dados das tabelas 6.8 e 6.9, que o número total de contratos do grupo B do PRONAF corresponde a 82,5% do total no território. Quanto aos valores, o grupo representa 50,3% do total de créditos financiados no território. Um detalhe é que, até 2005, todos os contratos do PRONAF B foram realizados pelo Banco do Nordeste – BNB. A importância do BNB para a disseminação do PRONAF na região é muito grande dado o grande contingente de agricultores enquadrados no grupo B.

No entanto, a presença do BNB no território ainda é pequena. Existem apenas duas agências bancárias na região: uma em Salinas, com um raio de abrangência que engloba 42 municípios, sendo 12 do TMJ; e outra em Capelinha, que abrange 25 municípios, incluindo os demais municípios do TMJ. Dessa forma, as duas agências acabam recebendo um volume muito grande de projetos, o que sobrecarrega os funcionários responsáveis pelas análises e compromete a agilidade do processo de operacionalização dos contratos. Mesmo assim, a capilaridade e o respaldo que o BNB possui junto aos municípios do território foi apontado pelos atores locais no Plano Safra Territorial como um dos principais fatores de expansão dos contratos do PRONAF B.

A partir de 2005, o Banco do Brasil passou também a operar nessa modalidade do programa, pois até então se restringia às demais linhas. Por intermédio do BB, foram costuradas algumas parcerias com vistas à ampliação do acesso por parte dos agricultores ao PRONAF. Essas parcerias são construídas por meio de convênios envolvendo as organizações locais responsáveis pelo PRONAF. A principal delas foi a implantação do Canal Facilitador de Crédito – CFC, instalado nas sedes das Secretarias Municipais de Agricultura ou nos STR's. As ações mais demandadas baseiam-se na divulgação do programa nas comunidades, a organização dos agricultores de acordo com as exigências básicas, emissão de novas DAP's, preenchimento de crédito e a entrega do cheque administrativo.

O problema é que tal formato institucional de parceria não é totalmente adequado quando se trata das especificidades inerentes à concessão de crédito

para agricultores dos grupos C, D e E. Isso ocorre porque as exigências e entraves burocráticos para o contrato com agricultores desses grupos são um pouco mais complexas, como por exemplo, as exigências de um projeto mais detalhado, de garantia real, como a necessidade de avalistas (poucos querem ou podem ser avalistas), a comprovação da posse da propriedade, entre outros requisitos que não estão incluídos no arranjo institucional constituído para o atendimento dos agricultores do grupo B. De acordo com Schroeder (2006), para ampliar o acesso ao programa por parte dos “pronafianos” C, D e E, deve-se enfrentar dois fatores limitantes cruciais:

[...] primeiro, que há poucos escritórios técnicos para elaboração de projetos de crédito nos municípios, ou seja, essa demanda continuará direcionada ao escritório da EMATER, que, dificilmente, terá condições de atendê-la integralmente;<sup>30</sup> segundo, que alguns STRs ainda não alcançam totalmente os agricultores dos grupos C, D e E. O público dos STRs no Médio Jequitinhonha tem se constituído, na grande maioria, de agricultores do grupo B (p. 36).

Para economias de baixa dinamicidade, como é o caso dos municípios do Médio Jequitinhonha, não se pode desconsiderar o papel dessas operações de crédito como forma de injeção de liquidez importante. E é certo também que o PRONAF é um dos meios mais fáceis e acessíveis em termos de custo para se alcançar tal objetivo, dada a forte presença da agricultura familiar, conforme já apresentado neste trabalho.

Após toda essa análise do ambiente institucional de apoio e da dinâmica do PRONAF no TMJ, parte-se no próximo capítulo para averiguar os impactos que essa política tem sobre as principais variáveis econômicas e sociais no território.

---

<sup>30</sup> Para ilustrar essa afirmação, observe-se que o BNB, buscando solucionar os entraves na elaboração dos projetos dos grupos C, D e E e ampliar seu acesso, emite cartas autorizando os agricultores a buscarem outros elaboradores, além da EMATER, mas essa solução é precária, por conta, justamente, de a carência ser grande. A Superintendência do BNB em Montes Claros relatou que o banco chega a emitir 100, 150 dessas cartas e retornam pouco mais de 20 projetos de crédito. A agência do BNB em Salinas fez uma parceria com a Escola Agrotécnica de Salinas para a elaboração dos projetos do PRONAF e encaminhamento mais ágil desses processos (para encurtar os prazos). O objetivo é não depender exclusivamente do quadro funcional da agência, bastante restrito a se considerar sua área de abrangência, e suplantando os limitantes do acesso ao crédito nos municípios em que não há escritórios privados de elaboração de projetos e que o técnico da EMATER não tem condições de desempenhar essa função. Esse arranjo, no entanto, funciona de forma mais eficiente no caso de municípios mais próximos a Salinas, o que facilita o trânsito dos documentos.

## **7. ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PRONAF**

### **7.1. INTRODUÇÃO**

Este capítulo trata dos resultados empíricos auferidos a partir da análise estatística de indicadores de impacto do volume total de créditos financiados pelo PRONAF, tanto no nível municipal quanto no territorial. Para tanto, o capítulo está estruturado em outras três seções fora esta introdução.

A seção 7.2. especificou a metodologia utilizada para alcançar os resultados desejados neste trabalho de investigação. O primeiro tópico trata do instrumental estatístico do modelo de dados em painel, o qual foi escolhido para o trabalho, apresentando as características do modelo quando elaborado sob efeitos fixos ou efeitos aleatórios. Descreveu-se também as características do Teste de Hausman, utilizado para definir qual dos dois efeitos deve-se levar em conta para a construção do modelo. Por último, descreveu-se as regressões lineares para estimar o valor dos coeficientes de impacto, quais serão as variáveis dependentes, as explicativas e a fonte dos dados de cada uma.

Na seção 7.3, foram indicados e discutidos todos os resultados empíricos referentes ao impacto dos créditos do PRONAF nas variáveis consideradas neste trabalho. Levou-se em conta na discussão dos resultados os valores dos coeficientes, sua significância, seus sinais, além da heterogeneidade dos municípios em cada regressão e algumas hipóteses que podem explicar o motivo dessa heterogeneidade encontrada através do modelo de componente de erros.

Por último, na seção 7.4 buscou-se discutir sobre alguns fatores que possam explicar a heterogeneidade apresentada entre os municípios com relação aos impactos do PRONAF nas oito variáveis dependentes utilizadas neste trabalho. Além de apontar alguns possíveis fatores, com base na literatura sobre o tema e na análise da dinâmica territorial do Médio Jequitinhonha, elaborou-se uma matriz de correlação entre as heterogeneidades dos municípios e algumas variáveis municipais escolhidas.

## 7.2. METODOLOGIA

### 7.2.1. O MODELO DE DADOS EM PAINEL

Os modelos de regressão com dados em painel (*panel data*) constituem um instrumental econométrico que permite a combinação de séries temporais e de corte transversal (*cross-section*). Com isso, a técnica de dados em painel apresenta vantagens específicas que não podem ser auferidas a partir de um desses modelos separados. Uma de suas principais vantagens é o fato de permitir maior número de observações ao pesquisador, o que aumenta os graus de liberdade da regressão e garante uma maior eficiência dos parâmetros estimados, além de reduzir a correlação entre as variáveis independentes. Outra vantagem de seu uso é possibilitar um maior controle de efeitos de variáveis omitidas no modelo por meio da dinâmica intertemporal e a individualidade das variáveis analisadas (HSIAO, 2001 e SILVA & CRUZ JR, 2004).

Segundo Gujarati (2006), os modelos de dados em painel são cada vez mais utilizados em pesquisa econômica. Wooldridge (2006) ressaltou a utilidade dos modelos de dados em painel na análise de decisões governamentais, especialmente no que diz respeito à avaliação de programas de política pública. Nesse caso, a avaliação é feita ao estimar os efeitos de políticas em certo público objetivo durante o período de tempo demarcado.

De acordo com Silva & Cruz Jr (2004), nos modelos estáticos de dados em painel assume-se que as variáveis explicativas são independentes do termo de erro aleatório, e o tratamento desse termo de erro é o ponto fundamental para a definição do modelo de estimação mais adequado. Na forma mais simples de dados em painel, basta agrupar conjuntamente as observações de corte transversal e de série temporal disponível. Este modelo é conhecido na literatura como *pooled regression* (GOMES, 2006). Neste caso, o modelo empregado é o modelo clássico de regressão linear, descrito da seguinte forma:

$$y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (7.1)$$

onde:

$i$  =  $i$ -ésimo indivíduo ou 1, 2,..., N;

$t$  =  $t$ -ésimo período ou 1, 2,..., T;

Nit = número de dados em corte transversal em unidades;

Tit = número de períodos de tempo;

Yit = vetor com os valores da variável dependente;

$\beta$  = vetor dos parâmetros desconhecidos a serem estimados;

Xit = matriz com os valores das  $k$  variáveis independentes observáveis;

$\alpha$  = intercepto comum;

$\varepsilon_{it}$  = erro ou perturbação do modelo.

No entanto, a especificação descrita acima não é recomendada para a análise de dados em painel. Tome então o modelo descrito abaixo:

$$y_{it} = z_i \alpha + X_{it} \beta + \varepsilon_{it} \quad (7.2.)$$

O que difere esse modelo do anterior é o termo  $z_i$ . Ele designa o efeito individual ou a heterogeneidade individual de cada elemento de corte transversal contendo um termo constante e um conjunto de variáveis não observadas, ou variáveis latentes tomadas constantes sobre  $t$ ;  $\varepsilon_{it}$  é o termo de erro independente e identicamente distribuído (iid) sobre  $t$  e  $i$ , com média zero e variância  $\sigma^2$ ;  $\beta$  e  $\alpha$  são os parâmetros a serem estimados. Greene (2002), apresentou três casos a serem considerados, sintetizados por Gomes (2006), de acordo com a composição de:

a) Se  $z_i$  contém apenas um termo constante, o modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) gera estimadores consistentes e eficientes para o termo comum  $\alpha$  e para o vetor  $\beta$  de coeficientes das variáveis

exógenas. Nesse modelo, tem-se a regressão dos dados empilhados (como já citado acima no modelo 7.1., sem levar em consideração as características das seções cruzadas e as séries no tempo;

b) Caso  $z_i$  seja não observado, mas correlacionado com  $X_{it}$ , isto é, ausência de exogeneidade estrita, tem-se um modelo com variável omitida e o estimador de MQO será viesado e inconsistente. Fazendo  $\alpha_i = z_i' \alpha$ , o modelo 6.2. passa a ser escrito como:

$$y_{it} = (\delta + \alpha_i) + X_{it} \beta + \varepsilon_{it}, \quad (7.3.)$$

em que  $\alpha_i$  é uma parte do intercepto, com todos os efeitos observados nas seções, e a constante  $\delta$ , indica uma parcela comum a todas as seções ou no tempo. Esse modelo é conhecido como *Efeito Fixo* (EF), pois  $\alpha_i$  é um termo constante em cada grupo de seção cruzada ou no tempo;

c) Caso  $z_i$  seja não observado e não correlacionado com  $X_{it}$ , ele é um componente do termo de erro e a equação (7.2.) pode ser reescrita como:

$$y_{it} = \delta + X_{it} \beta + (\alpha_i + \varepsilon_{it}), \quad (7.4.)$$

Nesse caso, os estimadores são consistentes, embora ineficientes. Como  $\alpha_i$  é um componente aleatório, o modelo é denominado de *Efeito Aleatório* (EA), ou seja, cada grupo de corte transversal ou série no tempo apresenta uma variável aleatória que interfere nos resultados da regressão.

Segue abaixo uma melhor descrição sobre o modelo de efeitos fixos (EF) e o modelo de efeitos aleatórios (EA).

