

# FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO DE MINAS GERAIS

Fernanda Faria Silva<sup>1</sup>  
Rodrigo Malta dos Santos<sup>2</sup>

## Resumo:

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995, é um avanço na ampliação do acesso ao crédito pelos agricultores familiares que finalmente foram incluídos no crédito rural formal. Nos primeiros anos de programa, grande parte dos recursos ficou concentrada nas regiões Sul e Sudeste do país e os financiamentos eram destinados especialmente a agricultores familiares mais integrados ao mercado. A partir de 2003, ocorreram várias mudanças no PRONAF que, teoricamente, resultaram numa alteração de sua estratégia. Essas mudanças vieram para direcionar mais recursos aos agricultores mais carentes e promover o desenvolvimento rural local. O objetivo desse trabalho é verificar a lógica da distribuição de recursos do PRONAF num período mais recente e ver se realmente houve mudanças. Com esse objetivo, foi desenvolvido um Indicador de Desenvolvimento Rural (IDR) – baseado no trabalho de Kageyama (2004), Silva (2006) e Stege e Parré (2013) – capaz de ranquear os municípios de Minas Gerais nas dimensões Sócio Demográfica, Político Institucional, Econômica e Ambiental. A partir do IDR, pode-se comparar o grau de desenvolvimento rural dos municípios versus a liberação dos recursos do PRONAF e observar se os menos desenvolvidos e integrados aos mercados são os que tem recebido mais recursos.

**Palavras – Chave:** PRONAF, Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural, Minas Gerais.  
**Área 2 - Economia Agrícola**  
**Código JEL:** Q10, Q14, R51

## Abstract:

The National Program for the Development of Familiar Agriculture (PRONAF), created in 1995, is a breakthrough in expanding access to credit for familiar farmers that were finally included in the formal rural credit. In the early years of the program, most of the resources were concentrated in the South and Southeast of the country. The funding were aimed especially at familiar farmers who were more market integrated. Since 2003, there were several changes in the PRONAF which, theoretically resulted in a change in its strategy. These changes came to direct more resources to the poorest familiar farmers and to promote rural local development. The aim of this study is to test the target of PRONAF resources distribution in the most recent period and check if there really were changes. For this purpose, it was developed a Rural Development Indicator (IDR) - based on the works of Kageyama (2004), Silva (2006) and Stege and PARRE (2013) – this indicator is able to ranking the municipalities of Minas Gerais in the Social, Demographic, Political, Institutional, Economic and Environmental dimensions. Based

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta do Programa do Pós-Graduação em Economia Aplicada da Universidade Federal de Ouro Preto (PPEA-UFOP). Doutora em Economia pelo CEDEPLAR- UFMG. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA. Rua do Catete, 166 – Centro / CEP 35420-000 – Mariana – MG – Brasil. Telefone/ FAX: +55 (31) 3557-2285 - Ramal: 278. Contato: ferfaria@icsa.ufop.br ou fernandaicsa@gmail.com

<sup>2</sup> Mestrando em Agronegócio pelo Programa de Pós-Graduação em Agronegócio da Universidade de Brasília (PROPAGA - UnB). Graduado em Ciências Econômicas pela UFMG. Contato: malta\_555@hotmail.com

on the IDR, it is possible to compare the level of development of the municipalities with the amount of resources they receive from PRONAF. Then, it is possible to check whether the less developed rural municipalities are the same that have received more resources.

**Key words:** PRONAF, Family Farm, Rural Development, Minas Gerais.

**Area 2 - area 2: Agricultural Economy**

**JEL code:** Q10, Q14, R51

# **FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO DE MINAS GERAIS**

## **Resumo:**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995, é um avanço na ampliação do acesso ao crédito pelos agricultores familiares que finalmente foram incluídos no crédito rural formal. Nos primeiros anos de programa, grande parte dos recursos ficou concentrada nas regiões Sul e Sudeste do país e os financiamentos eram destinados especialmente a agricultores familiares mais integrados ao mercado. A partir de 2003, ocorreram várias mudanças no PRONAF que, teoricamente, resultaram numa alteração de sua estratégia. Essas mudanças vieram para direcionar mais recursos aos agricultores mais carentes e promover o desenvolvimento rural local. O objetivo desse trabalho é verificar a lógica da distribuição de recursos do PRONAF num período mais recente e ver se realmente houve mudanças. Com esse objetivo, foi desenvolvido um Indicador de Desenvolvimento Rural (IDR) – baseado no trabalho de Kageyama (2004), Silva (2006) e Stege e Parré (2013) – capaz de ranquear os municípios de Minas Gerais nas dimensões Sócio Demográfica, Político Institucional, Econômica e Ambiental. A partir do IDR, pode-se comparar o patamar de desenvolvimento dos municípios com a quantidade de recursos que eles recebem do PRONAF e observar se os municípios mais desenvolvidos e integrados à economia são os mesmos municípios que tem recebido mais recursos. Ou seja, verificar se a lógica que tem guiado a distribuição de recursos do PRONAF continua seguindo a lógica mercadológica.

