POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL*

PUBLIC POLICIES, FAMILY AGRICULTURE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT

RESUMO

O presente trabalho objetivou investigar a ação do Pronaf em um âmbito territorial e verificar a existência de impactos sócio-econômicos dessa política nas economias dos municípios do território do Médio Jequitinhonha. Assim, este trabalho visou avaliar a incidência territorial de uma política pública, neste caso o Pronaf, em termos de seus impactos em economias fortemente caracterizadas por atividades rurais e com um grande contingente de agricultores familiares. Por meio do instrumental estatístico de Dados em Pannel, analisaram-se os impactos dos créditos do Pronaf nas principais variáveis econômicas dos municípios do território. Os resultados alcançados indicam que o Pronaf vem contribuindo para o desenvolvimento das economias locais, em especial naqueles municípios com grande demanda por estes créditos, que servem como fonte de liquidez para a movimentação de suas atividades econômicas.

PALAVRAS-CHAVE Desenvolvimento territorial, agricultura familiar, Pronaf, políticas públicas, vale do Jequitinhonha.

Sandro Pereira Silva sandroecbr@yahoo.com.br

Graduado em Ciências Econômicas em 2005 pela Universidade Federal de Viçosa – UFV

Mestre em Economia em 2008 pela Universidade Federal de Viçosa – UFV

Filiação institucional: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Artigo submetido no dia 08.09.2010 e aprovado em: 29.06.2011.

ABSTRACT This study aimed to investigate the action of Pronaf on a territorial scope and verify the existence of social and economic impacts of this policy in the economies of cities in the Médio Jequitinhonha territory. This study searched to assess the territorial incidence of public policy in this case Pronaf in terms of their impacts on economies strongly characterized by rural activities and a large contingent of family farmers. Through instrumental Statistical Data Panel, we analyzed the impact of Pronaf in key economic variables of cities of the territory. The results indicate that Pronaf has contributed to the development of local economies, especially those cities with high demand for these credits, which serve as a source of liquidity for the handling of its economic activities.

KEYWORDS Territorial development, family agriculture, Pronaf, public policies, Jequitinhonha Valley.

* Este artigo recebeu menção honrosa na 2ª edição do Prêmio Políticas Públicas e Equidade, promovido pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo, Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

A agricultura familiar brasileira contempla grande diversidade cultural, social e econômica, podendo variar desde o campesinato tradicional até a pequena produção modernizada. No entanto, esse seguimento produtivo da agricultura foi negligenciado na formulação de políticas públicas para o setor até o final do século XX. A política agrícola brasileira, sobretudo no período pós-guerra, 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, com acesso garantido a abundantes subsídios fiscais e créditos (FERREIRA, SILVEIRA e GARCIA, 2001).

Esse processo foi responsável por grandes impactos sociais e ambientais no meio rural, além de interferir na dinâmica populacional brasileira. Por isso, ficou conhecido na literatura como modernização conservadora ou “modernização dolorosa” (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.

Assim, desconsiderou-se uma multiplicidade de estratégias de atuação da agricultura familiar no campo da economia territorial. 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. Atualmente, o Pronaf alcança 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 e representando uma injeção considerável de recursos monetários na economia de muitos municípios, com destaque para os mais pobres.

Com base nessa discussão, o presente trabalho partiu do seguinte questionamento: os créditos do Pronaf acarretam impactos positivos em territórios rurais com baixa dinamicidade econômica? A partir dessa problematização, buscou-se analisar o potencial do Pronaf, enquanto uma das principais políticas de desenvolvimento rural em curso no Brasil, em impactar positivamente a economia de regiões com baixa capacidade de geração de novos postos de trabalho, baixo nível de renda da população, baixa qualificação profissional etc. Como recorte geográfico para esta investigação foi escolhido o Território Rural do Médio Jequitinhonha, localizado na Região do Vale do Jequitinhonha, na porção norte do estado de Minas Gerais, entre os anos 2000 e 2007. Essa região caracteriza-se por altos índices de pobreza e pelo percentual elevado de sua população residente no meio rural.

Adotou-se a hipótese de que as políticas sociais, nas quais o Pronaf se enquadra, além de ter seu foco na redução da pobreza e das desigualdades sociais, também intervêm diretamente na dinâmica econômica territorial. Os recursos monetários oriundos dessas políticas proporcionam uma injeção de liquidez considerável para impulsionar as relações internas de produção e mercado. Esses resultados são frutos da “incidência territorial das políticas públicas” (SILVA, 2008), e serão tanto melhores quanto mais desenvolvido for o arranjo institucional que se forma em torno da implementação da política.

O trabalho está organizado em sete tópicos,

sendo o primeiro esta introdução. No tópico dois, apresenta-se uma breve caracterização do meio rural brasileiro e a importância da agricultura familiar enquanto segmento social e produtivo no país. No tópico três, são expostas as principais características do Pronaf e sua evolução normativa. O tópico quatro traz uma breve apresentação conceitual de território enquanto categoria analítica para a análise das dinâmicas de desenvolvimento, além de caracterizar o território em estudo. No tópico cinco, apresentam-se os principais procedimentos metodológicos deste trabalho, sendo seguido no tópico seis pelas análises dos resultados obtidos quanto aos impactos do Pronaf nas variáveis estudadas. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2. AGRICULTURA FAMILIAR E DESIGUALDADES NO MEIO RURAL

Malgrado todos os significativos avanços sociais em todas as regiões do país nos últimos anos, a combinação de pobreza e desigualdade social no Brasil permanece como um dos desafios a serem enfrentados em uma estratégia de desenvolvimento. A recuperação econômica do país, a partir de 2004, e o consequente aumento de recursos dos programas de transferência de renda possibilitaram uma queda dessa desigualdade, principalmente em termos de renda, mas os índices continuam preocupantes (BARROS, 2007).