### 7.2.1.1. Modelo de Efeitos Fixos

Para a formulação de modelos com efeitos fixos, assume-se que as diferenças entre as unidades de corte transversal podem ser capturadas por meio do termo de intercepto, considerando tais diferenças como constantes ao longo do tempo em estudo. Essa diferenciação do intercepto se dá através da introdução de variáveis *dummies* no modelo a ser estimado. O mesmo processo pode ser feito para o caso de estimar inclinações diferentes também para cada unidade de corte transversal (SILVA & CRUZ JR, 2004).

Segundo Gomes (2006), o modelo EF parte da pressuposição de que a  $cov(x_{it}, \alpha_i) \neq 0$ . O termo  $\alpha_i$  é tratado como um parâmetro desconhecido a ser estimado pela seguinte equação:

$$y_t = X_i \beta + i \alpha_i + \varepsilon_i, \quad (7.5.)$$

em que  $i$  é um vetor coluna de uns,  $T \times 1$ ;  $y_i$  e  $X_i$  são as  $T$  observações em cada uma das  $i$  seções cruzadas;  $\varepsilon_i$  é o vetor de erros. Em termos matriciais, o modelo apresenta a seguinte estrutura:

$$\begin{bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \vdots \\ y_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \\ \vdots \\ X_n \end{bmatrix} \beta + \begin{bmatrix} i & 0 & \dots & 0 \\ 0 & i & \dots & 0 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & 0 & \dots & i \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \alpha_1 \\ \alpha_2 \\ \vdots \\ \alpha_n \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_1 \\ \varepsilon_2 \\ \vdots \\ \varepsilon_n \end{bmatrix}$$

ou

$$y = X\beta + D\alpha + \varepsilon, \quad (7.6.)$$

onde  $d_i$  é uma variável *dummy* identificando a unidade de seção cruzada. Fazendo  $D = [d_1 \ d_2 \ \dots \ d_n]$ , da forma  $nT \times n$ . Daí, todas as linhas dadas podem ser reunidas por,

$$y = X\beta + D\alpha + \varepsilon \quad (7.7.)$$

Dessa forma, a equação 7.7. indica que cada variável  $y$  e  $X$  serão regredidas sobre o conjunto de *dummies* e então estimar a regressão dos resíduos de  $y$  sobre os resíduos de  $X$ . De acordo com Gomes (1996), esse modelo de estimação é também conhecido como método de Mínimos Quadrados com Variáveis Dummies (MQVD). Contudo, o mesmo autor chamou a atenção para se ter cautela na introdução de um número grande de variáveis *dummies*, por diminuir os graus de liberdade do modelo.

### 7.2.1.2. Modelo de Efeitos Aleatórios

Também conhecido como *modelo de componentes de erros* (Silva e Cruz Jr, 2004), o modelo EA difere do modelo EF por assumir cada  $\alpha_{it}$  como uma variável aleatória representativa de uma população maior, ou seja, ao invés de tratar  $\alpha_{it}$  como fixo, supõe-se que ele é uma variável aleatória que apresenta um valor médio  $\alpha^{1t}$ , conforme descrito abaixo:

$$\delta_{1t} = \bar{\delta}_1 + \alpha_i, \quad (7.8.)$$

onde  $\bar{\delta}_1$  representa a média da heterogeneidade não observada e  $\alpha_i$  é o termo de heterogeneidade aleatória específica para cada seção cruzada e constante no tempo. Assim, o termo  $\alpha_i$  passa a ser uma variável gerada por um processo aleatório.

Segundo Green (2002), deve-se supor também que,

$$\begin{aligned}
E[\varepsilon_{it}|X] &= E[\alpha_i|X] = 0 ; \\
E[\varepsilon_{it}^2|X] &= \sigma_\varepsilon^2 ; \\
E[\alpha_i^2|X] &= \sigma_\alpha^2 ; \\
E[\varepsilon_{it}\alpha_j|X] &= 0 \text{ para todo } i, t \text{ e } j ; \\
E[\varepsilon_{it}\varepsilon_{js}|X] &= 0 \text{ se } t \neq s \text{ ou } i \neq j ; \\
E[\alpha_i\alpha_j|X] &= 0 \text{ se } i \neq j .
\end{aligned}$$

Fazendo  $w_{it} = \alpha_i + \varepsilon_{it}$  temos o modelo de componentes do erro em que,

$$\begin{aligned}
E[w_{it}^2|X] &= \sigma_\varepsilon^2 + \sigma_\alpha^2 \\
E[w_{it}w_{is}|X] &= \sigma_\alpha^2, \text{ com } t \neq s \\
E[w_{it}w_{js}|X] &= 0, \text{ para todo } t \text{ e } s \text{ se } i \neq j
\end{aligned}
, (7.9)$$

Segundo Gujarati (2006), “os componentes de erros individuais não estão correlacionados entre si nem estão correlacionados entre as unidades de corte transversal e as de séries temporais” (p. 522).

### 7.2.1.3. O teste de Hausman

Após analisar as principais características dos modelos estáticos de dados em painel, a questão que se coloca é: quais os critérios para se definir o modelo mais adequado a ser utilizado em uma pesquisa econométrica?

Verbeek (2001, *apud* ZANI, 2005) salientou que cada uma das abordagens (EF e EA) apresenta vantagens e desvantagens, como segue abaixo:

- **Vantagens do modelo de efeitos fixos:** cria a possibilidade de o investigador analisar em que medida a variável dependente para cada unidade

em corte transversal difere da média em corte transversal. Além disso, não exige a pressuposição de que os efeitos individuais incorporados ao termo do erro não tenham correlação com a variável explanatória no modelo;

- **Desvantagens do modelo de efeitos fixos:** a inferência só é possível para indivíduos que integrem a amostra, ou seja, não é possível fazer previsões para os indivíduos que não a integrem. A introdução de variáveis *dummy* no modelo não permite identificar diretamente a razão pela qual a regressão desloca-se no tempo e entre os indivíduos. A utilização de variáveis *dummy* compromete um número elevado de graus de liberdade;
- **Vantagens do modelo de efeitos aleatórios:** utiliza menos graus de liberdade por utilizar menor quantidade de variáveis *dummy*. A inferência condicional é possível para a população, e não apenas para os indivíduos que compõem a amostra;
- **Desvantagens do modelo de efeitos aleatórios:** a condição de inexistência de correlação e autocorrelação pode ser bastante restritiva.

Uma das ferramentas mais utilizadas para indicar qual modelo adotar é o *Teste de Hausman*, proposto em 1978. Para realizá-lo, é necessário primeiramente encontrar os estimadores desejados tanto pelo modelo de EF como o de EA.

A estatística do teste é obtida a partir da equação a seguir

$$H = (\hat{\beta}_{EA} - \hat{\beta}_{EF})' (\sum_{EF} - \sum_{EA})^{-1} (\hat{\beta}_{EA} - \hat{\beta}_{EF}), \quad (7.10.)$$

em que  $\hat{\beta}_{EA}$  denota o vetor de coeficientes estimados pelos EA e  $\hat{\beta}_{EF}$  o vetor de coeficientes estimados por EF, e  $\sum_{EF}$  e  $\sum_{EA}$  representam as matrizes de covariância dos modelos de EF e EA, respectivamente. A estatística  $H$  apresenta distribuição assintótica que se aproxima de uma distribuição *Qui-Quadrado* ( $\chi^2_k$ )

com  $k$  graus de liberdade, onde  $k$  refere-se ao número de parâmetros estimados excluindo o termo constante.

A hipótese nula do teste é que os estimadores de EA e EF não são substancialmente diferentes. Caso a hipótese nula for rejeitada, conclui-se que o modelo preferível é o de EF. Do contrário, o modelo mais adequado é o de EA.

### **7.2.2. MODELO ANALÍTICO E VARIÁVEIS**

A hipótese central deste trabalho de investigação é que o PRONAF vem trazendo impactos positivos na economia como um todo em territórios rurais que apresentam uma baixa dinamização econômica e que possuem uma população e economia em grande parte ligadas às atividades rurais. Para testá-la, utilizou-se de um instrumental estatístico que possibilitasse identificar a existência ou não de parâmetros significativos que indicassem os impactos do volume total de créditos do PRONAF no território em cada uma das variáveis escolhidas, e se os sinais desses parâmetros estão de acordo com o esperado.

O recorte geográfico para a análise é o Território Médio Jequitinhonha – MG, já caracterizado no capítulo quatro desta dissertação. O período escolhido compreende os anos de 1999 a 2006, pelo fato de ser o período em que todas as variáveis econômicas estão disponíveis ao nível municipal e também por ser o período em que o PRONAF se capilarizou por todos os municípios do território.

Para tanto, foram realizadas nove regressões lineares onde as variáveis econômicas são definidas como dependentes e o volume total de créditos do PRONAF, em nível e com um ano de defasagem, como variáveis explicativas. Abaixo se encontra a descrição de todas as variáveis utilizadas:

- *PIBTOT*: valor total da produção agregada nos municípios do TMJ, em termos absolutos, incluindo todos os seus setores;
- *PIBAGRO*: valor total em termos absolutos da produção agregada dos setores agrícola e pecuário nos municípios do TMJ;

- *PIBIND*: valor total em termos absolutos da produção agregada das diversas atividades industriais nos municípios do TMJ;
- *PIBSE*R: valor total agregado em termos absolutos do setor de serviços nos municípios do TMJ;
- *RMTOT*: valor da renda média total *per capita* de cada domicílio, definida como a razão entre a soma da renda mensal de todos os indivíduos da família residentes no domicílio e o número dos mesmos;
- *EMPTOT*: número de postos de trabalho formais gerados durante o ano por município do TMJ;
- *ICMS*: valor total do ICMS gerado por ano em cada município do TMJ;
- *ARREC*: valor total da receita tributária de cada município do TMJ, proveniente das seguintes origens: Imposto Territorial e Predial Urbano – IPTU, Impostos Sobre Serviços de qualquer Natureza – ISS, e outras receitas próprias;
- *PRONAF*: valor total do volume de créditos do PRONAF nos municípios do TMJ no mesmo ano (em nível) em relação à variável dependente;
- *PRONAF(-1)*: Valor total do volume de créditos do PRONAF nos municípios do TMJ com um ano de defasagem em relação à variável dependente;
- *PRONAF(-2)*: Valor total do volume de créditos do PRONAF nos municípios do TMJ com dois anos de defasagem em relação à variável dependente.

As oito regressões foram divididas em três partes, de acordo com a especificidade das variáveis dependentes, a saber: produção; geração de trabalho e renda; e geração de receita tributária.

As variáveis referentes ao PIB (total e setorial), renda média total e geração de ICMS, foram conseguidas junto ao banco de dados da Fundação João Pinheiro – MG. Os dados sobre geração de postos formais de emprego foram retiradas na página virtual do Ministério do Trabalho e Emprego, a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Já os dados em relação à arrecadação tributária municipal foram conseguidos no banco de dados virtual do IPEA (IPEADATA). Por último, o volume de créditos do PRONAF para cada município foi conseguido

junto ao banco de dados da Secretaria de Agricultura Familiar, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Como todas as regressões foram especificadas como **duplo-log**, os coeficientes relacionados às variáveis explicativas (PRONAF, PRONAF(-1) e PRONAF(-2)) representam a elasticidade da variável dependente em relação a essas variáveis. Ou seja, esses coeficientes medem a variação percentual da variável dependente por a variação percentual do total de créditos do PRONAF (em nível e com uma defasagem).

As regressões foram estimadas pelo método de Mínimos Quadrados Generalizados. A matemática desse método é bem complexa e não será especificada neste trabalho, podendo ser consultada em Greene (2002). Existem muitos *softwares* estatísticos que contêm as rotinas para estimar as regressões por esse método. Para esta pesquisa, utilizou-se o *software Eviews 6.0*.

Para se obter erros padrões robustos e corrigir os problemas de heterocedasticidade e autocorrelação, todas as regressões foram feitas utilizando-se o método de covariância do coeficiente (*coef covariance method*) *White Cross-Section*.