**Palavras – Chave:** PRONAF, Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural, Minas Gerais.  
**Área 2: Economia Agrícola - Código JEL:** Q10, Q14, R51

## **Abstract:**

The National Program for the Development of Familiar Agriculture (PRONAF), created in 1995, is a breakthrough in expanding access to credit for familiar farmers that were finally included in the formal rural credit. In the early years of the program, most of the resources were concentrated in the South and Southeast of the country. The funding were aimed especially at familiar farmers who were more market integrated. Since 2003, there were several changes in the PRONAF which, theoretically resulted in a change in its strategy. These changes came to direct more resources to the poorest familiar farmers and to promote rural local development. The aim of this study is to test the target of PRONAF resources distribution in the most recent period and check if there really were changes. For this purpose, it was developed a Rural Development Indicator (IDR) - based on the works of Kageyama (2004), Silva (2006) and Stege and PARRE (2013) – this indicator is able to ranking the municipalities of Minas Gerais in the Social, Demographic, Political, Institutional, Economic and Environmental dimensions. Based on the IDR, it is possible to compare the level of development of the municipalities with the amount of resources they receive from PRONAF. And then, it is possible to check whether the most developed and integrated cities into the economy are the same municipalities that have received more resources. It means, that we can verify if the logic that has guided the distribution of PRONAF resources continues to follow the market logic.

**Key words:** PRONAF, Family Farm, Rural Development, Minas Gerais.  
**Area 2: Agricultural Economy – JEL Code:** Q10, Q14, R51

## **Introdução**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) consolidou-se como um importante avanço para a ampliação do acesso ao crédito rural formal pelos agricultores familiares. Durante os vinte anos de programa, várias mudanças foram implementadas visando atingir as propriedades familiares que, antes desta iniciativa, estiveram marginalizadas ou com o acesso mais restrito à captação de recursos.

Este trabalho objetiva analisar a lógica da distribuição de recursos do PRONAF, no sentido de caracterizar, a partir de um indicador de desenvolvimento rural, as principais localidades para as quais estão sendo direcionados os recursos. Para este intuito, foi elaborado um Indicador de Desenvolvimento Rural (IDR) adaptado dos trabalhos de Kageyama (2004), Silva (2006) e Stege e Parré (2013). A hipótese principal desse trabalho dialoga com Silva (2006), que identificou que as liberações de recursos do PRONAF continuam sendo orientadas no sentido de financiar, majoritariamente, os grupos de agricultores familiares mais estruturados e localizados em regiões com uma economia mais dinamizada, portanto, caracterizada com maior grau de desenvolvimento rural.

Para esta proposta de investigação, o trabalho foi estruturado em três partes. Primeiro, foi levantado um breve histórico sobre a consolidação da temática “agricultura familiar” nos últimos vinte anos. No segundo, será realizada uma análise da evolução do PRONAF nos últimos vinte anos, no que tange ao volume de recursos, contratos e distribuição regional de recursos. Por fim, será feita a categorização do grau de desenvolvimento rural dos municípios mineiros a partir do Indicador de Desenvolvimento Rural (IDR), com o intuito de analisar o perfil dos municípios que tem recebido os recursos do Programa. O propósito deste esforço é verificar se as localidades com maior grau de desenvolvimento rural (auferida pelo IDR) são, também, as municipalidades que mais recebem financiamentos do PRONAF. Posteriormente, passam-se às principais conclusões do estudo em questão.

### **1 - A consolidação da agricultura familiar brasileira no âmbito da política pública:**

A introdução de uma política pública exclusivamente voltada para a agricultura familiar no Brasil pode ser entendida como uma demanda de uma categoria de agricultores que até então era marginalizado das políticas oficiais. Também pode ser considerado um processo social excluyente, quando se considera que a conformação da estrutura agrária do país ainda conserva características de concentração da propriedade que remete à época colonial.

A década de 1990 foi marcada por um conjunto de transformações políticas, sociais e econômicas que possibilitaram a consolidação da agricultura familiar no Brasil. De acordo com Schneider e Cassol (2013), as bases legais e institucionais criadas pela Constituição de 1988 possibilitaram que a sociedade civil pudesse participar mais ativamente das políticas públicas. A redefinição do Estado brasileiro introduziu a possibilidade de institucionalização de conselhos gestores de políticas setoriais, ponto no qual a agricultura familiar ganhou maior apoio (Schneider, Silva e Marques, 2004). Aliado à estabilidade macroeconômica advinda do Plano Real (iniciado em 1993) as políticas mais descentralizadas de apoio aos pequenos agricultores se fortaleceram.

Desde a conformação dos complexos agroindustriais, representativos da agricultura patronal, à agricultura de subsistência e pouco integrada aos mercados, o setor agrícola tem alterado a sua dinâmica econômica e social. Boa parte dessas mudanças foi induzida pela criação do Programa

Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Nota-se que até então, não havia uma definição específica de política pública voltada exclusivamente para os agricultores familiares.

Já é sabidamente conhecida a importância do estudo FAO/INCRA, de 1994, para o mapeamento e estudo da agricultura familiar brasileira. De acordo com esta pesquisa, foi constatado que cerca de 75% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil tinham características de produção familiar, sendo que somente os estabelecimentos tidos como familiares abrangiam 22% da área total. Além disso, este tipo de estabelecimento era responsável por cerca de 60% do pessoal ocupado, detendo 28% do valor total da produção agropecuária. Os dados mostraram-se relevantes para indicar a importância da agricultura familiar na geração e manutenção do emprego no campo. Paralelamente, constatou-se que, do total de estabelecimentos que tiveram acesso aos programas de financiamento, apenas 44% (cerca de 11% do valor total financiado pelas fontes formais de recursos) eram direcionados para agricultores familiares (Silva, 2006).