Barros, Henriques e Mendonça (2000) afirmaram que o principal determinante para os elevados níveis de pobreza do país reside na própria estrutura da desigualdade brasileira, que se configura em uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão social. Para os autores, o Brasil não é um país pobre, mas sim um país de muitos pobres, fato pelo qual destacam a necessidade de as políticas públicas

de combate à pobreza concederem prioridade à redução das desigualdades. Assim, entendem que a pobreza do Brasil é um problema relacionado à distribuição dos recursos e não à sua escassez, e que uma divisão equitativa dos recursos pode ter um impacto relevante para combatê-la.

No meio rural essa realidade de desigualdades da estrutura societal brasileira se expressa de maneira mais perversa. Os dados do Censo Agropecuário de 2006 e da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) de 2008, ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), corroboram essa afirmação ao permitir estabelecer comparações entre as realidades sociais do campo e da cidade. Segundo os critérios do IBGE, estima-se que a população residente em domicílios rurais no Brasil seja 16,3% do total, confirmando a tendência de queda relativa. Entre as regiões, o Nordeste concentra 47,9% da população rural brasileira, justamente a região com os maiores índices de pobreza no país, enquanto as outras quatro regiões acomodam os 52,1% restantes.

Em termos de acesso à educação, a população rural também apresenta índices bem inferiores à urbana. A taxa de analfabetismo entre pessoas com mais de 15 anos no meio rural é mais que o triplo da mesma taxa na área urbana, 23,5% contra 7,5%. Além disso, 43% dos responsáveis pelos domicílios rurais não possuem o ensino fundamental completo. Com relação aos rendimentos entre a população do campo e dos centros urbanos, os dados também apontam uma acentuada disparidade. A renda domiciliar *per capita* na área rural corresponde a apenas 46% da renda verificada nos domicílios urbanos (IPEA, 2010).

Outro dado histórico refere-se à concentração de terras. O Brasil possui uma das estruturas agrárias mais desiguais do mundo, e o Censo Agropecuário de 2006 mostrou que esse grau de concentração permanece praticamente inalterado desde 1985. O índice de Gini para desigualdade

de terra registrado para 2006 foi de 0,854, não muito diferente do mesmo índice para os anos de 1995 e 1985, que foram, respectivamente, 0,856 e 0,857.

Por outro lado, apesar desse cenário de extrema desigualdade e da dificuldade de acesso a serviços públicos (como educação e saúde) que sofrem as populações rurais, a relevância da agricultura familiar em termos econômicos e sociais no Brasil é tema que vem sendo crescentemente abordado pela literatura. 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. No documento desenvolvido pela INCRA/FAO (2000), a produção agrícola brasileira foi 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. Um ponto importante dessa nova proposta de estratificação das propriedades rurais é que ela apresenta como ponto de partida o regime de trabalho prevalecente na propriedade (familiar ou assalariado), e não a extensão de sua área. Atualmente, está em vigor a Lei 11.326/2006, também conhecida como “Lei da Agricultura Familiar”, a qual considera agricultor familiar:

[...] 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. (LEI 11.326/2006).

Abramovay (2006) afirmou que 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 captar toda a heterogeneidade da agricultura familiar no país, bem como avaliar a sua relevância socioeconômica. O segundo plano é o das *políticas públicas*, principalmente após o lançamento do 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, a agricultura familiar corresponde a um conjunto de forças organizadas em movimentos sociais e sindicatos cuja principal bandeira de luta é a afirmação da viabilidade econômica da produção familiar.

Enquanto categoria social e produtiva, a agricultura familiar 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. Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, existem atualmente 4.367.902 estabelecimentos rurais de agricultura familiar no país, 84,4% do total de estabelecimentos rurais, que respondem por 40% do valor bruto da produção agrícola e empregam cerca de 80% da População Economicamente Ativa (PEA) do setor rural. Porém, embora representem 84,4% das propriedades rurais, possuem apenas 24,3% da área ocupada total, evidenciando a alta concentração fundiária no país.

Quanto à participação da agricultura familiar na economia brasileira, Guilhoto *et. al.* (2007) apontaram que 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. Os autores acompanharam o percentual estimado

do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro gerado pela agricultura familiar ao longo dos anos 1995 e 2005. Nesse período, essa participação variou em torno de 10%, percentual 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.

3.A POLÍTICA DE CRÉDITOS DO PRONAF

O Pronaf, instituído em 1996 por meio do Decreto nº 1.946, foi planejado e implementado com base em uma discussão na qual se inseriu uma ampla rede de organizações, envolvendo diversas escalas governamentais, ONGs, movimentos sociais, dentre outros atores. Em seu desenho institucional inicial, o Pronaf foi organizado em três linhas distintas: i) *Crédito*, linha esta que, desde o início do programa, foi a principal em termos de volume de recursos (mais de 90% do total); ii) *Infraestrutura e Serviços Municipais*, que a partir de 2003 passou a ser deliberada em âmbito territorial; e iii) *Capacitação*, que perdeu sua importância atualmente.

As fontes de recursos para o Pronaf apontadas pelo governo federal são: o Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), bancos cooperativos e os fundos constitucionais, e exigibilidade bancária. Os recursos são alocados pelo Tesouro Nacional tanto para o financiamento direto aos beneficiários como para a equalização dos juros nos financiamentos do FAT (SILVA, 2008).

Conforme salientou Pochmann (2003), a formulação de uma política pública está essencialmente calcada em um ambiente de incertezas. Na medida em que se desdobra a interação institucional com agentes públicos inter e extrago-

vernamentais, as limitações orçamentárias, as transformações autônomas da realidade social e as deficiências de informações exigem, muitas vezes, uma constante readequação normativa. Com o Pronaf não foi diferente. De início, o programa já se defrontava com duas grandes dificuldades: a ausência de instituições bancárias próximas dos potenciais contratantes do crédito; e o elevado custo de transação envolvido na operacionalização bancária do repasse dos recursos do programa (BITTENCOURT, 2003).