Segue abaixo na tabela 7.1 a descrição de cada um dos modelos de regressão linear utilizados nesse trabalho.

**TABELA 7.1 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DO MODELO**

<i>Tipo de análise</i>	<i>Variável dependente</i>	<i>Modelo de regressão</i>
Impactos do PRONAF na produção agregada	PIB Total	$\text{LOG(PIBTOT)}_{it} = \alpha_i + \beta \text{ 1 LOG(PRONAF)} + \beta \text{ 2 LOG(PRONAF(-1))} + \beta \text{ 3 LOG(PRONAF(-2))} + \varepsilon_i$
	PIB Agropecuário	$\text{LOG(PIBAGRO)}_{it} = \alpha_i + \beta \text{ 1 LOG(PRONAF)} + \beta \text{ 2 LOG(PRONAF(-1))} + \beta \text{ 3 LOG(PRONAF(-2))} + \varepsilon_i$
	PIB Industrial	$\text{LOG(PIBAIND)}_{it} = \alpha_i + \beta \text{ 1 LOG(PRONAF)} + \beta \text{ 2 LOG(PRONAF(-1))} + \beta \text{ 3 LOG(PRONAF(-2))} + \varepsilon_i$
	PIB de Serviços	$\text{LOG(PIBASER)}_{it} = \alpha_i + \beta \text{ 1 LOG(PRONAF)} + \beta \text{ 2 LOG(PRONAF(-1))} + \beta \text{ 3 LOG(PRONAF(-2))} + \varepsilon_i$
Impactos do PRONAF na geração de emprego e renda	Renda média total	$\text{LOG(EMPTOT)}_{it} = \alpha_i + \beta \text{ 1 LOG(PRONAF)} + \beta \text{ 2 LOG(PRONAF(-1))} + \beta \text{ 3 LOG(PRONAF(-2))} + \varepsilon_i$
	Postos de trabalho formais	$\text{LOG(EMPTOT)}_{it} = \alpha_i + \beta \text{ 1 LOG(PRONAF)} + \beta \text{ 2 LOG(PRONAF(-1))} + \beta \text{ 3 LOG(PRONAF(-2))} + \varepsilon_i$
Impactos do PRONAF na geração de impostos	Geração de ICMS	$\text{LOG(ICMS)}_{it} = \alpha_i + \beta \text{ 1 LOG(PRONAF)} + \beta \text{ 2 LOG(PRONAF(-1))} + \beta \text{ 3 LOG(PRONAF(-2))} + \varepsilon_i$
	Arrecadação total de impostos municipais	$\text{LOG(ARREC)}_{it} = \alpha_i + \beta \text{ 1 LOG(PRONAF)} + \beta \text{ 2 LOG(PRONAF(-1))} + \beta \text{ 3 LOG(PRONAF(-2))} + \varepsilon_i$

Elaboração própria.

### 7.3. RESULTADOS EMPÍRICOS

Neste tópico serão apresentados e discutidos os principais resultados encontrados nas regressões realizadas. Primeiramente, a tabela 7.2 fornece os resultados do Teste de Hausman, realizado para testar qual o tipo de modelo de dados em painel é mais adequado para estas análises.

**TABELA 7.2 – RESULTADOS DO TESTE DE HAUSMAN**

VARIÁVEL DEPENDENTE	PROBABILIDADE DE NÃO-REJEIÇÃO DA HIP. NULA
PIBTOT	0,35
PIBTOTPC	1,00
PIBAGRO	1,00
PIBIND	0,83
PIBSER	0,98
REMTOT	1,00
EMPTOT	1,00
ICMS	0,28
ARREC	0,30

Fonte: Resultados da pesquisa

Pelos resultados do Teste de Hausman, em nenhuma das regressões pode-se rejeitar a hipótese nula a um nível de significância estatística de 5%. Com isso, o modelo de Efeitos Aleatórios foi apontado pelo teste como o mais apropriado para o desenvolvimento deste trabalho.

O modelo de Efeitos Aleatórios considera o efeito da heterogeneidade apenas entre os municípios (*cross-sections*) do território, mantendo essa heterogeneidade, por suposição, constante ao longo do tempo. Este modelo de dados em painel também é conhecido na literatura como modelo de regressão de componente de erro *one-way*.

Seguem abaixo os principais resultados empíricos auferidos nesse trabalho de investigação sobre os impactos do PRONAF nas variáveis econômicas dos municípios do TMJ.

### **7.3.1. IMPACTOS DO PRONAF NA PRODUÇÃO AGREGADA**

A análise dos impactos do PRONAF em relação à produção agregada no TMJ desdobrou-se em três partes, levando-se em conta o PIB total e o setorial (agrícola, industrial e de serviços), num total de quatro regressões. Em geral, o PRONAF apresentou impactos positivos na produção agregada total e setorial nos municípios do TMJ.

Esta análise foi importante por duas razões. Primeiro, como o PRONAF é uma política setorial, pôde-se captar o seu efeito no produto agropecuário do território, o que, por conseguinte, afeta também o PIB total e *per capita*, por ser aquele um setor componente desses outros. Em segundo lugar, ao verificar os impactos do PRONAF no produto dos demais setores da economia do território, pôde-se também analisar os efeitos inter-setoriais que os créditos do PRONAF provoca, tanto em relação ao setor industrial como o de serviços.

A tabela 7.3, no final deste tópico, fornece os resultados dos parâmetros estimados para PRONAF, PRONAF(-1) e PRONAF(-2) e o termo intercepto comum que corresponde ao valor médio do componente de erro aleatório. Além disso, a tabela mostra também o quanto o componente de erro difere do valor do intercepto comum para cada um dos 17 municípios do TMJ analisados<sup>31</sup>, o que permite captar a heterogeneidade desses resultados para cada um deles em cada uma das regressões realizadas.

Primeiramente, nota-se que nas quatro regressões os três coeficientes estimados mais o termo intercepto comum são estatisticamente significativos ao nível de 5%, com exceção do coeficiente PRONAF(-2) para o PIB agropecuário, único coeficiente estatisticamente não significativo e que, portanto, não se pode rejeitar a hipótese nula que seu parâmetro seja igual a zero. Os sinais dos

---

<sup>31</sup> Como o município de Novo Cruzeiro não foi incluso na dinâmica do PRONAF no TMJ, pelo fato de ainda não fazer parte do território quando da elaboração do Plano Safra Territorial, preferiu-se excluí-lo das análises deste capítulo.

coeficientes estão de acordo com o esperado pela teoria consultada, apontando uma relação positiva entre valor volume de créditos do PRONAF e valor da produção total e nos três setores separadamente.

O coeficiente de determinação ( $R^2$ ) para as quatro regressões foi de 0,48 e 0,53, no caso do PIB Total e PIB de Serviços, e 0,24 e 0,23 para PIB Agrícola e PIB Industrial, o que demonstra que existem outras variáveis além do PRONAF que explicam a variação do PIB nos municípios selecionados. Porém, como o intuito desse trabalho foi analisar os impactos do PRONAF nas principais variáveis econômicas do território, preferiu-se manter o modelo dessa forma, sem prejuízo para a análise e para o alcance de seus objetivos.

Começando pelo PIB total, o valor estimado do coeficiente do montante de créditos do PRONAF em nível aponta que, para uma variação de 1% em seu valor total, ocorrerá uma variação percentual no mesmo sentido de 0,07% no valor do PIB total do território. Quanto ao efeito do PRONAF com um ano de defasagem no PIB total, o resultado apontou que uma variação de 1% em seu valor afetará no mesmo sentido o PIB total do território em 0,9% no próximo ano. Por fim, o impacto do PRONAF com dois anos de defasagem apontou o melhor resultado, um impacto de 0,11% para cada 1% de aumento no volume de créditos do PRONAF no território.

Este resultado por si só já demonstra a importância do PRONAF para a produção agregada do território. Além disso, demonstra a existência de uma dinâmica inter-temporal da política, pois os coeficientes de impacto são maiores para dois e um ano de defasagem no território.

Os valores dos efeitos aleatórios também mostram que existem outras variáveis não observáveis que podem definir um maior impacto positivo do montante dos créditos do PRONAF em cada município, em relação à média. Os municípios que apresentaram um maior efeito aleatório em relação à média foram: Águas Vermelhas, Araçuaí, Medina e Itaobim. Já os municípios com o menor valor do efeito aleatório em relação à média foram: Jenipapo de Minas, José Gonçalves de Minas, Francisco Badaró e Comercinho.

Passa-se agora para a análise dos impactos do montante do PRONAF em relação ao PIB em cada um dos três setores da economia do TMJ, começando pelo impacto junto ao PIB Industrial. Pelos dados, percebe-se que para uma variação de 1% no valor total do montante de créditos do PRONAF em nível acarretará uma variação percentual no mesmo sentido de 0,12% no valor do PIB Industrial no território. Para o efeito do PRONAF com um ano de defasagem, a variação é de 0,14% no mesmo sentido no ano posterior. Já em relação ao PRONAF com dois anos de defasagem, a elasticidade do parâmetro apontou uma variação de 0,11%.

Nessa regressão, o valor dos parâmetros de impacto do PRONAF eleva-se após o primeiro ano e diminui no segundo ano após sua operação, embora permaneça positivo e estatisticamente significativo.

Os municípios que apresentaram um maior efeito aleatório em relação à média foram: Pedra Azul, Berilo, Medina, Araçuaí e Águas Vermelhas. Quanto aos municípios com menor valor do efeito aleatório em relação à média, esses foram: Jenipapo de Minas, José Gonçalves de Minas, Itinga, Francisco Badaró e Coronel Murta.

O PRONAF também traz impactos positivos no PIB de Serviços. O valor estimado do coeficiente do montante de créditos do PRONAF em nível indica uma variação de 0,04% no valor total do produto desse setor para uma variação percentual de 1% no montante de créditos do PRONAF no território. Quanto ao efeito do crédito com um ano de defasagem, o resultado aponta que, sob a mesma variação, afetará no mesmo sentido em 0,06% o PIB de Serviços do TMJ no próximo ano. Para o PRONAF com dois anos de defasagem, o impacto é maior, 0,10%.

Portanto, assim como no PIB Total, os impactos do PRONAF no PIB de serviços elevam-se até o segundo ano após sua operação, mais uma vez reforçando a hipótese da inter-temporalidade de seu impacto na economia territorial. Em termos absolutos, embora o valor dos parâmetros seja pequeno, é bom lembrar que o PIB de Serviços é responsável por cerca de 60% do PIB Total do território, ou seja, um impacto positivo nesse setor pode trazer bons resultados

econômicos no território. Com isso, o resultado da regressão indica que o PRONAF vem proporcionando uma maior dinâmica nas atividades comerciais no território, o que acarreta uma maior circulação de riqueza e aumento do PIB Total nos municípios do território.

Os municípios que apresentaram um maior efeito aleatório em relação à média em relação aos impactos do PRONAF no PIB de Serviços foram: Araçuaí, Itaobim, Medina e Pedra Azul. Já aqueles com o menor valor do efeito aleatório em relação à média foram: José Gonçalves de Minas, Jenipapo de Minas, Comercinho, e Francisco Badaró.

Por último, passa-se à análise do impacto do montante do PRONAF em relação ao PIB Agropecuário. Como resultado do valor estimado do coeficiente do montante de créditos do PRONAF em nível, vê-se que para uma variação de 1% em seu valor total, ocorrerá uma variação percentual no mesmo sentido de 0,01% no valor do PIB Agropecuário no território do próximo ano. Quanto ao efeito do PRONAF com um ano de defasagem, o resultado aponta que uma variação de 1% em seu valor afetará no mesmo sentido o PIB Agropecuário do território em 0,7%. Com relação ao PRONAF com dois anos de defasagem, o parâmetro não apresentou significância estatística ao nível mínimo de 10%, não podendo desconsiderar, portanto, que seu valor seja igual a zero.