O PRONAF foi implementado em 1996 com o intuito de fornecer crédito a baixo custo aos agricultores familiares, que até então não tinham nenhum programa específico de fomento à sua modalidade, além de integrar à rede de negócios agropecuários os agricultores pouco estruturados. De acordo com o Decreto Presidencial Número 1.946, de 28 de junho de 1996, o PRONAF tem como finalidade promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar de forma a aumentar a capacidade produtiva, gerar empregos e melhorar a renda dos agricultores<sup>3</sup>. Dez anos depois da sua criação, o novo censo agropecuário constatou que 84% dos estabelecimentos agropecuários no Brasil eram caracteristicamente de agricultura familiar, embora ocupassem apenas 24% da área total dos estabelecimentos rurais. Enquanto isso, 76% da área total de propriedades rurais era de estabelecimentos de agricultura não familiar, representando 16% do número total de propriedades rurais no Brasil<sup>4</sup>.

**Tabela 1: Caracterização dos estabelecimentos agropecuários do Brasil, segundo a classificação da agricultura familiar/Lei 11326 – Brasil, 2006**

| Características                         | Agricultura Familiar |     | Agricultura Não-Familiar |     |
|---|----------------------|-----|--------------------------|-----|
|   | Nº                   | %   | Nº                       | %   |
| <b>Número de Estabelecimentos</b>       | 4.367.902            | 84% | 807.587,00               | 16% |
| <b>Área (milhões de Hectares)</b>       | 80,3                 | 24% | 249,70                   | 76% |
| <b>Mão-de-obra (milhões de pessoas)</b> | 12,3                 | 74% | 4,20                     | 26% |
| <b>Valor da Produção (R\$ bilhões)</b>  | 54,4                 | 38% | 89,50                    | 62% |
| <b>Receita (R\$ bilhões)</b>            | 41,3                 | 34% | 80,50                    | 66% |

Fonte: França; Del Grossi; Marques (2009)

<sup>3</sup>Segundo Bianchini (2015), no início da década de 1990, diversas mobilizações organizadas por agricultores familiares se somaram a Sindicatos ligados a CUT Rural e Organizações do Meio Rural para pressionar o Governo Federal pela criação de uma linha de crédito para estruturar a agricultura familiar. A Resolução 2101, de 24 de agosto de 1994, do Banco Central do Brasil criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE). As regras para a liberação de crédito rural para os pequenos produtores do PROVAPE já traziam vários componentes que seriam adotados posteriormente pelo PRONAF, tais como: limite de área de até 4 módulos fiscais, 80% da renda bruta da propriedade deveria ter origem na agricultura e não ter empregados permanentes.

<sup>4</sup> Para se estabelecer um panorama completo sobre a agricultura familiar no Brasil, anterior a este período, ver: FAO/INCRA (2000); FAO/INCRA (1996); FECAMP (2001); FERREIRA, SILVEIRA, & GARCIA (2001).

Neste mesmo ano de 2006, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Com esta aprovação, o agricultor e a agricultura familiar passaram a ser reconhecidos como um segmento produtivo, conforme os parâmetros de enquadramento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Garante-se, assim, a institucionalização das políticas públicas voltadas para esse setor. Tal lei visava a descentralização de ações referentes à sustentabilidade ambiental e socioeconômica, a equidade da aplicação de políticas públicas e a participação de agricultores familiares na formulação e implementação dessas políticas. A inexistência de classificação do produtor como agricultor ou agricultora familiar – até então existia apenas a definição do que é pequena propriedade rural – gerava uma lacuna conceitual para a aplicação de políticas públicas fundamentais, como a da Previdência Social.

Foi nesse contexto que o PRONAF foi consolidado. A partir de direcionamento de recursos financeiros por meio de modalidades específicas, o Programa pretendia subsidiar melhorias na integração dos agricultores familiares ao mercado e, para aqueles menos integrados, apoiar uma melhoria da vida no campo. Quase vinte anos após o início da sua implementação, o Programa passou por reestruturações, ampliando o seu escopo, tanto no número de enquadramentos de agricultores favorecidos, até as formas de financiamento, com a criação de novas modalidades. Dentre elas, podem ser citadas o PRONAF Custeio, PRONAF Mulher, PRONAF Jovem, PRONAF Investimento, dentre outras.

A eleição do Presidente Lula em 2003 foi um marco para o PRONAF, quando foram implementados dois programas de fortalecimento da agricultura familiar: o “Fome Zero” e Programa “Vida Digna no Campo”. No Plano Safra 2003-04 foram criados alguns mecanismos que auxiliaram o pequeno agricultor a se inserir na economia regional de acordo com Bianchini (2015). A criação do PRONAF Alimento é um exemplo. O sobre teto de 50% no valor concedido a empréstimo para culturas que fazem parte do Fome Zero (milho, mandioca, feijão, arroz e trigo). Além disso, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) possibilitou que mais de 100 mil famílias tivessem suas produções compradas.

No Plano Safra 2004-05 é criado mais um grupo de classificação dos agricultores familiares dentro do PRONAF. O grupo E atendia aos agricultores familiares no Patamar de Reprodução Ampliada – já capitalizados. Em 2006 foi aprovada a lei de agricultura familiar, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e seus empreendimentos. No Plano de Safra 2008-09 os grupos C, D e E são extintos e o PRONAF passa a ter apenas três grupos: “grupo A – assentados da Reforma Agrária e do Crédito Fundiário, grupo B agricultores familiares abaixo da Linha de Pobreza e o Grupo V para os demais agricultores” (Bianchini, 2015, p. 42)<sup>5</sup>.