Dados esses desafios, o Pronaf precisou passar por diversas alterações e aperfeiçoamentos para alcançar uma maior capacidade de operacionalização. As principais alterações ocorreram a partir de 1999, quando se optou por segmentar os agricultores beneficiários em grupos distintos, com base principalmente na renda bruta anual. Essa adequação propiciou que as regras de financiamento atendessem melhor à realidade de cada grupo, sendo que os encargos financeiros e os descontos passaram a auxiliar mais os agricultores com menor faixa de renda e em maior dificuldade produtiva. Foram surgindo também algumas linhas de crédito para atividades especiais, como a agroecologia, e para grupos específicos (mulheres, jovens e pescadores). Outro conjunto de mudanças foi em relação aos juros, com o Banco Central definindo uma taxa fixa, antiga reivindicação dos agricultores, que 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. A inserção desses novos componentes institucionais permitiu a ampliação do número total de agricultores familiares no programa, até então excluídos do sistema financeiro.

A Figura 1, abaixo, ilustra a evolução dos valores totais financiados pelo Pronaf em todo o Brasil, entre as safras de 1999/2000 a 2007/2008. Nota-se que o volume de recursos se manteve estável até a safra de 2002/2003. A partir da safra sub-

Figura 1 – Evolução do valor total dos contratos do PRONAF no Brasil

Fonte: SAF/MDA.

semente ocorreu uma significativa evolução, alcançando um crescimento de 319% no valor total dos contratos durante o período, o que confirma a grande aceitação do programa. Ao todo foram realizados 12.291.127 contratos nesse período, em mais de 5 mil municípios, com um montante de recursos próximo a R\$ 50 bilhões de reais.

Ao ganhar maior dimensão no país, alguns estudos passaram a analisar impactos socioeconômicos e arranjos institucionais do Pronaf nos locais de sua incidência (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2005; MATTEI, 2006; ASSUNÇÃO; CHEIN, 2007).

Para Abramovay e Veiga (1999), o mais importante do Pronaf foi a institucionalização de uma nova relação entre o sistema bancário e a agricultura familiar, acarretando em uma “dimensão pública” inédita no país. Com isso, a institucionalização do Pronaf e sua capilarização em todo o território nacional trouxeram um novo cenário para a disseminação do microcrédito no Brasil, em especial para atividades produtivas rurais. O

microcrédito é uma modalidade de financiamento com o objetivo de dar um acesso em condições especiais a linhas de crédito para pequenos investidores (BITTENCOURT, 2003).

A temática do microcrédito vem ganhando espaço nos debates atuais de desenvolvimento. Sua maior importância é atenuar a desigualdade de condições no acesso ao crédito. Existem várias experiências em todo o mundo. A mais famosa é a do Grameen Bank em Bangladesh, fundado pelo economista Muhammad Yunus, laureado com o Prêmio Nobel da Paz em 2006. Alguns programas de microcrédito também são fomentados via bancos públicos, como o caso do programa Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil, apontado como o “Grameen brasileiro” (NERI, 2008).

As políticas públicas orientadas ao microcrédito são importantes para corrigir ou ao menos minimizar certas assimetrias de informações que implicam em imperfeições na dinâmica do mercado de créditos tradicional. Segundo Assunção e Chein (2007), essas imperfeições geram restrições

na oferta de crédito, fazendo com que os agentes financeiros passem a exigir maiores garantias para efetuarem as operações. Isso faz com que a maior parte dos fundos emprestáveis tendam a migrar para regiões de maior poderio econômico, onde o capital financeiro encontra um ambiente mais favorável. Dessa forma, as regiões mais depressivas economicamente encontram maior dificuldade para o acesso ao crédito, ficando condenadas a um círculo vicioso prejudicial ao seu desenvolvimento (MYRDAL, 1957).

Para analisar esse tipo de problema, Amado (1998) buscou identificar os determinantes de alocação territorial 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, partindo de um instrumental pós-keynesiano. Em áreas de menor dinamismo econômico, como é o caso da região do vale do Jequitinhonha e grande parte do Semiárido brasileiro, o ambiente de maior incerteza e os arranjos institucionais menos desenvolvidos acarretam 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). Essa constatação consolida-se em um novo entrave para as áreas de baixo desenvolvimento econômico na busca de uma maior dinamização de suas atividades econômicas. É nesse aspecto que a intervenção via políticas públicas pode se constituir em um instrumento importante para o desenvolvimento regional ao normatizar programas de oferta de crédito para públicos e setores produtivos específicos.

Segundo Biderman, Silva e Lima (2007), uma distribuição regional do crédito de forma mais igualitária pode ser uma medida eficaz para aumentar a velocidade de convergência da taxa de crescimento nos estados brasileiros. Porém, os fi-

nanciamentos direcionados a setores específicos regulados por lei, como o agroindustrial, enfrentam em geral dois desafios básicos: 1) os agentes financeiros 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.

O desenho institucional do Pronaf surgiu justamente no intuito de propiciar linhas de crédito a um grupo social específico que, apesar de toda sua heterogeneidade, está presente em todo o território nacional, sobretudo em regiões de baixo dinamismo econômico. Ao longo dos anos, as várias alterações normativas do programa vieram no sentido de permitir o maior acesso do público da agricultura familiar a essa política e, com isso, sua inserção de maneira privilegiada no mercado de créditos. Atualmente, o Pronaf é a base de um conjunto de programas de apoio à produção familiar agrícola. Um deles é a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), surgida em 2003 com o objetivo de reestruturar o sistema de assistência técnica no Brasil tendo como foco as propriedades rurais familiares. Outro programa é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), surgido no interior do Fome Zero em 2003, que permite a compra pública de produtos de agricultores familiares, a preços estabelecidos pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), para doação a organizações de assistência social, merenda escolar ou formação de estoques. Além dessas, outros programas de seguro agrícola e de transferência de renda também possuem impacto sobre a renda das famílias rurais brasileiras.