Os municípios que apresentaram um maior efeito aleatório em relação à média para os impactos no PIB Agropecuário foram: Medina, Pedra Azul, Araçuaí e Águas Vermelhas. Já os municípios com o menor valor do efeito aleatório em relação à média foram: Jenipapo de Minas, Coronel Murta, Padre Paraíso e Ponto dos Volantes.

Apesar de no geral ser um impacto positivo, o valor dos coeficientes para o PIB Agropecuário foram baixos, considerando-se o fato de ser o PRONAF uma política setorial, sendo inferior inclusive ao impacto em relação ao PIB Total e também ao PIB dos outros setores.

Porém, esse resultado não se constitui em uma surpresa, dada a análise da incidência do PRONAF no TMJ. Como discutido anteriormente, a agricultura familiar no Médio Jequitinhonha se caracteriza por pequenas propriedades e uma

produção de baixa integração com o mercado. Grande parte dos insumos utilizados é oriunda da própria propriedade, sobretudo devido ao baixo nível de capitalização dessas famílias. Sob essa realidade, o PRONAF é uma política que permite a esses agricultores terem acesso tanto a outros insumos para a produção como para o beneficiamento primário e agregação de valor de seus produtos, gerando assim maior demanda e oferta tanto para produtos industrializados ou semi-industrializados como para atividades comerciais nas economias municipais. Esse resultado inclusive pode ser um reflexo da maior demanda por créditos do PRONAF da modalidade de investimento em relação ao custeio agrícola.

Outro ponto a ser levado em questão é que a linha responsável pela maior quantidade de contratos é a do PRONAF B. Esse crédito é fortemente subsidiado e destinado aos agricultores com renda anual bem baixa. Essa faixa populacional é externamente carente em vários bens e serviços. Com isso, algumas famílias acabam destinando inicialmente o recurso para atender outras demandas que não a produtiva (gerando demanda para outros setores da economia local). Entretanto, essas famílias reverterem parte de sua renda futura ou outros ativos em sua atividade produtiva, para que possa garantir os recursos necessários para saldar essa dívida posteriormente, ou do contrário caem na dívida ativa da União. É bom ressaltar que, conforme informações do BNB, o índice de inadimplência dessa linha do PRONAF no TMJ é considerada baixa.

Por último, é óbvio que, como metade da população do território é moradora de áreas rurais, e entre eles mais de 90% são agricultores familiares, os municípios e suas economias dependem enormemente da renda dos camponeses para a circulação de valores. Nesse sentido, o PRONAF propicia aos agricultores familiares crédito favorável para custear sua produção e garantir a renda para a sobrevivência de sua família e, por conseguinte, gera uma maior dinâmica econômica entre os municípios do território.

**TABELA 7.3 – RESULTADOS DA REGRESSÃO: PRODUÇÃO AGREGADA**

<i>Parâmetros</i>	<i>Variáveis Dependentes</i>			
	<i>PIBTOT</i>	<i>PIBIND</i>	<i>PIBSERV</i>	<i>PIBAGRO</i>
Intercepto	6.932578	3.957187	7.350657	7.053210
LOG(PRONAF?)	0.070995*	0.117061*	0.041016*	0.009014**
LOG(PRONAF?(1))	0.092676*	0.135520*	0.057228*	0.068242*
LOG(PRONAF?(2))	0.108869*	0.115882*	0.102403*	0.015602***
Efeitos aleatórios ( <i>Cross-section</i> )				
Águas_Vermelhas_C	0.196858	0.733114	-0.008461	0.454182
Araçuaí_C	0.891872	0.894318	1.066140	0.503659
Berilo_C	0.451459	1.033210	0.000438	-0.186495
Cach_do_Pajeú_C	-0.309660	-0.394540	-0.282661	0.083898
Chap_do_Norte_C	-0.039809	-0.474186	0.101440	-0.310220
Comercinho_C	-0.453069	-0.504136	-0.538708	0.280659
Coronel_Murta_C	-0.550156	-0.629649	-0.476653	-0.493138
Fco_Badaro_C	-0.538721	-0.806313	-0.422039	-0.336406
Itaobim_C	0.733104	0.722651	0.735437	0.208828
Itinga_C	-0.428247	-0.996872	-0.259205	-0.008602
Jenip_de_Minas_C	-0.751770	-0.987721	-0.695384	-0.877259
Jose_G_Minas_C	-0.556379	-0.950058	-0.718197	-0.210545
Medina_C	0.870222	1.145122	0.661252	0.850001
Padre_Paraiso_C	0.105317	0.156335	0.239274	-0.417231
Pedra_Azul_C	0.688684	1.397379	0.786174	0.841173
Ponto_Volantes_C	-0.371334	-0.371960	-0.309438	-0.319089
Virgem_Lapa_C	0.061630	0.033306	0.120594	-0.063417
<b>R<sup>2</sup></b>	0,48	0,24	0,53	0,25
<b>Prob (Estatística F)</b>	0.000116	0.023235	0.000000	0.017464
<b>Obs.</b>	84	84	84	84

FONTE: Resultados da pesquisa

Obs:

\* Significativo a 1%

\*\* Significativo a 5%

\*\*\* Não significativo

### 7.3.2. IMPACTOS DO PRONAF NA GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA

Neste tópico, as análises foram focadas sobre os impactos do montante de créditos do PRONAF na geração de postos formais de trabalho e na renda média dos trabalhadores dos municípios do TMJ. Um ponto a ser notificado diz respeito à dificuldade de uma análise mais apurada sobre o comportamento do mercado de trabalho nesses municípios, dado que as relações de informalidade ainda são muito fortes, principalmente no meio rural. Falta uma base de dados mais atualizada e consistente sobre essa questão. Porém, com a utilização de dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a partir da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, foi possível fazer algumas inferências estatísticas sobre sua relação com o volume de créditos do PRONAF.

Os resultados dos parâmetros estimados para as variáveis PRONAF, PRONAF(-1) e PRONAF(-2), além do termo intercepto comum que corresponde ao valor médio do componente de erro aleatório está listado na tabela 7.4, bem como a variação do componente de erro em torno do valor médio do intercepto para cada um dos 17 municípios do TMJ analisados, a fim de captar a heterogeneidade desses resultados para cada um dos municípios.

As duas regressões estimadas para este tópico mostram que todos os coeficientes estimados são estatisticamente significativos ao nível de 5%. Os sinais dos coeficientes também estão de acordo com o esperado. O  $R^2$  das regressões foi de 0,33 (RMTOT) e 0,31 (EMPTOT). Outro ponto é que, assim como nas regressões anteriores, o impacto do PRONAF com um e dois anos de defasagem é maior que seu impacto em nível, o que indica um impacto positivo do PRONAF sobre essas variáveis também ao longo do tempo, nesse caso, por um período de até dois anos.

No que tange à renda média, verificou-se que o valor estimado do coeficiente do montante de créditos do PRONAF em nível aponta que, para uma variação de 1% em seu valor total, ocorrerá uma variação percentual no mesmo sentido de 0,13% no valor da renda média total dos trabalhadores do território no ano de execução. Quanto ao efeito do PRONAF com um ano de defasagem, o

resultado aponta que uma variação de 1% em seu valor afetará no mesmo sentido na renda média em 0,20% no ano posterior. Para uma análise com dois anos de defasagem, o resultado é um impacto de 19%.

Os municípios que apresentaram um maior efeito aleatório em relação à média foram: Araçuaí, Medina, Pedra Azul e Itaobim. Aqueles com o menor valor do efeito aleatório em relação à média foram: Comercinho, Coronel Murta, Francisco Badaró e Ponto dos Volantes.

Na análise dos impactos do montante do PRONAF em relação à geração de postos de trabalho formais na economia do território, o valor estimado do coeficiente do montante de créditos do PRONAF em nível apontou uma variação de 0,11% no total de postos de trabalho dada uma variação de 1% em seu volume no território, em sentidos idênticos. Quanto ao efeito do PRONAF com um ano de defasagem no PIB total, o resultado aponta que uma variação de 1% em seu valor afetará no mesmo sentido o PIB total do território em 0,17% no ano posterior. O resultado para o PRONAF com dois anos de defasagem foi o maior observado nessa regressão, apontando um impacto de 0,22% no número de empregos formais para cada 1% de variação.

Entre os municípios que apresentaram um maior efeito aleatório em relação à média quanto ao impacto na geração de postos de trabalho estão: Pedra Azul, Medina, Araçuaí e Itaobim. Aqueles com o menor valor do efeito aleatório em relação à média foram: Comercinho, Francisco Badaró, Itinga e Coronel Murta.

Os resultados deste tópico demonstram que o PRONAF, enquanto uma política social, pode apontar para um redirecionamento dos gastos públicos para os pequenos municípios, provocando um aquecimento da economia de tais municípios e, com isso, uma expansão na renda e na demanda pela força de trabalho local. Conclusões similares a essa, mas referindo-se a outras políticas sociais, foram encontradas por Marques (2005) e Paes de Barros (2007).

**TABELA 7.4 – RESULTADOS DA REGRESSÃO: GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA**

<i>Parâmetros</i>	<i>Variáveis Dependentes</i>	
	<i>RMTOT</i>	<i>EMPTOT</i>
Intercepto	0.491764	0.028838
LOG(PRONAF?)	0.131899*	0.111217**
LOG(PRONAF?(-1))	0.197735*	0.166642*
LOG(PRONAF?(-2))	0.185065*	0.220438*
Efeitos aleatórios ( <i>Cross-section</i> )		
Aguas_Vermelhas_C	-0.009644	0.247617
Araçuaí_C	1.356408	1.163346
Berilo_C	0.856998	0.420119
Cach_do_Pajeú_C	-0.162016	-0.092113
Chap_do_Norte_C	-0.779473	-0.797677
Comercinho_C	-1.354967	-1.537463
Coronel_Murta_C	-0.894840	-0.714646
Fco_Badaro_C	-0.809560	-0.843648
Itaobim_C	1.104404	1.133755
Itinga_C	-0.940846	-0.718130
Jenip_de_Minas_C	-0.544762	-0.428486
Jose_G_Minas_C	-0.518894	-0.271218
Medina_C	1.353710	1.163815
Padre_Paraiso_C	0.279677	0.216590
Pedra_Azul_C	1.344877	1.191144
Ponto_Volantes_C	-0.564965	-0.474842
Virgem_Lapa_C	0.283893	0.341839
<b>R<sup>2</sup></b>	0,33	0,31
<b>Prob (Estatística F)</b>	0.000815	0.002609
<b>Obs.</b>	84	84

FONTE: Resultados da pesquisa

Obs:

\* Significativo a 1%

\*\* Significativo a 5%

\*\*\* Não significativo

### 7.3.3. IMPACTOS DO PRONAF NA GERAÇÃO DE RECEITA TRIBUTÁRIA

Por último, buscou-se analisar os impactos do montante de créditos do PRONAF na geração anual de impostos pelas atividades econômicas no TMJ. Para tanto, dividiu-se as análises em duas partes: uma regressão buscou captar os efeitos do PRONAF na geração de Impostos sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, que é uma receita tributária estadual; a outra regressão teve o intuito de calcular o impacto do PRONAF na receita tributária municipal total dos municípios.

A tabela 7.5 apresenta os valores estimados para os coeficientes das variáveis explicativas PRONAF, PRONAF(-1) e PRONAF(-2) e para o termo intercepto médio, além da variação do componente de erro em torno do valor médio do intercepto para cada um dos 17 municípios analisados. O  $R^2$  foi o mesmo em ambas as regressões, 0,38. Em ambas as regressões, a elasticidade do impacto dos créditos do PRONAF foi maior para os parâmetros PRONAF(-2), ou seja, com dois anos de defasagem.

Nas duas regressões, os parâmetros das variáveis PRONAF(-1) e PRONAF(-2) são estatisticamente significativas a 1%, e ambas também apresentam os sinais esperados. Porém, os parâmetros da variável PRONAF não apresentou significância em nenhuma das duas regressões.