De acordo com o Censo Agropecuário de 2005/2006, a agricultura familiar ampliou o seu valor bruto da produção (VBP). Desde o Censo de 1995/1996 foi verificado um aumento no número de propriedades agrárias com caráter familiar. Segundo Bianchini (2015), a evolução do número de estabelecimentos e do VBP da agricultura familiar coincidem com a criação e o

---

<sup>5</sup> Contudo, ainda assim, o PRONAF agregou mais de 900 mil novas famílias ao sistema de crédito (1.8 milhões de famílias atendidas ao todo). O volume de recursos para o financiamento das pequenas propriedades evoluiu de R\$ 4,5 bilhões na safra de 2002-03 para R\$ 10 bilhões na safra 2006-07 – dados disponibilizados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Da mesma forma, outras políticas agrícolas foram adotadas no período, entre elas podemos citar a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), o Programa de Seguro Rural na Agricultura Familiar e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

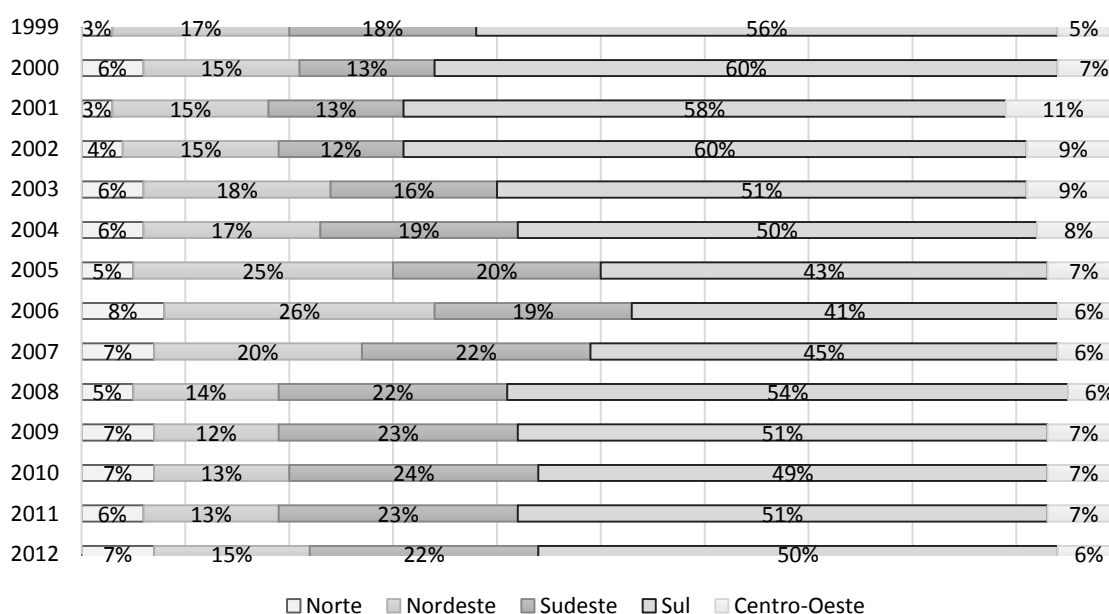
amadurecimento de políticas públicas como o PRONAF, o PAA, o Programa Bolsa Família (PBF), o acesso à Aposentadoria Rural por exemplo.

## 2 - Distribuição regional de recursos do PRONAF e o caso de Minas Gerais.

Essa seção pretende oferecer um panorama geral da distribuição dos recursos do PRONAF e se ater especificamente ao caso de Minas Gerais. Embora o Programa tenha se consolidado enquanto política pública, o seu desenho até guarda algumas limitações. O número de contratos no período de 2003 a 2006 foi ampliado, mas seguiu-se às quedas nos anos subsequentes. Nos últimos anos, tem sido mais difícil analisar os dados referentes a este Programa. Há uma grande lacuna de informações quanto ao dispêndio de cada uma das 16 linhas de crédito do PRONAF o que dificulta uma análise mais profunda da efetividade do programa. Silveira e Valadares (2014) ainda citam outro problema: o fato de não mais se disponibilizar dados de contratos e do valor dos empréstimos de forma desagregada nem para as linhas de crédito, nem para os grupos de agricultores, ou para os municípios. Silveira e Valadares (2014) ainda afirmam que os dados desagregados apresentados pelo MDA e que fomentaram diversos trabalhos sobre o PRONAF não estão mais disponíveis, devido a discrepâncias com os dados do BACEN.

Dessa forma, faz necessário ter bastante cautela ao fazer uma análise crítica do programa e assumir posições a partir dos dados apresentados pelo MDA. Embora essa base de dados apresente informações em diferentes níveis regionais (Brasil, Grandes Regiões, Estados e Municípios), essas não podem ser desagregadas em termos das suas linhas de crédito, contratos ou enquadramentos que receberam os maiores montantes de recursos em termos municipais, por exemplo. Os dados disponibilizados se restringem ao total de contratos e o valor total financiado. Por isso, empregam-se os dados da distribuição dos recursos do PRONAF por grandes regiões, uma vez que o processo de concentração se reflete no aumento de participação dos agricultores mais consolidados e concentrados na Região Sul - e em empréstimos de custeio - o que reforça uma tendência já apresentada em Silva (2006), refletida no gráfico abaixo:

**Gráfico 01 - Percentual dos Financiamentos do PRONAF por Regiões, 1999 – 2012.**

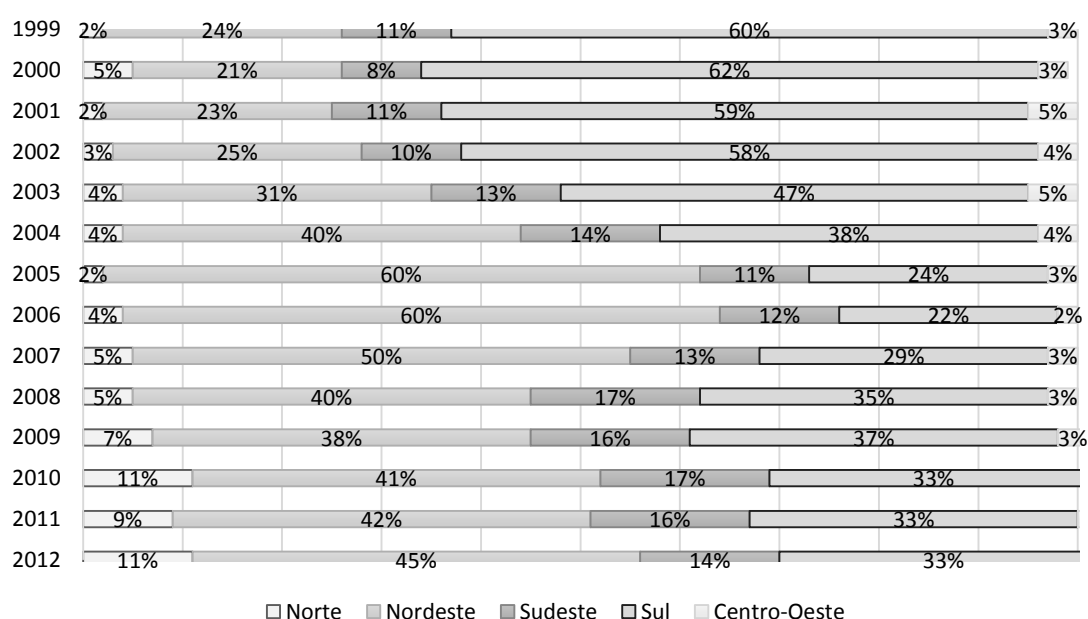


Fonte: Silveira e Valadares (2014) a partir dos dados do Banco Central do Brasil - Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012).

Por outro lado, os agricultores menos integrados, do grupo B, se concentram na região Nordeste, e utilizam, primordialmente, empréstimos de investimento. Já a modalidade que se dirige aos assentados da Reforma Agrária vem se concentrando, cada vez mais, nas regiões Norte e Centro-Oeste (Silveira e Valadares, 2014, p. 5).

O Gráfico 01 ainda mostra a distribuição do volume de crédito ainda continua desigual. Mesmo em 2012, depois de passar por inúmeras reformulações, o PRONAF continua distribuindo cerca de 50% do valor total dos financiamentos para a Região Sul do país. Enquanto isso, Norte e Nordeste continuam recebendo pouco mais de 5% do valor total. Por outro lado, como verificado em Matei (2005), o número de contratos firmados pelo PRONAF aumentou muito, principalmente na Região Nordeste, o que também é representado no Gráfico 02, a seguir.

**Gráfico 02 - Distribuição do Total de Contratos do PRONAF por Regiões, 1999 – 2012.**



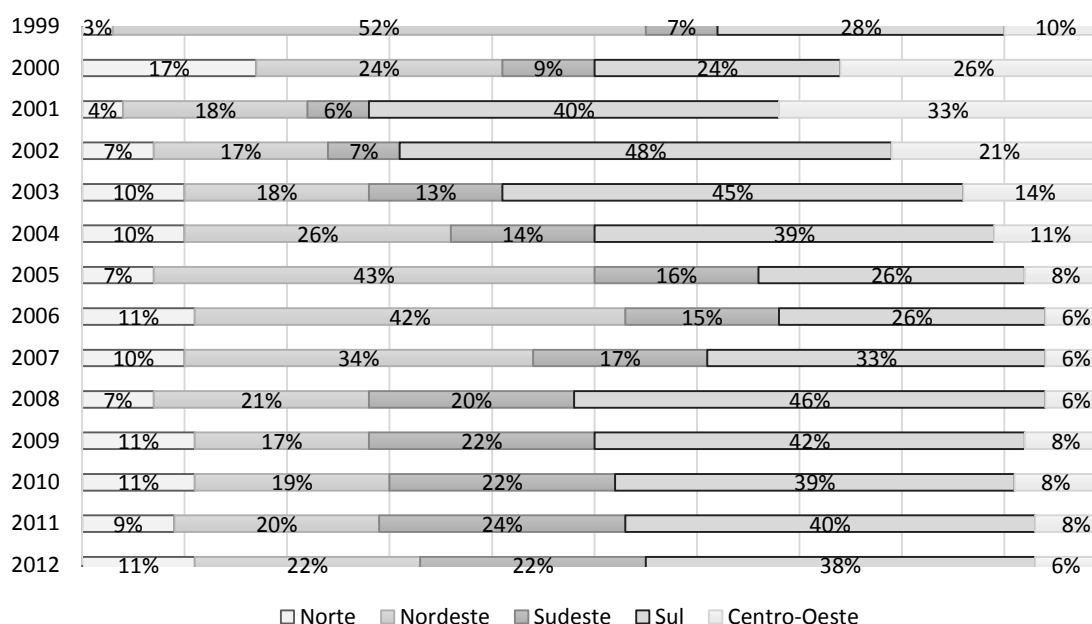
Fonte: Silveira e Valadares (2014) a partir dos dados do Banco Central do Brasil - Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012).

De 1999 a 2012, a participação do Nordeste em porcentagem aumentou de 24% para 45% do total de contratos do PRONAF. Por outro lado, as regiões Norte e Centro-Oeste, continuaram tendo pouca participação no total de contratos; em contrapartida, a Região Sul, mesmo concentrando a maior parte do Valor Total dos Financiamentos deste Programa, teve uma queda sensível em termos de participação do número total de contratos (em 1999 a Região detinha 60% dos contratos, em 2012 eram apenas 33%).