No entanto, pouco se sabe sobre os desdobramentos econômicos que essas políticas propiciam nos territórios em que incidem. Resta então ana-

lisar a contribuição desses programas, em especial o Pronaf, para o desenvolvimento de localidades onde a agricultura familiar possui grande relevância tanto em termos demográficos quanto econômicos. Ou seja, saber quais os impactos nas principais variáveis socioeconômicas das ações de apoio à agricultura familiar em regiões com fortes características rurais, avaliando se possuem ou não importância para uma estratégia de desenvolvimento territorial.

4. DO ESTUDO DOS TERRITÓRIOS AO TERRITÓRIO EM ESTUDO

O debate atual sobre a sustentabilidade do desenvolvimento deu um novo grau de importância para o papel do ambiente rural e as atividades que nele se engendram. Dois pontos se destacam na literatura atual. O primeiro diz respeito ao caráter multifuncional da atividade agrícola, com base no conteúdo econômico, cultural, ecológico e social que a envolve (MALUF, 2001). O segundo refere-se à negação da dicotomia rural-urbano, que negligencia as relações sociais desenvolvidas, na prática, em decorrência da integração do rural com o urbano, seja em termos populacionais, ocupacionais ou de valores (MEJIA, 2006). Essa interligação entre os espaços rurais e urbanos é denominada por Favareto (2007, p. 22) de “dinâmicas territoriais de desenvolvimento”, em que a dicotomia rural-urbano passa a ser encarada a partir do entendimento de suas relações de oposição e complementaridade.

No entanto, o aparato normativo no Brasil, ao considerar como sendo urbana toda sede de município e distrito,¹ acarreta em distorções que privilegiam as funções político-administrativas exercidas a partir da cidade, depositária do poder público central e distribuidora dos serviços públicos e privados (WANDERLEY, 2004).

De acordo com Veiga (2005), uma análise mais realista do Censo Demográfico brasileiro de 2000 evidencia um país bem mais rural do que oficialmente se veicula, englobando cerca de 80% dos municípios e 30% da população nacional. Veiga (2005) remeteu-se a diversos estudiosos nacionais e internacionais desse tema e apontou que, para que a análise da configuração territorial de fato possa evitar a ilusão imposta pela norma legal, é preciso combinar o critério de tamanho populacional do município com pelo menos outros dois: sua densidade demográfica e sua localização, de forma que seria:

[...] razoável considerar de porte os municípios que têm simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab./km², e de médio porte os que têm população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere 80 hab./km², mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes. (VEIGA, 2005, p. 14).

Para Veiga (2005), deve-se considerar a relação entre espaços mais urbanizados e espaços onde os ecossistemas permanecem menos artificializados – espaços rurais – para a definição de uma estratégia mais realista de desenvolvimento, baseada numa articulação horizontal de intervenções. Assim, Veiga apresenta um caráter necessariamente territorial para o enfoque do rural, e não setorial, como geralmente tendem a considerá-lo.

Como resultado desse debate sobre a importância do rural no planejamento do desenvolvimento, a noção de território para a análise das dinâmicas sociais no meio rural passou a ser cada vez mais recorrente. O termo território, enquanto conceito, assume formas e conteúdos diversos, sempre revestido do interesse em explicar uma realidade de relações complexas entre os distintos atores sociais e destes com o seu meio. Segundo Abramovay (2003), “a dimensão territorial do desenvolvimento” resulta de formas específicas de

interação social, da capacidade de protagonismo dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e seus ecossistemas.

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. Vários programas surgiram no âmbito do governo federal, elaborados com base em uma perspectiva territorial (SILVA, 2008).

Em 2003, incluiu-se no Plano Plurianual 2004-2007 o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O PRONAT foi concebido para ser implementado a 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. Para fins desse programa, o documento do MDA (2005) define território da seguinte forma:

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. (MDA, 2005, p. 28).

O caráter rural dos territórios desse programa foi definido com base nos mesmos critérios de densidade demográfica e localização estabelecidos por Veiga (2005). Atualmente, conta com um total de 164 territórios distribuídos em todas as unidades da federação. Para fortalecer e garantir o processo de gestão social dos territórios rurais

existe em cada um deles os Conselhos de Desenvolvimento Territorial (Codeter), formados paritariamente por representantes do poder público local e sociedade civil e que são incumbidos de definir os projetos do PRONAT e outros programas governamentais em seus territórios.

Em Minas Gerais existem 12 territórios rurais homologados pelo MDA. Entre eles está o Território Médio Jequitinhonha (TMJ), localizado no Vale do Jequitinhonha, porção norte do estado, composto por 17 municípios, a saber: 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, Padre Paraíso, Pedra Azul, Ponto dos Volante e Virgem da Lapa.

O TMJ é fortemente marcado por condições climáticas adversas, tendendo para a semiaridez, com precipitações anuais abaixo de 1.000 milímetros, que, aliadas à condição de fertilidade dos solos, relativamente baixa para as principais culturas agrícolas, tornam a sobrevivência difícil, especialmente no meio rural. Os dados socioeconômicos do território comprovam essa difícil realidade. O IDH do território é de 0,65 e está muito abaixo da média estadual, que é de 0,773. De acordo com o Censo Populacional do IBGE de 2000, o TMJ possui uma população total de 277.694 habitantes, com 50,1% vivendo em área urbana e 49,9% em área rural. Uma de suas principais características é o grande número de estabelecimentos agrícolas de produção familiar, totalizando mais de 80% do total, o que demonstra a importância do trabalho rural para os moradores do território.