A primeira regressão, referente à geração de ICMS, mostra que o valor estimado do coeficiente do montante de créditos do PRONAF com um ano de defasagem aponta que, para uma variação de 1% em seu valor total, ocorrerá uma variação percentual no mesmo sentido de 0,21% na geração de ICMS total dos municípios do território no ano posterior. Quanto ao efeito do PRONAF com dois anos de defasagem, o resultado aponta que uma variação de 1% em seu valor afetará no mesmo sentido a geração de ICMS em 0,30%.

Os municípios que apresentaram um maior efeito aleatório em relação à média no que tange à geração de ICMS são: Itaobim, Pedra Azul, Medina e Araçuaí. Aqueles com o menor valor do efeito aleatório em relação à média foram:

Jenipapo de Minas, Ponto dos Volantes, José Gonçalves de Minas e Francisco Badaró.

Quanto à análise dos impactos do montante do PRONAF em relação à receita tributária anual dos municípios, o coeficiente estimado do PRONAF com uma defasagem indica uma variação de 0,31% na receita tributária municipal no ano posterior dada uma variação de 1% no volume total de créditos do PRONAF no território, em sentidos idênticos. Já o coeficiente estimado para a variável PRONAF com dois anos de defasagem o impacto foi ainda maior, 0,39%.

Os municípios que apresentaram um maior efeito aleatório em relação à média foram quanto ao impacto na geração de receita tributária municipal foram: Araçuaí, Pedra Azul, Berilo, e Itaobim. Já os municípios com o menor valor do efeito aleatório em relação à média foram: Jenipapo de Minas, Coronel Murta, Francisco Badaró e José Gonçalves de Minas.

Mais uma vez ficou diagnosticada a importância dos recursos do PRONAF para os municípios do TMJ, desta vez em relação à arrecadação tributária. Seus impactos foram positivos e significativos tanto na geração de ICMS, que é um imposto estadual, quanto no total da arrecadação tributária municipal. Ou seja, o PRONAF vem refletindo positivamente não somente na arrecadação tributária municipal, mas também na arrecadação estadual. Isso significa mais recursos para os governos estaduais e municipais para investimento em outras políticas públicas para sua população, o que por si só já é um fator que justifica um maior interesse por esses governos, que abrangem áreas com um significativo número de agricultores familiares, em incentivar e criar mecanismos para uma maior operacionalização dessa política.

**TABELA 7.5 – RESULTADOS DA REGRESSÃO: RECEITA TRIBUTÁRIA**

<i>Parâmetros</i>	<i>Variáveis Dependentes</i>	
	<i>ICMS</i>	<i>ARREC</i>
Intercepto	4.655244	3.524891
LOG(PRONAF?)	0.056382***	-0.077018***
LOG(PRONAF?(-1))	0.215462*	0.309633*
LOG(PRONAF?(-2))	0.302109*	0.394501*
Efeitos aleatórios ( <i>Cross-section</i> )		
Aguas_Vermelhas_C	-0.018697	-0.234976
Araçuaí_C	1.307933	0.961345
Berilo_C	0.193713	0.328415
Cach_do_Pajeú_C	0.197432	-0.233372
Chap_do_Norte_C	-0.409589	0.359305
Comercinho_C	-0.336918	-0.839122
Coronel_Murta_C	-0.848021	-0.592636
Fco_Badaro_C	-1.117371	-0.743766
Itaobim_C	1.823969	0.486413
Itinga_C	-0.969812	-0.705599
Jenip_de_Minas_C	-1.441587	-0.513871
Jose_G_Minas_C	-0.852717	0.539538
Medina_C	1.587443	0.558593
Padre_Paraiso_C	0.701166	0.281292
Pedra_Azul_C	1.597292	0.867104
Ponto_Volantes_C	-1.407828	-0.605612
Virgem_Lapa_C	-0.006410	0.086948
<b>R<sup>2</sup></b>	0,38	0,38
<b>Prob (Estatística F)</b>	0.000092	0.000127
<b>Obs.</b>	84	84

FONTE: Resultados da pesquisa

Obs:

\* Significativo a 1%

\*\* Significativo a 5%

\*\*\* Não significativo

#### 7.4. ANÁLISE DA HETEROGENEIDADE ENTRE OS MUNICÍPIOS

Como descrito anteriormente na apresentação do modelo estatístico utilizado, o modelo de Efeitos Aleatórios para Dados em Painel considera o efeito da heterogeneidade apenas entre os municípios do território, mantendo essa heterogeneidade, por suposição, constante ao longo do tempo. Dessa forma, os interceptos variam de município para município, mas não ao longo do tempo, enquanto que as elasticidades captadas pelos parâmetros estimados neste trabalho são constantes para todo o território durante todos os períodos do recorte temporal.

Portanto, o intercepto é tratado como uma variável aleatória, composta pelo intercepto populacional mais um termo de heterogeneidade aleatória específica para cada município. Essa heterogeneidade é dada por variáveis não observáveis mas que interferem no desempenho de cada componente da amostra, neste caso, os municípios que compõem o TMJ.

Em geral, percebeu-se a partir da discussão do tópico anterior que o PRONAF vem apresentando impactos positivos nas principais variáveis econômicas dos municípios do TMJ. Entre os municípios, notou-se também alguma heterogeneidade aleatória entre eles. Embora segundo a teoria essas variáveis não são observáveis (pois do contrário deveriam constar no modelo), e nem faça parte do escopo deste trabalho de pesquisa analisá-las mais profundamente, levantou-se algumas hipóteses sobre essas variáveis que possuem diferentes características entre os municípios<sup>32</sup>. São elas:

- *Organização dos agricultores familiares*: uma maior organização dos agricultores pode potencializar os resultados positivos do crédito no território à medida que fornece a esses atores as habilidades sociais necessárias. Essa organização deve ocorrer tanto internamente, ou seja, entre os próprios agricultores familiares, por meio de sindicatos, cooperativas e associações, quanto externamente, com os agricultores criando redes sociais com outros agentes que

---

<sup>32</sup> Ressalta-se mais uma vez que para uma maior confiabilidade deveria haver um trabalho mais sistemático de pesquisa de campo que as corrobore.

atuam no âmbito da operacionalização do PRONAF, como os agentes financeiros, entidades de assistência técnica, entre outras, fortalecendo assim um arranjo organizacional mais favorável a eles próprios, inclusive para o acesso a outras políticas.

- *Canais de comercialização*: a existência e a devida utilização de canais de comercialização adequados que propiciem o escoamento da produção é de suma importância para a concretização dos negócios agrícolas. Neste trabalho foi apontada a dificuldade que os agricultores do TMJ encontram quanto a esse elo da cadeia.

- *Qualidade da assistência técnica*: embora o trabalho tenha mostrado que todos os municípios apresentam uma relação famílias de agricultores/técnico de extensão rural bem maior que o máximo indicado, pode ocorrer que a atuação de um técnico ou uma equipe em um dado município ocorra de forma diferenciada, trazendo efeitos inovadores e resultados mais qualificados. Porém, a qualidade da assistência técnica é algo muito difícil de mensurar. Outro aspecto que pode diferenciar no resultado do trabalho dos técnicos é a infra-estrutura disponível para seu trabalho, como automóveis, computadores, local de trabalho, etc.

- *Recursos naturais*: a presença de recursos naturais diferenciados pode também acarretar em impactos diferentes na política de crédito na atividade agrícola. A aptidão do solo, abundância de nutrientes, acesso facilitado a fontes de água, entre outros, são os principais fatores, além da ocorrência sistemática de intempéries climáticas.

- *Maior integração de mercados*: os municípios que já apresentam uma maior dinâmica entre seus setores da economia, ou seja, possuem um setor comercial bem estruturado para a aquisição das matérias-primas necessárias a um custo mais baixo e menor tempo, um setor agroindustrial operando que garanta a compra e processamento da produção primária, o setor financeiro atento às nuances do crédito rural, um setor de transportes mais a contento, entre outros fatores, são de suma importância para se auferir melhores resultados econômicos e, com isso, contribuir para o próprio desenvolvimento da dinâmica econômica local (círculo virtuoso).

- *Infraestrutura adequada*: a existência de uma infra-estrutura adequada para propiciar uma maior interligação entre os vários elos da cadeia produtiva agroindustrial nos municípios também é um fator relevante.
- *Eficiência fiscal*: exclusivamente para o caso dos impactos do PRONAF na arrecadação tributária, um ponto importante que pode explicar a heterogeneidade entre os municípios pode ser a eficiência das estruturas municipais no monitoramento das atividades econômicas e sociais tributáveis e a cobrança dos devidos impostos junto às pessoas físicas e jurídicas do município, evitando (ou minimizando) inclusive fraudes ou sonegações.

Como se pode perceber, as hipóteses levantadas para identificar a heterogeneidade de cada município com relação a um ambiente mais favorável para se alcançar melhores resultados com o PRONAF dizem respeito a áreas bem diversas, o que abre um leque amplo para outras pesquisas de campo que as analisem mais profundamente.

Outra forma buscada para tentar entender essa heterogeneidade entre os municípios com relação aos impactos do PRONAF foi levantar algumas relações entre os resultados de cada município com algumas variáveis apontadas na descrição do território (ver capítulo 5).

Para isso, elaborou-se uma matriz de correlação entre as heterogeneidades captadas para cada município em cada uma das regressões estimadas e algumas variáveis referentes aos mesmos municípios. Entre as variáveis escolhidas estão: porcentagem da população rural em relação à população total; IDH municipal; porcentagem do PIB agropecuário em relação ao PIB total; porcentagem de cobertura do PRONAF em relação ao número de agricultores familiares de cada município; e o valor médio dos contratos do PRONAF. A escolha dessas variáveis deveu-se ao fato de estarem relacionadas a questões sociais, econômicas, demográficas, e também com a efetividade do PRONAF em cada município do território, fornecendo, portanto, um bom material para a análise que se pretendeu neste tópico.

Os resultados da matriz de correlação são dados pela tabela 7.5, mostrada abaixo.

**TABELA 7.5 – CORRELAÇÃO ENTRE AS HETEROGENEIDADES DOS MUNICÍPIOS REFERENTES À VARIÁVEL DEPENDENTE DE CADA REGRESSÃO**

	<b>%POPRUR</b>	<b>IDH - M</b>	<b>%PIBAGRO</b>	<b>%COBERPRONAF</b>	<b>VRMEDCONT</b>
<b>PIBTOT_C</b>	-0.631242	0.604207	-0.101151	0.140268	-0.011317
<b>PIBAGRO_C</b>	-0.56274	0.168621	0.132270	0.432779	-0.025258
<b>PIBIND_C</b>	-0.327787	0.256803	0.120627	0.109111	-0.10216
<b>PIBSERV_C</b>	-0.12785	0.376943	-0.283443	-0.10912	-0.091302
<b>RMTOT_C</b>	-0.614366	0.574657	-0.045446	0.003802	-0.116356
<b>EMPTOT_C</b>	-0.597827	0.590030	-0.056969	-0.000944	-0.115441
<b>ICMS_C</b>	-0.706307	0.607735	0.083857	0.094561	0.085638
<b>ARREC_C</b>	-0.382798	0.657974	-0.007222	-0.125613	-0.099166

FONTE: Resultados da pesquisa

É importante frisar que as correlações entre as variáveis demonstradas acima indicam o grau de associação correspondente entre duas variáveis lineares, não sendo nesse caso um indicador de causa e efeito entre elas. Os valores variam sempre entre +1 e -1, com os sinais indicando a direção da correlação, ou seja, se ela é positiva ou negativa. A magnitude do valor indica a força da correlação entre as variáveis.