Reforçando este panorama regional da distribuição dos recursos, os gráficos 03 e 04 (em seguida) apresentam a distribuição regional do valor financiado por modalidade (PRONAF Investimento e PRONAF Custeio, respectivamente).



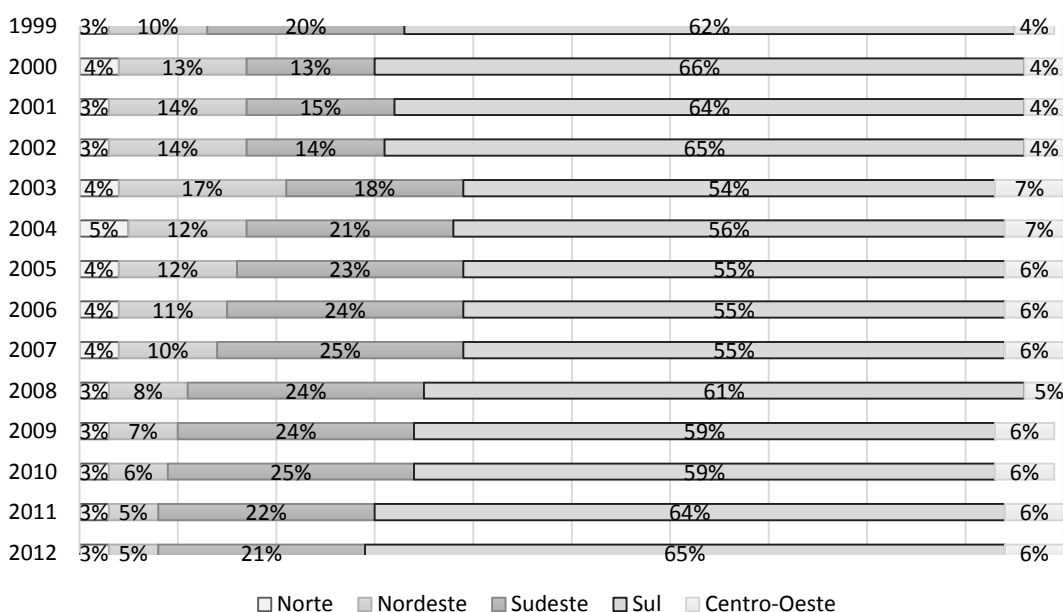
**Gráfico 03: Distribuição dos Financiamentos de Investimento (PRONAF) 1999 – 2012.**



Fonte: Silveira e Valadares (2014) a partir dos dados do Banco Central do Brasil - Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012).

No Gráfico 03 se pode observar que de 1999 a 2006, a região Sudeste aumentou sua participação no total financiado pelo PRONAF Investimento, contrabalanceando uma crescente perda de participação da região Sul nesse período. Da mesma forma, até o ano de 2006, o Nordeste aumentou gradativamente sua participação no valor total dos financiamentos na modalidade PRONAF Investimento. Contudo, de 2006 a 2012, verifica-se uma reconcentração do montante financiado nas regiões Sul e Sudeste (que em 2012 já ocupavam 60% do total).

**Gráfico 04 - Percentual dos Financiamentos de Custeio (PRONAF) 1999 – 2012.**



Fonte: Silveira e Valadares (2014) a partir dos dados do Banco Central do Brasil - Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012).

No entanto, no Gráfico 04 (referente à distribuição regional de recursos do PRONAF Custeio), percebe-se uma concentração majoritária na Região Sul, que sempre se manteve de alguma forma estável na faixa de 60% do total. Chama atenção a baixa participação das regiões Norte e Nordeste. Fica claro que o PRONAF Custeio se dirige primordialmente para a região Sul, dado que 65% do valor financiado e 62% dos contratos (dados do BACEN) referentes a essa modalidade tem como destino agricultores familiares dessa região.

Embora tenha havido um aumento expressivo no número de contratos para os agricultores familiares nordestinos e agora eles representem 45% dos contratos do PRONAF no Brasil, a distribuição de montante de crédito ainda se dá de forma desigual. Entre 2005 e 2012, de acordo com dados do BACEN, o valor médio dos contratos cresceu, em números reais, 69% na região Nordeste. Enquanto isso na região Sul, o valor médio dos contratos cresceu 85% em termos reais. Isso reforça o que diversos autores já relataram em seus trabalhos: o PRONAF concede, até os dias de hoje, crédito que atende a agricultura familiar como um todo, mas, os valores dos financiamentos ainda estão lastreados na capacidade de pagamento do pequeno agricultor, Silva (2006), Guanzioli (2007), Silveira e Valadares (2014).

Dessa forma, como afirmam os autores Silveira e Valadares (2014), o PRONAF reforça a segmentação da agricultura familiar no Brasil ao financiar os agricultores seguindo uma lógica mercantil. Ao analisar os contratos fica nítida a segmentação regional do programa: o Nordeste, mesmo sendo a região com o maior número de contratos do programa não recebe a maior parte valor dos financiamentos. Evidenciando que o programa ainda continua muito focado nas regiões Sul e Sudeste, que possuem agricultores familiares mais estruturados.

## 2.2 - O caso de Minas Gerais

O estado de Minas Gerais possui uma estrutura fundiária bastante heterogênea sob ponto de vista regional e das características das propriedades e agricultores. Por exemplo, os latifúndios do Triângulo Mineiro que contrastam com as pequenas propriedades do Vale do Jequitinhonha – estas últimas, que se assemelham às propriedades familiares do sertão nordestino.