Partindo-se para a análise da realidade fundiária, o Censo Agropecuário de 2006 apontou que o território apresenta em média 93% dos produtores como sendo proprietários de suas terras, 4,8% de ocupantes, 1,9% de parceiros e 0,4% de arrendatários. Quanto à distribuição desses es-

Figura 2 – Evolução do Pronaf no território Médio Jequitinhonha

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/SAF.

tabelecimentos em estratos de propriedades por hectare, 39,3% deles têm menos de 10 hectares, enquanto apenas 0,7% possuem mais de 1.000 hectares. A partir desses dados percebe-se que há uma ampla predominância de pequenas propriedades no território. No entanto, a distribuição da área ocupada nos estratos de propriedade tem relação negativa com a distribuição do número de estabelecimentos rurais. 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, agregam somente 16,3% da área. Essa relação evidencia uma realidade de alta concentração fundiária no território.

Em relação ao Pronaf no território, a Figura 2, abaixo, traz a evolução do número de contratos e montante de créditos negociado entre os anos 2000 e 2007. Nota-se que as linhas de crédito do Pronaf vêm atendendo um número cada vez maior de agricultores residentes no TMJ. Nesse

período, o número de contratos firmados aumentou 515%, sendo feitas ao todo 35.241 operações, totalizando um volume de R\$ 83.966 milhões em créditos aplicados na região. No ano de 2007, o volume de recursos do Pronaf correspondeu a 2,5% do PIB total entre os municípios, que no mesmo ano foi de R\$ 1,006 bilhão.

5. METODOLOGIA PARA A ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PRONAF

5.1. O MODELO DE DADOS EM PAINEL

Os modelos de dados em painel são cada vez mais utilizados, tanto em pesquisa econômica quanto na análise de decisões governamentais, especialmente no que diz respeito à avaliação de programas de política pública (WOOLDRIDGE, 2006). Esses modelos constituem um instrumental econômico que permite a combinação de séries temporais ou de corte transversal (*cross-section*).

Ao descrever o modelo com dados em painel, pode-se levar em conta dois tipos de efeitos para captar a dinâmica intertemporal e a individualidade das variáveis analisadas: efeitos fixos (EF) e efeitos aleatórios (EA).

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 (GREENE, 2002). O modelo de EF parte da pressuposição de que a $\text{cov}(x_{it}, \alpha_i) \neq 0$. O termo α_i é tratado como um parâmetro desconhecido a ser estimado pela seguinte equação:

$$y_t = X_i \beta + i \alpha_i + \varepsilon_i$$

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; ε_i é o vetor de erros.

Já o modelo de EA difere do modelo de EF por assumir cada α_{it} como uma variável aleatória representativa de uma população maior, ou seja, em vez de tratar α_{it} como fixo, supõe que ele é uma variável aleatória que apresenta um valor médio α_{1t} , dessa forma:

$$\delta_{it} = \delta_1 + \alpha_i$$

onde δ_1 representa a média da heterogeneidade não observada e α_i é o termo de heterogeneidade aleatória específica para cada seção cruzada e constante no tempo. Assim, o termo δ_1 passa a ser uma variável gerada por um processo aleatório.

Os componentes de erros individuais não estão correlacionados entre si nem estão correlacionados entre as unidades de corte transversal e as de séries temporais. O modelo de EA pode ser estimado de duas maneiras, de acordo com a

condição de conhecimento, ou não, da estrutura de variância. Quando a estrutura da variância for conhecida é adequado usar o modelo de Mínimos Quadrados Generalizados (MQG), em caso contrário, é propício o uso do modelo de Mínimos Quadrados Generalizados Factíveis (MQGF).

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:

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

em que $\hat{\beta}_{EA}$ denota o vetor de coeficientes estimados pelos EA e $\hat{\beta}_{EF}$ o vetor de coeficientes estimados. 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.

5.2. MODELO ANALÍTICO E VARIÁVEIS

Para se chegar aos objetivos deste trabalho, foram realizadas oito regressões lineares nas quais as variáveis econômicas são definidas como dependentes e o volume total de créditos do Pronaf, em nível (no mesmo ano de referência da variável dependente) e com um ano de defasagem, como variáveis explicativas. Abaixo, encontra-se a descrição de todas as variáveis utilizadas:

- PIBTOT: valor total da produção agregada nos municípios do TMJ;
- PIBAGRO: valor total da produção agregada do setor agrícola nos municípios;
- PIBIND: valor total da produção agregada

das atividades industriais nos municípios;

- PIBSER: valor total do setor de serviços nos municípios;
- RMTOT: valor da renda média total per capita de cada domicílio;
- EMPTOT: postos de trabalho formais gerados durante o ano por município;
- ICMS: valor total do ICMS gerado por ano em cada município;
- ARREC: valor total da receita tributária de cada município (IPTU, ISS e outras);
- Pronaf: valor total do volume de créditos do Pronaf nos municípios do TMJ.

Como todas as regressões foram especificadas como *duplo-log*, os coeficientes relacionados às variáveis explicativas (Pronaf e Pronaf [-1]) representam a elasticidade da variável dependente em relação a essas variáveis. Ou seja, esses coeficientes medem a variação percentual da variável dependente em relação à variação de 1% no total de créditos do Pronaf (em nível e com uma defasagem). Os dados foram conseguidos junto ao banco de dados do IPEA (IPEADATA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) e da Fundação João Pinheiro (FJP-MG). Segue a descrição de cada um dos modelos:

Tabela 1 – Descrição das variáveis do modelo

<i>Tipo de análise</i>	<i>Variável dependente</i>	<i>Modelo de regressão</i>
Impactos na produção agregada	PIB Total	$LOG(PIBTOT)_{it} = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
	PIB Agropecuário	$LOG(PIBAGRO)_{it} = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
	PIB Industrial	$LOG(PIBAIND)_{it} = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
	PIB de Serviços	$LOG(PIBASER)_{it} = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
Impactos na geração de emprego e renda	Renda média total	$LOG(EMPTOT)_{it} = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
	Postos de trabalho	$LOG(EMPTOT)_{it} = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
Impactos na geração de impostos	Geração de ICMS	$LOG(ICMS)_{it} = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$
	Arrecadação total de impostos municipais	$LOG(ARREC)_{it} = \alpha_i + \beta_1 LOG(Pronaf) + \beta_2 LOG(Pronaf(-1)) + \varepsilon_i$

Fonte: Elaboração própria.