Pelos valores apresentados na tabela 6.5, pode-se tirar algumas conclusões. A variável %POPRUR apresenta uma correlação negativa com todas as variáveis dependentes utilizadas neste trabalho. Isso indica que parte da heterogeneidade entre os municípios quanto aos impactos do PRONAF pode estar associada ao percentual da população rural de seus municípios. Como já visto anteriormente, os municípios do TMJ possuem em média 49,9% de sua população residente no meio rural, uma média bastante alta se comparada com a média do estado de Minas Gerais, que é de 18%.

Uma explicação para esse resultado pode se dever ao fato de a população rural apresentar renda média *per capita* relativamente mais baixa e maiores percentuais de pobreza em todos os municípios do território, o que acarreta uma demanda relativamente menor por bens e serviços nos municípios com maior percentual da população rural em relação à urbana. Com isso, tem-se nos municípios com maior proporção de população rural uma queda relativa em relação ao valor da produção (total e por setores), da arrecadação tributária, a renda média total (incluindo as populações urbana e rural) e o número de postos

de trabalho formais gerados, até porque os postos de trabalho no meio rural ainda são fortemente marcados pela informalidade.

Por outro lado, o paradoxo desse resultado é que quanto menor for a população rural menor será o público demandante dos créditos do PRONAF. E na realidade ele vem agindo no intuito de combater justamente a desigualdade de renda e a pobreza das populações rurais. Mas como esse trabalho procurou analisar seus impactos em variáveis municipais agregadas e os municípios possuem uma grande dispersão em torno da média de população rural, variando de 14,9% a 83,3%, esse resultado não se constitui uma surpresa.

Isso nos chama a atenção para duas coisas. Primeiro, que o PRONAF possui limites enquanto política de apoio ao desenvolvimento territorial. Os próprios coeficientes de determinação das regressões estimadas, em geral abaixo de 0,50, já apontavam que outras variáveis explicam as variações nas variáveis socioeconômicas utilizadas. Ele é apenas um dos componentes que favorecem as atividades produtivas em um território, voltado para beneficiar um público específico entre os vários que compõem o tecido social existente no território, devendo assim, de acordo com a literatura sobre o tema, se interagir com outras ações públicas e privadas para alcançar melhores resultados.

O segundo apontamento refere-se à necessidade de uma maior inter-relação entre o urbano e o rural de forma a enfraquecer cada vez mais essa dicotomia. A produção advinda da agricultura familiar, seja ela primária ou agroindustrializada, tem no público consumidor urbano o principal elo para o fechamento dessa cadeia de valor. A produção agrícola familiar tende também a se integrar aos diversos setores da economia, tanto na aquisição de insumos, como na aquisição de bens e serviços para o beneficiamento e agregação de valor de seus produtos e para a própria reprodução das unidades familiares. A crescente importância das atividades pluriativas para a agricultura familiar é outro fator que vem sendo ressaltado pela literatura especializada como um forte elo entre os ambientes rurais e urbanos no Brasil.

Nesse sentido, o PRONAF ainda carece de ajustes institucionais para fornecer maiores possibilidades para essa inter-relação, embora seus resultados

apresentem o favorecimento de uma dinâmica inter-setorial nas economias de territórios com grande percentual de população residente no meio rural, como evidenciado neste trabalho para o TMJ.

Outra variável analisada foi o IDH municipal. Percebeu-se que todos os valores das correlações apresentaram sinal positivo, ou seja, o valor do IDH é outro fator com grande potencial para explicar a heterogeneidade entre os municípios em relação aos impactos do PRONAF. Como o IDH congrega as variáveis educação, longevidade e renda, ele se constitui em um indicador que enfatiza o fator humano no processo de desenvolvimento de uma sociedade. No caso do TMJ, o IDH médio é bem inferior ao IDH do estado, 0,65 contra 0,77.

A correlação positiva encontrada entre IDH e as heterogeneidades dos municípios para o impacto do PRONAF nas oito variáveis utilizadas apenas ressalta a necessidade de se investir no potencial humano da população de um município com vistas a estabelecer uma estratégia de desenvolvimento. As políticas de seguridade social, tais como a previdência social, transferência de renda, saúde, entre outras, são de grande valia nesse processo. Os investimentos em educação também são fundamentais, sobretudo para a formação das capacidades humanas demandadas pela complexidade das relações sociais contemporâneas. Nesse ponto, vale ressaltar a prioridade dada pelo colegiado territorial do TMJ para as ações de educação no campo, inclusive com a destinação de recursos do PRONAF Infraestrutura para a estruturação das Escolas Família Agrícola (EFA's) no território, que formam técnicos agrícolas sob o regime de alternância entre a propriedade familiar e a escola.

As demais correlações não tiveram valores muito contundentes para essa análise. As variáveis relativas ao percentual do PIB agrícola, percentual de cobertura do PRONAF e valor médio dos contratos apresentaram valores baixos de correlação para poderem ser dadas como importantes para explicarem a heterogeneidade entre os municípios, além dos sinais variarem bastante. Um detalhe apenas refere-se à correlação entre %COBERPRONAF e PIBAGRO\_C, que apontou certa importância no grau de cobertura do PRONAF em relação às diferenças de impacto no PIB Agropecuário entre os municípios.

## 8. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste trabalho de investigação teve como principal eixo norteador a análise da dinâmica das políticas públicas no Brasil que apresentam como público envolvido o universo dos agricultores familiares. Nesse sentido, buscou-se verificar se essas políticas possuem o potencial de trazer impactos positivos nas economias territoriais, em especial nos territórios formados por municípios com baixo grau de desenvolvimento econômico, ou seja, com baixos índices de: desenvolvimento humano, geração de trabalho e renda, integração de setores econômicos, entre outros. Portanto, a ênfase da pesquisa ressaltou os efeitos das políticas e os seus arranjos sob um dado recorte territorial.

Para a análise empírica foi escolhido como objeto de estudo o PRONAF e como recorte geográfico o Território Médio Jequitinhonha – TMJ. Segundo as informações detalhadas neste trabalho, o TMJ é marcado por indicadores muito baixos de desenvolvimento econômico e social, sua população total é igualmente dividida em áreas rurais e urbanas e ele apresenta mais de 90% de seus estabelecimentos rurais caracterizados pela produção agrícola familiar.

Chegou-se à conclusão de que as políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável a partir do fortalecimento da agricultura familiar são capazes de trazer impactos positivos para economias de baixa dinamicidade econômica, como é o caso do Território Médio Jequitinhonha, desde que sejam observadas as características geográficas, populacionais, institucionais e econômicas do território. O trabalho permitiu corroborar a hipótese utilizada neste trabalho sobre os dois fatores que essas políticas, como o PRONAF, podem auxiliar no processo de desenvolvimento desses territórios, bem como também entender melhor cada um deles. Esses dois fatores estão ligados a questões institucionais e econômicas no interior do território.

Em relação às questões institucionais, este trabalho trouxe a discussão sobre a noção de territórios de incidência das políticas públicas, ou seja, quais os arranjos institucionais e organizacionais são necessários e como deverá ser a

atuação no ambiente territorial para definir a efetividade de uma política pública partir de um dado recorte territorial. Especificamente falando do PRONAF, este trabalho mostrou a importância da atuação conjunta de várias organizações para sua melhor execução no território, com vistas a alcançar um número maior do seu público envolvido e possa executar de forma mais qualitativa os recursos disponíveis.

Analisou-se o papel e a função exercida de fato de cada um dos atores sociais envolvidos no PRONAF e demais políticas de fortalecimento da agricultura familiar nos municípios do Médio Jequitinhonha. Entre esses atores estão: os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, as Prefeituras Municipais, as entidades de ATER, os agentes financeiros e as organizações da sociedade civil. As ações dessas organizações foram de grande importância para a expansão do PRONAF no território durante o período estudado.

As ações dessas organizações foram de grande importância para a expansão do PRONAF no território durante o período estudado. Porém, a articulação entre elas ainda encontra-se em estágio embrionário. Isso se deve, em grande parte, ao caráter de novidade expresso na relação entre poder público e sociedade civil na definição de investimentos públicos, fazendo com que tal relação não raramente ocorra sob um ambiente conflituoso, principalmente em regiões historicamente marcadas por relações políticas clientelistas, como é o caso da região do Vale do Jequitinhonha.

Diagnosticou-se que vários fatores interferem diretamente na atuação dessas organizações no processo de planejamento e implementação do PRONAF. Entre as principais estão: natureza institucional, quantidade e qualidade de seu quadro técnico, estrutura física disponível, fonte de recursos, concepções político-ideológicas de seu quadro dirigente, entre outras.

O CODETER, que congrega representantes da sociedade civil e poder público, constitui-se em um espaço privilegiado de gestão social e evolução das políticas de desenvolvimento no território, pois permite a inter-relação entre atores de segmentos diversos, abrindo diálogos que podem desencadear novas articulações políticas e fluxos de informações estratégicas. O debate em torno da

elaboração do PST teve a função de chamar a atenção dos conselheiros e demais atores locais para a importância de uma atuação mais ampla com vistas ao desenvolvimento territorial, que passa pelo acesso e aplicação do crédito, investimentos em infraestrutura básica, valorização dos saberes e das riquezas locais, processos de educação no campo e de capacitação técnica, acesso a mercados diferenciados, inclusive os mercados institucionais via PAA, formação de cooperativas de agricultores, integração com atividades não agrícolas, entre outros. Foi então que o CODETER/TMJ passou a incluir a questão produtiva em suas discussões.

De uma maneira geral, percebeu-se que, embora ainda existam dificuldades na relação entre dessas organizações e também carência de certas habilidades sociais para fomentar uma ambiência favorável a inovações no território, o próprio fato do programa propiciar e até mesmo forçar todo esse envolvimento entre elas já se caracteriza como um ponto positivo para os processos de desenvolvimento do território. Com o tempo, essa inter-relação tende a proporcionar um adensamento do conjunto de laços e relacionamentos presentes tanto no nível interno como no externo, favorecendo assim um processo de aprendizado organizacional dos atores envolvidos. Com isso, o território tende a munir-se de um arranjo institucional que permitirá um maior acesso aos recursos disponibilizados, uma melhor aplicação desses recursos, e uma menor incidência dos custos de transação, implicando assim em resultados econômicos favoráveis.

Portanto, as habilidades para a constituição de redes e arranjos diversos que proporcionem melhores fluxos de informações e uma intervenção mais qualificada na implementação das políticas públicas no território são alcançadas a partir do aprendizado e acúmulo de conhecimentos ao longo do tempo. Os próprios resultados da evolução do PRONAF em quase todos os municípios do Médio Jequitinhonha já apontam um avanço importante nesse sentido

Passando agora ao fator ligado às questões econômicas no território, ficou evidente neste trabalho que o PRONAF vem acarretando efeitos diretos e indiretos na economia de seus municípios, propiciando assim uma maior dinâmica intersetorial no território, principalmente por possuir uma quantidade de

beneficiários potenciais tão relevante e uma economia bastante influenciada por essa atividade produtiva. Os créditos do PRONAF constituem-se em uma fonte de liquidez considerável para esses municípios, servindo de “combustível” para movimentar a economia com conseqüentes impactos no produto agregado, geração de emprego e renda para a população e na arrecadação tributária.

Mesmo com todas as dificuldades debatidas ao longo deste trabalho, principalmente pelo TMJ estar localizado em uma região com alto índice de pobreza, os impactos do PRONAF em relação às principais variáveis econômicas foram interessantes, de acordo com os resultados alcançados nesta pesquisa.

Por meio do instrumental estatístico de Dados em Painel, estimou-se oito regressões divididas em três partes, de acordo com as especificidades das variáveis dependentes: produção agregada; geração de emprego e renda; e arrecadação tributária. Como variáveis explicativas, utilizou-se o volume total de créditos do PRONAF em nível (no mesmo ano de referência das variáveis dependentes), com um ano de defasagem e com dois anos de defasagem.