**Quadro 01: Distribuição da Agricultura Familiar pelo Estado de Minas Gerais (2014)**

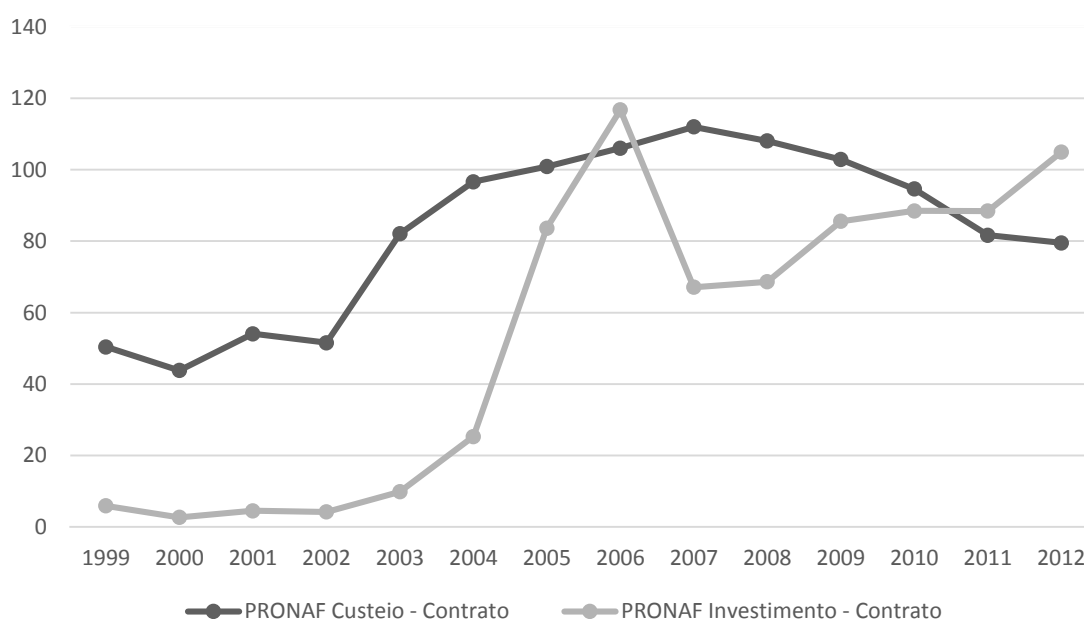
| Mesorregião Total de Agricultores | Total de Agricultores Familiares | Participação - Total de Agricultores Familiares (%) |
|-----------------------------------|----------------------------------|---|
| Campo das Vertentes               | 26.230                           | 3,00%   |
| Central Mineira                   | 13.914                           | 1,61%   |
| Jequitinhonha                     | 78.701                           | 9,80%   |
| Metropolitana de Belo Horizonte   | 52.317                           | 6,04%   |
| Noroeste de Minas                 | 23.278                           | 2,69%   |
| <b>Norte de Minas</b>             | <b>214.434</b>                   | <b>24,75%</b>                                       |
| Oeste de Minas                    | 33.405                           | 3,86%   |
| Sul/Sudoeste de Minas             | 128.441                          | 14,83%  |
| Triângulo/Alto Paranaíba          | 52.782                           | 6,09%   |
| Vale do Mucuri                    | 35.351                           | 4,08%   |
| Vale do Rio Doce                  | 85.886                           | 9,91%   |
| Zona da Mata                      | 121.594                          | 14,04%  |
| <b>MINAS GERAIS</b>               | <b>866.333</b>                   | <b>100,00%</b>                                      |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Governo do Estado de Minas Gerais (2014).

Mesmo quando analisamos apenas as propriedades de agricultura familiar do Estado, não se pode estabelecer um padrão. Outro exemplo, na região sul do estado (na Serra da Mantiqueira) e na Zona da Mata predominam a agricultura familiar mais integrada ao mercado (às redes de comércio e de distribuição), enquanto isso, no Norte e Nordeste ainda existem muitas propriedades familiares voltadas à subsistência e que não estão integradas à economia.

De acordo com o relatório publicado pelo Governo de MG (2014), o qual retrata um panorama da agricultura familiar em Minas Gerais, os principais dados regionais estão consolidados no quadro abaixo. Nele, fica evidente a heterogeneidade do segmento familiar no estado. Nos gráficos 05 e 06 tem-se, respectivamente, os dados sobre o número total de contratos nas modalidades Custeio e Investimento e o valor total destes financiamentos para Minas Gerais.