As regressões foram estimadas pelo método de Mínimos Quadrados Generalizados. 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 obterem erros padrão robustos e corrigir os problemas de heterocedasticidade e autocorrelação, elas foram feitas utilizando-se o método de covariância do coeficiente White Cross-Section.

6. ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PRONAF NO MÉDIO JEQUITINHONHA

Neste tópico são apresentados e discutidos os principais resultados encontrados nas regressões realizadas. De acordo com o 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 despontou-se como mais apropriado para este

trabalho. A Tabela 2, abaixo, fornece os resultados dos parâmetros estimados. Mostra também o quanto o componente de erro difere do valor do intercepto comum para cada um dos 17 municípios do TMJ, permitindo captar sua heterogeneidade para cada um deles em cada uma das regressões.

Primeiramente, nas oito regressões os três coeficientes estimados mais o termo intercepto comum são estatisticamente significativos aos níveis

Tabela 2 – Resultados das regressões

<i>Parâmetros</i>	<i>Variáveis dependentes</i>							
	<i>PIBTOT</i>	<i>PIBAGRO</i>	<i>PIBIND</i>	<i>PIBSERV</i>	<i>RMTOT</i>	<i>EMPTOT</i>	<i>ICMS</i>	<i>ARREC</i>
Intercepto	8.235862	7.685943	6.166177	6.723887	2.491764	2.028838	4.655244	4.157704
LOG(Pronaf?)	0.093829	0.065725	0.092126	0.115936	0.171899	0.176127	0.160563	0.158026
LOG(Pronaf?(1))	0.089456	0.037856	0.098006	0.103159	0.147735	0.136642	0.195462	0.090068
Efeitos aleatórios (<i>Cross-section</i>)								
Á_Vermelhas_C	0.198590	0.636800	0.135288	0.083071	-0.009644	0.247617	-0.018697	0.302813
Araquai_C	0.960851	0.362210	0.954959	0.809758	1.356408	1.163346	1.307933	1.215720
Berilo_C	0.150997	0.122947	0.968193	-0.114386	0.856998	0.420119	0.193713	0.237885
Cachoeira_Pajeú_C	-0.012780	0.417773	-0.262238	-0.483223	-0.162016	-0.092113	0.197432	0.635369
Chap_Norte_C	-0.053399	-0.546994	-0.207744	0.302313	-0.779473	-0.797677	-0.409589	-0.417172
Comercinho_C	-0.492034	0.392159	-0.325317	-0.508321	-1.354967	-1.537463	-0.336918	-0.994205
Cel_Murta_C	-0.543392	-0.625830	-0.468434	-0.389721	-0.894840	-0.714646	-0.848021	-0.644957
Fco_Badaró_C	-0.626116	-0.752853	-0.802588	-0.362826	-0.809560	-0.843648	-1.117371	-1.010032
Itaobim_C	0.767073	-0.172423	0.653078	0.392102	1.104404	1.133755	1.823969	1.531829
Itinga_C	-0.253883	0.178212	-0.241426	-0.154228	-0.940846	-0.718130	-0.969812	-0.539094
Jenipapo_Minas_C	-0.875172	-1.188266	-0.912152	-0.510295	-0.544762	-0.428486	-1.441587	-1.057840
José_G_Minas_C	-0.780320	-0.735484	-1.124089	-0.456702	-0.518894	-0.271218	-0.852717	-1.006941
Medina_C	0.674436	0.791685	1.005453	0.493689	1.353710	1.163815	1.587443	0.682774
Pad_Paraíso_C	0.165715	-0.398660	0.066184	0.317070	0.279677	0.216590	0.701166	0.276086
Pedra_Azul_C	1.159148	1.752882	1.429887	0.708509	1.344877	1.191144	1.597292	1.161769
Ponto_Volantes_C	-0.409294	-0.330527	-0.683611	-0.182187	-0.564965	-0.474842	-1.407828	-0.270899
Virgem_Lapa_C	-0.030421	0.096369	-0.185442	0.055376	0.283893	0.341839	-0.006410	-0.103105
<i>R²</i>	0,54	0,24	0,33	0,68	0,33	0,31	0,38	0,35
<i>Prob (Estatística F)</i>	0.000116	0.023235	0.000000	0.017464	0.000815	0.002609	0.000092	0.000127

Fonte: Resultados da pesquisa.

de 1% e 5%. Os sinais dos coeficientes estão de acordo com o esperado pela teoria consultada, apontando uma relação positiva entre volume de créditos do Pronaf e todas as variáveis estimadas.

O coeficiente de determinação (R^2) para as oito regressões variou entre 0,24 0,68, o que demonstra a existência de 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. Segue abaixo uma discussão do resultado de cada regressão.

6.1. IMPACTOS DO PRONAF NA PRODUÇÃO AGREGADA

A análise dos impactos do Pronaf em relação à produção agregada no TMJ levou em conta o PIB Total e o setorial (agrícola, industrial e serviços). Como resultado, o Pronaf apresentou impactos positivos na produção agregada total e setorial nos municípios do TMJ. Essa análise foi importante por duas razões. Primeiro, como o Pronaf é *a priori* uma política setorial, pôde-se captar o seu efeito no produto agropecuário do território, o que, por conseguinte, afeta também o PIB Total. Em segundo lugar, ao verificar os impactos do Pronaf no produto dos demais setores da economia do território, pôde-se também analisar os efeitos intersetoriais que os créditos do Pronaf provocam na economia dos municípios.