Em relação à significância dos parâmetros encontrados os resultados foram bem satisfatórios, pois dos 24 parâmetros estimados, 21 foram significativos ao nível de 5%. Outro ponto importante é que todos os parâmetros tiveram sinais positivos, ou seja, condizentes com o esperado de acordo com a literatura consultada.

Nos resultados referentes ao impacto do crédito do PRONAF em relação ao produto agregado da economia do território, diagnosticou-se que ele afeta positivamente o PIB total e dos três setores analisados separadamente. Com isso, pode-se dizer que o PRONAF provoca efeitos econômicos intersetoriais, pois embora seja uma política *a priori* agrícola, gera demandas e fornece insumos tanto para o setor industrial como o de serviços.

Uma observação interessante é que, mesmo o PRONAF sendo uma política agrícola, os seus impactos em relação ao PIB agropecuário foi o menor entre os três setores, inclusive sendo não significativo com dois anos de defasagem. Alguns indicativos de resposta para esse resultado já foram apresentados anteriormente. Um deles remete-se ao fato do TMJ possuir uma

agricultura pouco mercantilizada, onde grande parte dos insumos é adquirida na própria unidade familiar de produção, liberando então recursos do crédito contratado para a aquisição de outros bens e serviços. Intrinsecamente ligado a isso existe o fato da maior quantidade dos contratos no território referirem-se ao grupo B do PRONAF, que engloba os agricultores mais pobres e, portanto, muito carentes de bens de consumo e serviços a serem adquiridos fora de sua propriedade e que não estão ligados diretamente ao processo produtivo.

Na segunda parte, analisou-se o impacto do PRONAF em variáveis de emprego formal e renda no TMJ, mesmo reconhecendo todas as deficiências que existem para os dados disponíveis quanto a essas variáveis já relatadas anteriormente. Observou-se que o PRONAF impacta positivamente tanto na geração de postos de trabalho formais quanto na melhoria da renda média da população total dos municípios. Com isso, evidenciou-se o caráter de política social do PRONAF, ao propiciar uma elevação da demanda por força de trabalho e também da renda média da população a partir de um redirecionamento dos gastos públicos para os pequenos municípios.

Por último, a análise dos impactos do PRONAF na arrecadação tributária no território, tanto a geração de ICMS quanto na arrecadação de impostos municipais, também apontou resultado positivo. Além de positivo, os parâmetros estimados para as duas regressões dessa parte apresentaram as maiores elasticidades de impacto em relação aos créditos do PRONAF. Essa observação reforça ainda mais a importância das administrações municipais emvidarem esforços no sentido de melhorar a estrutura de operacionalização do PRONAF em seus municípios, visto que a movimentação na economia a partir de seus recursos acarreta maior arrecadação em forma de impostos, que podem servir para equilibrar as contas municipais e possibilitar novos investimentos. Por isso, é interessante que as Prefeituras atuem de forma a sensibilizar os agentes financeiros, organismos de assistência técnica e STR's para a importância do PRONAF para o seu município, bem como trabalhar na divulgação do programa junto aos agricultores.

Outra informação digna de nota é que os parâmetros de curto prazo são menores em relação aos parâmetros com um ano e dois anos de defasagem em todas as regressões estimadas. Chegou-se a conclusão que esse resultado pode ser explicado de duas formas. Uma delas refere-se ao ciclo da produção agropecuária, pois os investimentos realizados demoram no mínimo um ano para se traduzirem em produtos para fins comerciais. Os contratos dos grupos C, D, e E, por exemplo, são em sua maior parte relativos à pecuária de grande porte, que necessitam de um prazo superior a um ano para dar retorno.

A segunda explicação é que esses créditos proporcionam certo dinamismo temporal às atividades econômicas no território que não se resumem ao ano de contratação do crédito. Isso se dá por meio de um efeito multiplicador desse crédito, que será tanto maior quanto maior for o volume desses recursos, e, por conseguinte, trará melhores resultados para as variáveis socioeconômicas nos municípios do território. No entanto, essas hipóteses não se baseiam em um trabalho empírico mais aprofundado, pelo fato de não ser este o objetivo desta investigação.

Embora o TMJ seja constituído por municípios relativamente homogêneos e que possuem laços de identidade multidimensional entre si, verificou-se que tanto a evolução do PRONAF ao longo dos anos e os seus impactos não ocorreram uniformemente entre os mesmos.

No caso específico da trajetória de evolução do PRONAF, viu-se que a partir de 2000 todos os municípios tiveram contratos do PRONAF em todos os anos. Ao todo o programa obteve uma taxa de crescimento na casa de 11,7% ao ano entre 2000 e 2005 em relação ao valor total dos contratos, e 22,1% no que tange à quantidade de contratos no mesmo período. Porém, enquanto municípios como Berilo, Comercinho e Coronel Murta, que apresentaram uma evolução no período de 2000 a 2005 superior a 50% no número de contratos, os municípios de Chapada do Norte, Francisco Badaró, Itinga e Padre Paraíso obtiveram crescimento negativo no mesmo período.

Em relação aos impactos do PRONAF nas variáveis escolhidas, a metodologia de dados em painel permitiu analisar as heterogeneidades entre os

municípios para cada uma delas, dadas pela variação em torno do termo intercepto estimado. Apesar dessa heterogeneidade ser um pressuposto do modelo estatístico e resultante de variáveis que não podem ser observadas, algumas hipóteses sobre quais dessas variáveis podem explicar essa diferença de impacto entre os municípios foram apresentadas nesse trabalho, tais como: organização dos agricultores, existência de canais de comercialização, qualidade dos serviços de assistência técnica, presença de recursos naturais diferenciados, maior integração entre os mercados, infraestrutura adequada e eficiência fiscal.

Procurou-se também, por meio de uma matriz de correlação entre as diferenças nos interceptos dos municípios nas variáveis dependentes e algumas variáveis socioeconômicas do território, tentar encontrar outras explicações para essa heterogeneidade diagnosticada. Entre as variáveis escolhidas, apenas duas deram resultados contundentes. Uma delas foi a porcentagem de população rural dos municípios, que mostrou uma relação negativa com o impacto do PRONAF em todas as variáveis dependentes utilizadas. A outra se refere ao IDH, que por sua vez apresentou uma associação positiva com todas as variáveis explicativas.

Outra realidade que afeta diretamente a eficácia do PRONAF no TMJ é a alta concentração de terras. Enquanto as propriedades com mais de 500 hectares congregue apenas 2,4% do total, elas agregam 37,3% da área total ocupada; enquanto que o total de estabelecimentos com menos de 50 hectares, com 76,9% do total, agrupam somente 16,3% da área. O processo de minifundialização na região diminui a capacidade de produção e geração de renda das propriedades familiares, acarretando em dificuldades na aquisição de crédito produtivo e, por conseguinte, queda no investimento das propriedades. Grandes extensões de terras, inclusive em áreas mais férteis, foram cedidas para a exploração por parte de grupos empresariais, sobretudo para a plantação de eucalipto, em detrimento das famílias que historicamente viviam nessa região mas não possuíam a titulação das terras. Não sem razão, um dos eixos estratégicos prioritários debatidos pelas organizações sociais do território refere-se às ações e programas de regularização fundiária e reforma agrária, como políticas públicas de inclusão produtiva e social.

Deve-se ressaltar que os resultados dos parâmetros encontrados correspondem à realidade do Território Médio Jequitinhonha. Caso a análise parta da realidade de outro território, fatalmente as elasticidades encontradas terão valores diferentes, devido suas especificidades sociais, institucionais e produtivas. Ademais, mesmo com os resultados auferidos nesta pesquisa, é fato que a situação de pobreza e desigualdade nos municípios do TMJ ainda é uma realidade difícil de ser superada, e ações isoladas também não possuem a capacidade de intervenção significativa nessa realidade. Porém, sabe-se que todos os problemas relatados são resultados de um longo processo histórico no qual muitos fatores poderiam ser citados como co-responsáveis, mas não é esse o intuito. Embora se tenha registrado um importante avanço durante esses últimos anos, muita coisa ainda precisa ser pensada e muitos desafios metodológicos ainda estão postos para que se alcance um avanço mais consistente em termos de cidadania e melhoria da qualidade de vida de sua população.

Uma particularidade importante de se destacar entre os resultados dessa investigação é que, com a conclusão de que o PRONAF, embora seja concebida como uma política agrícola, voltada a um público específico do universo rural brasileiro, acarreta impactos positivos na produção agregada dos demais setores da economia, reforça-se a idéia exposta pelos principais teóricos trabalhados no capítulo 2 deste trabalho: de que o rural e o urbano interligam-se como espaço de complementaridade.

A velha dicotomia rural-urbano vem caindo por terra, de modo que não se pode pensar em uma estratégia de desenvolvimento sem se pensar em ações que integrem esses dois espaços de convivência e reprodução social. Embora as estatísticas oficiais apontem para um percentual cada vez menor da população residente no meio rural brasileiro, o país ainda possui muitas microregiões compostas por municípios altamente dependentes da atividade familiar agrícola, como demonstrado no caso do Médio Jequitinhonha.

A estratégia de formação de territórios compostos por municípios que apresentem certo grau de homogeneidade (econômica, geográfica, cultural, etc.) e que se reconheçam a partir de laços de identidade comuns é uma inovação

interessante a ser fortalecido no processo de implementação de políticas públicas no Brasil. Essa estratégia fornece um ambiente propício para: a participação dos diferentes atores sociais do território, a elaboração de projetos inovadores que interaja com os diversos setores econômicos locais, a formação de arranjos organizacionais e institucionais para o fortalecimento desses projetos, a consolidação de redes sociais de cooperação, entre outros fatores discutidos ao longo deste trabalho.

Portanto, esta conclusão enfatiza a importância de um ambiente institucional favorável e um arranjo organizacional bem estabelecido ao nível territorial para que as políticas públicas que vão incidir sobre esses espaços possam lograr maiores êxitos e, no caso de políticas voltadas para a dimensão econômica, possam se consolidar em projetos viáveis e trazer impactos mais significativos e duradouros na produção, renda e melhorias na qualidade de vida em geral do público envolvido. Os resultados dessas políticas tendem a ser tanto melhores quanto mais qualificado for a ação das organizações envolvidas em sua execução.

Dessa maneira, o PRONAF e todas as demais políticas de apoio à agricultura familiar citadas neste trabalho poderão apresentar melhores condições para se adequar ao caráter plural da abordagem territorial, caso observem bem essas questões durante todo o seu processo de implementação, planejamento, execução e avaliação.

Para que isso possa ocorrer, as análises das políticas públicas e sua interação com a economia de determinados territórios, com suas identidades e características próprias, torna-se um instrumento de grande relevância para o aperfeiçoamento das ações em curso e também para sua maior apropriação e assimilação por parte do público envolvido, o que certamente terá influência positiva na eficácia do programa.

Nesse sentido, destaca-se a importância da abordagem territorial tanto na concepção quanto na avaliação das políticas públicas no Brasil. Em um país com tamanha diversidade social, cultural e ambiental, é muito difícil arquitetar estratégias de políticas públicas sem levar em conta as especificidades territoriais.