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 0,094% 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 0,089% no próximo ano. Esse resultado por si só já demonstra a importância do Pronaf para a produção agregada do território. Além disso, demonstra a existência de uma dinâmica intertemporal da política, pois os coeficientes de impacto são positivos tanto no ano de contratação como para o ano seguinte na economia do território.

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 uma variação de 1% no valor total do montante de créditos do Pronaf em nível acarretará uma variação percentual no mesmo sentido de 0,092% no valor do PIB Industrial. Já em relação ao Pronaf com um ano de defasagem, a variação é de 0,098% no mesmo sentido no ano posterior. Embora os municípios não possuam setores industriais bem desenvolvidos, já que o PIB Industrial no período estudado representa apenas 25% do total, alguns setores como pequenas agroindústrias e fabricação de implementos agrícolas recebem incentivos importantes com os créditos do Pronaf.

O Pronaf também traz impactos positivos para o PIB de Serviços, responsável por 53% do PIB Total. O valor estimado do coeficiente do montante de créditos do Pronaf em nível indica uma variação de 0,116% 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 0,103% o PIB de Serviços do TMJ no próximo ano. Em termos absolutos, os impactos do Pronaf no PIB de Serviços no TMJ mostrou seus maiores resultados, mais uma vez reforçando a hipótese da intersetorialidade de seu impacto na economia territorial.

Com isso, os resultados dessa regressão e da anterior indicam que o Pronaf vem proporcionando uma maior dinâmica nas atividades comerciais e industriais no território, o que acarreta uma maior circulação de riqueza e aumento do PIB Total nesses municípios.

Por último, passa-se à análise do impacto do montante do Pronaf em relação ao PIB Agropecuário, que é responsável por 22% do PIB Total do território. 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, ocorre uma variação percentual no mesmo sentido de 0,066% 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 0,038%.

Apesar de 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 constitui 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 ter 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.

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). É bom ressaltar que, conforme informações do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), principal operador do Pronaf B no TMJ, o índice de inadimplência dessa linha do Pronaf é considerado baixo.

6.2. 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 do TMJ. 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 0,172% no valor da renda média total dos trabalhadores do território no ano de contratação. 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 0,148% no ano posterior.

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 0,176% 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, o resultado aponta que uma variação de 1% em seu valor afetará no mesmo

sentido em 0,137%.

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 a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, foi possível fazer algumas inferências estatísticas sobre sua relação com o volume de créditos do Pronaf.

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 Barros (2007).

6.3. 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.

A primeira regressão, referente à geração de ICMS, mostra que o valor estimado do coeficiente do montante de créditos do Pronaf em nível aponta que, para uma variação de 1% em nível seu valor total, ocorrerá uma variação percentual no mesmo sentido de 0,161% na geração de ICMS total dos municípios do território. 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 a geração de ICMS em 0,195%.

Quanto à análise dos impactos do Pronaf em

relação à receita tributária anual dos municípios, o coeficiente estimado do Pronaf em nível indica uma variação em nível de 0,158% na receita tributária municipal dada uma variação de 1% no volume total de créditos do Pronaf no território, em sentidos idênticos. Já quanto ao coeficiente estimado para a variável Pronaf com um ano de defasagem o impacto foi de 0,09%.

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. Isso significa mais recursos para os governos estaduais e municipais para investimento em outros programas 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 sua maior operacionalização.

6.4. COMENTÁRIOS SOBRE A HETEROGENEIDADE ENTRE OS MUNICÍPIOS

Como descrito anteriormente, 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 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, nesse 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. A Tabela 2 apresentou essas elasticidades para cada um dos 17 municípios, mostrando qual deles obteve resultados acima da média no território (sinais positivos) e aqueles abaixo da média (sinais negativos) para cada uma das regressões. Embora não faça parte do escopo deste trabalho analisar essa heterogeneidade mais profundamente, levantaram-se algumas hipóteses que possam explicar essas diferenças entre os municípios. Porém, ressalta-se que, para uma maior confiabilidade, deveria haver um trabalho mais sistemático de pesquisa de campo que as corrobore. São elas:

- *Organização dos agricultores familiares*: maior organização dos atores sociais locais para o acesso qualificado às políticas públicas disponíveis.
- *Canais de comercialização*: existência e devida utilização de canais de comercialização adequados para o escoamento da produção e a concretização dos produtos agrícolas.
- *Qualidade da assistência técnica*: atuação de um técnico ou uma equipe em um dado município de forma diferenciada, bem como a infraestrutura disponível para esse trabalho.
- *Recursos naturais*: presença de recursos naturais diferenciados pode acarretar em impactos diferentes na política de crédito para a atividade agrícola.
- *Maior integração de mercados*: um setor comercial bem estruturado para a aquisição das matérias-primas necessárias a um custo mais baixo e um menor tempo, um setor agroindustrial ope-

rando 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.

- *Infraestrutura adequada*: para propiciar uma maior interligação entre os vários elos da cadeia produtiva agroindustrial nos municípios.
- *Eficiência fiscal*: 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) fraudes ou sonegações.

Como se pode perceber, as hipóteses levantadas para identificar a heterogeneidade entre os municípios com relação a um ambiente mais favorável para se alcançarem melhores resultados com o Pronaf dizem respeito a áreas bem diversas, o que abre um leque amplo para outras pesquisas de campo que visarem uma análise mais profunda.

7. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de pesquisa procurou desenvolver um raciocínio inovador que levasse ao entendimento mais geral da relação entre agricultura familiar, políticas públicas e territorialidade, e seus resultados no desenvolvimento socioeconômico local. Buscou-se auferir as dinâmicas territoriais de desenvolvimento a partir dos impactos dos créditos do Pronaf em variáveis de produção (total e setorial), mercado de trabalho, renda e arrecadação tributária em territórios compostos por municípios com uma significativa proporção de agricultores familiares em sua população total.