Muitas dessas questões, se não consideradas devidamente, são capazes de definir o sucesso ou fracasso de uma política em uma dada localidade quanto aos resultados esperados. O incentivo à formação de espaços de participação popular é importante para captar essas especificidades a partir da leitura dos próprios beneficiários. A multidisciplinaridade nas estratégias de intervenção também é fundamental para um melhor entendimento das dinâmicas territoriais e a importância da atuação de cada um dos atores sociais que as influenciam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAI, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: 2003.
- ABRAMOVAI, Ricardo. Agricultura Familiar e Reforma Agrária. *In: Estudo da Dimensão Territorial do PPA*. Brasília: CGEE, 2006.
- ABRAMOVAY, R.; Veiga, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília, DF: IPEA, 1999. 41 p. (Texto para Discussão, 641)
- ABRAMOVAI, Ricardo, MAGALHÃES, Reginaldo, SCHROEDER, Mônica. A agricultura familiar entre o setor e o território. In: Projeto - As forças sociais dos novos territórios – O caso da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. **Relatório Final**. São Paulo: USP, 2005.
- AMADO, A. M. Impactos regionais do recente processo de concentração bancária no Brasil. *In: III Encontro Nacional de Economia Política*. Niterói, 1998.
- ASSUNÇÃO, J. & CHEIN, F. Condições de crédito no Brasil Rural. *In: Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 45, nº 02, 2007.
- BCB – **BANCO CENTRAL DO BRASIL**. Disponível em: <[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)>. Acesso em: 12/03/2007.
- BIDERMAN, Ciro, ALEXNDRE DA SILVA, Michel, LIMA, Gilberto Tadeu. Distribuição Regional do Crédito Bancário e Convergência no Crescimento. **Texto para Discussão**. FGV-SP, 2007.
- BITTENCOURT, Gilson Alceu. **O financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2003. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Campinas, 2003.
- BUAIANAIN, Antônio Márcio. **Agricultura familiar, agroecologia e desenvolvimento sustentável: questões para o debate**. Brasília: IICA, 2006.
- BUCHMANN, Eriberto. **A redefinição e o futuro da unidade familiar de produção frente à expansão do capitalismo no campo**. Porto Alegre: UFRGS, 1992. Dissertação (Mestrado em Sociologia Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1992.
- CAMPOS, Rodrigo Ferrarini & CARDOSO, João Luiz. PRONAF: índices de financiamento e características da distribuição do crédito rural no Brasil de 1996 a 2001. *In: Revista Informações Econômicas*, SP, v.34, n.11, 2004.
- CARNEIRO, Maria José & MALUF, Renato (ORG's). **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

CEPAL-GTZ. Desarrollo económico y descentralización: aproximación a un marco conceptual. *In*: CEPAL-GTZ. **Desarrollo económico local y descentralización en América Latina**. Santiago do Chile: 2000.

CERQUEIRA, Patrícia da Silva, ROCHA, Ana Georgina. A agricultura familiar e o PRONAF: elementos para uma discussão. *In*: **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 3, p. 105-117, 2002.

DELGADO, Guilherme da Costa & CONCEIÇÃO, Júnia. **Relatório de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Brasília: IPEA, 2005.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 2004.

FARIA SILVA, Fernanda, CORREA, Vanessa Peterelli, NEDER, Henrique Dantas. Estudo Comparativo da distribuição de recursos do PRONAF Crédito e Infraestrutura, nas regiões Sul e Nordeste no Brasil – uma abordagem estatística. *In*: **Anais do Encontro Nacional de Economia**, 2006.

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: FAPESP, 2007.

FEIJÓ, Ricardo. The impact of a family farming credit programme on the rural economy of Brazil. *In*: **Anais do Encontro Nacional de Economia**, 2001.

FERNANDES, B. M. Espaços Agrários de Inclusão Social: novas configurações do campo brasileiro. *In*: **Anais do Encontro Nacional de Geografia Agrária**, nº 16, 2002.

FERREIRA, Brancolina *et al.* A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. *In*: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina da. **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001.

FLIGSTEIN, Neil. **The architecture of markets – an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies** – Princeton University Press, 2001.

GAZOLLA, M. & SCHNEIDER, S. As duas “caras” do PRONAF: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? *In*: **Anais XVIII Congresso SOBER**, Ribeirão Preto SP, 2005.

GERMER, Claus. A irrelevância prática da agricultura “familiar” para o emprego agrícola. **Reforma agrária**, Campinas, v. 31, n. 1, p. 47-61, 2002.

GOMES, Sérgio Castro. **Análise econométrica da produtividade total dos fatores na Amazônia Legal, 1990 - 2004**. Viçosa: UFV, 2007. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal de Viçosa, 2007.

GRANJEIRO, J. Wilson; CASTRO, Robinson Gonçalves. **Administração pública**. Brasília: Vestcon, 2000.

- GRAZIANO DA SILVA, José. **A modernização dolorosa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- GRAZIANO DA SILVA, José. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp, 1999.
- GREENE, Wilian H. **Econometric analysis**. New Jersey: Prentice Hall/Upper Saddle River, 2002.
- GUANZIROLI, Carlos Enrique, *et al.* **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- GUANZIROLLI, Carlos Enrique. Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: **Texto para Discussão**. UFF/ECONOMIA. 2005. Disponível em [http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF\\_TD188.pdf](http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD188.pdf). Acesso em: 11/04/2007.
- GUANZIROLI, Carlos Enrique. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol. 45, nº 02, 2007.
- GUILHOTO, Joaquim, *et. al.* **Agricultura familiar na economia**. Brasília: NEAD, 2007.
- GUILHOTO, Joaquim, *et. al.* **A importância da agricultura familiar no Brasil e em seus estados**. Brasília: NEAD, 2007.
- GUISSO, L., SAPIENZA, P. & ZINGALES, L. Does local financial development matter? **NBER Working Papers Series**, Working Paper 8923, May 2002.
- GURAJATI, D. N. **Econometria básica**. São Paulo: Makron Books, 2006.
- HIRSCHMAN, Albert. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University, 1958.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 1995/96**. Rio de Janeiro: IBGE.
- INCRA/FAO. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília: MDA, 2000.
- KALDOR, Nicholas. The case for regional policies. **Scottish Journal of Political Economy**, v. 17, n. 3, p. 337-348, 1970.
- KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. São Paulo: Proposta Editorial, 1980.
- LAMARCHE, Hughes (coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Campinas/SP: UNICAMP, 1993.
- LEVINE, R. Financial development and economic growth: views and agenda. **Journal of Economic Literature**, XXXV, p. 688-726, 1997.
- MAGALHÃES André Matos, *et al.* The family farm program in Brazil: the case of Parana. **Anais do XVIII Congresso SOBER**, Ribeirão Preto SP, 2005.

MANN's, Suzan A; DICKINSON, James M. Obstacles of the development of a capitalist agriculture. In: **The Journal of Peasant Studies**. Londres, v. 5, n. 4, 1978.

MARAFON, Glauco José. Agricultura familiar, pluriatividade e turismo rural: reflexões a partir do território fluminense. In: **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 1, n. 1, 2006.

MARQUES, Rosa Maria. Salário mínimo, desigualdade social e combate à pobreza. In: Baltar, P. et. al. **Salário mínimo e desenvolvimento**. Campinas: UNICAMP, 2005.

MARTINS, Aurélio José; ALENCAR, Júnia Rodrigues de; MENDONÇA, Elvino de Carvalho. 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: **XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**. Fortaleza, 2006.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

MATTEI, Lauro. **Impactos do PRONAF: Análise de Indicadores**. Série Estudos NEAD, 2005.

MATTEI, Lauro. **PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica**. Brasília: NEAD, 2006.

MATOS, Orlando Carneiro. Desenvolvimento do sistema financeiro e crescimento econômico no Brasil: Evidências de causalidade. **Trabalhos p/ discussão Banco Central do Brasil**, nº 49, 2002.

MDA. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o Brasil**. Brasília: MDA/SDT, 2005.

MDA. **Estudo Propositivo para a dinamização econômica do Território Médio Jequitinhonha**. MDA/SDT, 2007.

MEJIA, Margarida R. G. O "território" na análise da ruralidade: reflexões elaboradas a partir da situação de um assentamento do Incra. In: **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 11, n. 1, 2006.

MYRDAL, Gunnar. **Economic theory and under-developed regions**. London: Gerald Duckworth, 1957.

NASCIMENTO, Carlo Alves. **Pluriatividade, pobreza rural e políticas públicas**. Campinas: UNICAMP, 2005. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, 2005.

NEVES, Delma Pessanha. Agricultura familiar e o claudicante quadro institucional. In: LOPES, Eliano Sérgio Azevedo; MOTA, Dalva Maria da; SILVA, Tânia Elias Magno da. (Org.). **Ensaio: Desenvolvimento rural e transformações na agricultura**. Aracaju, 2002.

ORTEGA, Antônio Cesar. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSAD's. *In: Revista de Economia e Sociologia Rural*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, 2007.

PAES DE BARROS, Ricardo. A efetividade do salário mínimo em comparação ao Programa Bolsa Família como instrumento de redução da pobreza e da desigualdade. *In: PAES DE BARROS, Ricardo, et. al. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007.

PERICO, Rafael E. & RIBEIRO, Maria Pilar. **Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável**. Brasília: IICA, 2005.

REICHSTUL, Daniel, LIMA, Gilberto Tadeu. Causalidade Entre Crédito Bancário e Nível de Atividade Econômica na Região Metropolitana de São Paulo: Algumas Evidências Empíricas. *In: Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 36, 2006.

RIBEIRO, Denis. **Crédito Rural no Brasil: avaliação e alternativas**. São Paulo: Unidas, 1979.

RIBEIRO, Magalhães Eduardo; GALIZONI, Flávia Maria; DANIEL, Lilian O.; RAMOS, Rosana V. **Agricultura familiar e sustentabilidade no Vale do Rio Jequitinhonha, Minas Gerais**: a proposta do Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica. Disponível em <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/sober2000/ribeiro/Paper0432.PDF>. Acesso em: 21/11/2007.

RUAS, Rogério Delamare. Atores econômicos e territórios: organização social e articulação socioeconômica territorial. **Relatório Final**. Montes Claros: CAA, 2007.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamound, 2004.

SCHNEIDER, Sérgio. **A pluriatividade da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, Sérgio & TARTARUGA, Ivan G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *In: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 23, n. 01 e 02, jan/dez, 2004.

SCHNEIDER, Sérgio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF. *In: SCHNEIDER, Sérgio et. al. (orgs). Políticas públicas e participação no Brasil Rural*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SCHROEDER, Mônica. **Finanças, comunidades e inovações**: organizações financeiras da agricultura familiar — o sistema CRESOL. Campinas: UNICAMP, 2005. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Campinas, 2005.

SCHROEDER, Mônica. **Plano Safra Territorial do Território Rural do Médio Jequitinhonha**. Brasília: FCR/MDA/SDT, 2006.

SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril, 1982.

SEPÚLVEDA, Sérgio. **Desenvolvimento sustentável microrregional: métodos para planejamento local**. Costa Rica: 2005.

SILVA, Orlando Monteiro & CRUZ JR, José Cezar. Dados em Painel: análise do modelo estático. In: SANTOS, Maurinho Luiz & VIEIRA, Wilson da Cruz (Coords). **Métodos quantitativos em economia**. Viçosa: UFV, 2004.

SINGER, Paul. Desenvolvimento às comunidades pobres. In: **Revista Teoria e Debate**, nº 59, 2004.

SOUSA SANTOS, Boaventura (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

TSURU, Kotaro Photo. Finance and growth. **OECD Economics Department Working Papers**. Working Paper 228, 2000.

VALE, Gláucia M. V. Redes organizacionais e desenvolvimento territorial. In: **Revista Redes**, v. 12, nº 3, 2007.

VEIGA, José Eli da. O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento. **Texto para Discussão**, nº 1. Brasília: NEAD, 2001.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: 2002.

VEIGA, José Eli da. O Brocardo do desenvolvimento rural. In: **Revista Valor Econômico**. Edição nº. 1166, 2004.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável – o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamound, 2005.

WANDERLEY, Maria N. B. O “Lugar” dos Rurais: O meio rural no Brasil Moderno. In: **Resumo dos Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. NATAL: de 1997.

WANDERLEY, Maria N. B. Olhares sobre o rural brasileiro. In: **Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, Campina Grande, v. 23, n. 01 e 02, 2004.

WEIGAND Jr, Ronaldo, *et. al.* Experiências brasileiras de desenvolvimento territorial rural sustentável. In: **Anais do Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia**. Fortaleza: 2003.

ZANI, João. **Estrutura de capital: restrição financeira e sensibilidade do endividamento em relação ao colateral**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.