Ao final, corroborou-se a hipótese utilizada so-

bre os impactos positivos do Pronaf no processo de desenvolvimento desses territórios. Ao constituir-se em uma fonte de liquidez considerável a esses municípios – além da inclusão econômica e melhoria de vida das famílias beneficiárias –, o Pronaf acarreta efeitos diretos e indiretos em suas economias, com impactos nas principais variáveis socioeconômicas nos territórios de sua incidência.

Com a utilização do instrumental estatístico de dados em painel, viu-se que o Pronaf provoca efeitos econômicos intersetoriais no território, pois, embora seja uma política *a priori* agrícola, gera demandas e fornece insumos tanto para o setor industrial como o para o de serviços. Assim, além de ir contra a dicotomia entre política social e política econômica, o Pronaf também vai contra a dicotomia entre rural e urbano, pois demonstra a existência de um vínculo relacional entre diferentes espaços no interior de um território que não pode ser ignorado em uma estratégia de desenvolvimento.

Verificou-se também um efeito intertemporal dos créditos do Pronaf nas oito variáveis analisadas. Isso indica a existência de um efeito multiplicador dos créditos nas atividades econômicas no interior dos municípios, o que demonstra a necessidade de continuidade e aperfeiçoamento do programa. Para isso, é importante que as organizações públicas e privadas locais também se organizem de modo a melhor se adaptar às exigências do programa e, por conseguinte, conseguir potencializar cada vez mais esses resultados em suas economias e expandir o número de beneficiários.

Esses resultados trazem uma reflexão no que diz respeito a uma multiplicidade de estratégias de atuação da agricultura familiar que existe no campo da economia territorial. O apoio à produção familiar agrícola pode ser uma estratégia para a dinamização da economia de muitos municípios brasileiros e com grande potencial para a redução da desigualdade social e pobreza em territórios

com fortes características rurais que passam por uma fase de estagnação econômica, como é o caso do vale do Jequitinhonha. Porém, alguns desafios ainda persistem para a consolidação de uma estratégia como essa, tais como: infraestrutura deficiente para logística da produção, necessidade de beneficiamento e comercialização, baixo nível de escolaridade formal dos agricultores etc.

No plano prático, esses desafios se manifestam na realidade concreta dos territórios rurais, a ser enfrentada no processo de implementação de políticas públicas que envolvam ações integradas, tais como: assistência técnica e estímulo à produção; regularização fundiária e reforma agrária; e desenvolvimento de negócios (agrícolas e não agrícolas). Tudo isso aliado a melhorias no acesso a serviços básicos de cidadania (educação, saúde, moradia), programas de proteção social e transferência de renda por parte da população rural.

NOTA

¹ Decreto-Lei nº 311/38, criado no período do Estado Novo.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.
- _____. *Agricultura Familiar e Reforma Agrária*. Estudo da dimensão territorial do PPA. Brasília: CGEE, 2006.
- ABRAMOVAY, Ricardo; Veiga, José Eli. *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).
- AMADO, Adriana. M. Impactos regionais do recente processo de concentração bancária no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 3, 1998. *Anais...* Niterói, 1998.
- ASSUNÇÃO, Juliano; CHEIN, Flávia. Condições de crédito no Brasil Rural. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, n. 02, 2007.

ARTIGOS · POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

- BARROS, Ricardo Paes de. *Desigualdade de renda no Brasil*. Brasília: IPEA, 2007.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista da Anpocs*, 2000.
- BIDERMAN, Ciro; SILVA, Michel Alexandre; LIMA, Gilberto. *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 de Doutorado em Economia, Unicamp, Campinas, 2003.
- FAVARETO, Arilson. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: FAPESP, 2007.
- FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger; GARCIA, Ronaldo Coutinho. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina. *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2001.
- GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sérgio. As duas “caras” do Pronaf: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: CONGRESSO SOBER, 18, 2005. *Anais...* Ribeirão Preto, SP, 2005.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *A modernização dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- GREENE, Wiliam. *Econometric analysis*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002.
- GUILHOTO, Joaquim; ICHIARA, Sílvia; SILVEIRA, Fernando Gaiger; DINIZ, Bernardo Campolina; AZZONI, Carlos. *A importância da agricultura familiar no Brasil e em seus estados*. Brasília: NEAD, 2007.
- NCRA/FAO. *Novo retrato da agricultura familiar*. Brasília: MDA, 2000.
- MALUF, Renato. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, Sérgio (Org.) *Políticas públicas e agricultura*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001.
- MARQUES, Rosa Maria. Salário mínimo, desigualdade social e combate à pobreza. In: BALTAR, Paulo; DEDECA, Cláudio; KREIN, José. *Salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas: Unicamp, 2005.
- MATTEI, Lauro. *Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica*. Brasília: NEAD, 2006.
- MDA. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o Brasil*. Brasília: MDA/SDT, 2005.
- MEJIA, Margarida. O “território” na análise da ruralidade: reflexões elaboradas a partir da situação de um assentamento do Incra. *Revista Redes*, Sta. Cruz do Sul, v. 11, n. 1, 2006.
- MYRDAL, Gunnar. *Economic theory and under-developed regions*. London: Gerald Duckworth, 1957.
- NERI, Marcelo. *Microcrédito: o mistério nordestino e o Grameen brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- POCHMANN, Marcio. *Outra cidade é possível*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.
- SILVA, Sandro Pereira. *Políticas públicas e agricultura familiar: uma abordagem territorial do Pronaf no Médio Jequitinhonha*. Viçosa: UFV, 2008. Dissertação de Mestrado em Economia, na Universidade Federal de Viçosa, 2008.
- VEIGA, José Eli da. *O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Texto para Discussão, nº 1. Brasília: NEAD, 2001.
- VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- WANDERLEY, Maria Nazareth. Olhares sobre o rural brasileiro. *Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 23, n. 01 e 02, 2004.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. Brasília: Editora Pioneira, 2006.