**Gráfico 05 – Número total de Contratos do PRONAF em Minas Gerais, 1999 – 2012.**

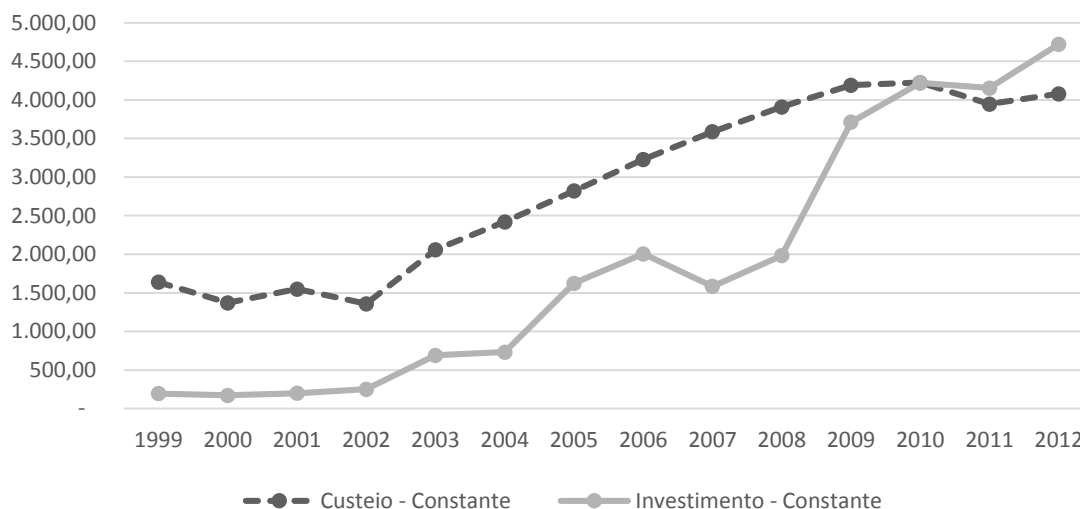


Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Brasil - Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012).

Como podemos observar no Gráfico 05 (acima), de 2003 até o ano de 2006 o número de contratos assinados nas duas modalidades cresceu muito em Minas Gerais, em especial na modalidade PRONAF Investimento. Isso pode ser explicado pela criação de diversas modalidades dentro do PRONAF Investimento ao longo do primeiro mandato do Presidente Lula. Além disso, no período de 2003 a 2006 foram criados outros programas que auxiliaram a estruturação do PRONAF como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PRONAF Alimento que criaram uma alternativa para os pequenos produtores venderem seu excedente de produção.

No entanto, como podemos ver no Gráfico 06 na página em seguida, o aumento do número de contratos do PRONAF Investimento em Minas, não significou um aumento no valor total de financiamentos na mesma proporção. A modalidade PRONAF Investimento, voltada principalmente para a implantação de infraestrutura, só ultrapassa a modalidade de Custeio em 2011.

**Gráfico 06 – Valor total dos financiamentos de Custeio e Investimento do PRONAF em Minas Gerais, 1999 a 2012 – preços constantes – em R\$ 1000,00**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Brasil - Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012).

A modalidade PRONAF Custeio é descrita por diversos autores, dentre eles Silva (2006) e Silveira e Valadares (2014), como a que beneficia mais os pequenos agricultores que já estão inseridos no mercado e na agroindústria. Ou seja, essa modalidade não atinge, ou atinge superficialmente, os agricultores familiares que realmente necessitam de políticas públicas para se inserirem no mercado ou para saírem da zona de vulnerabilidade. De acordo com Silveira e Valadares (2014, p. 9), não há evidências de que os agricultores familiares do Centro-Sul altamente associados às cadeias agroindustriais ou ao comércio exterior de *commodities* tenham sérias restrições de crédito, o que questiona os custos do PRONAF, se seu objetivo é superar as restrições de crédito dos agricultores familiares. Dessa forma, é questionável a eficácia de um programa voltado para a Agricultura Familiar quando este financia majoritariamente (tanto em nível nacional, quanto no estado de Minas Gerais) as propriedades que já estão inseridas na rede de negócios agropecuários. Por isso é louvável que a modalidade PRONAF Investimento, por meio de suas novas modalidades, tenha ganhado mais espaço nos últimos anos.

Com este esforço exploratório, procurou-se apresentar algumas discrepâncias na concentração dos financiamentos, que revelam o quanto o PRONAF ainda se concentra em localidades economicamente mais desenvolvidas. O caso de Minas Gerais reflete o caso brasileiro em ambos os sentidos: dada a heterogeneidade da estrutura agrícola e, também, nas distorções quanto ao financiamento dos recursos. Até o ano de 2011 predominaram no estado os financiamentos do tipo Custeio, voltado para financiar atividades agropecuárias já consolidadas. Foi visto que os recursos são regionalmente concentrados naquelas mais dinâmicas economicamente. Para depurar tal constatação, na próxima seção será apresentado um indicador composto de desenvolvimento rural (IDR) para municípios de Minas Gerais com metodologia semelhante à usada por Kageyama (2004) e Silva (2006). Por meio de diferentes sub-indicadores formados a partir de dados que captam as dimensões econômicas, populacionais e de bem-estar social, o IDR será usado para averiguar, seguindo o argumento de (Silva, 2006), se o PRONAF continua atrelado à lógica concentradora de recursos em municípios com maior grau de desenvolvimento rural e cuja lógica de liberação via sistema bancário privilegia.

### **3- Proposta de um Indicador de Desenvolvimento Rural e a distribuição dos recursos do PRONAF em Minas Gerais.**

Após ter sido apresentado uma análise exploratória da dinâmica do PRONAF, parte-se para uma categorização sobre o grau de desenvolvimento rural dos municípios mineiros e, em contrapartida, confrontar com a distribuição de recursos do PRONAF, com intuito de verificar se permanece a mesma lógica concentradora de recursos naqueles municípios economicamente mais favorecidos, mesmo após ter sido evidenciada uma ampliação nos valores destinados e nas modalidades do Programa a partir do Governo Lula. Tal premissa segue os trabalhos de Silva (2006) e Corrêa *et al* (2007) que constataram tal distorção.

Para este estudo, esta seção divide-se em três partes. Na primeira, serão apresentados os dados, as suas fontes, e a elaboração do Indicador de Desenvolvimento Rural (IDR). A proposta deste indicador está baseada nos trabalhos de Kageyama (2004), Silva (2006), e Stege e Parré (2013) e consiste em um indicador composto formado por quatro “sub-Indicadores”: Indicador Sócio Demográfico, Indicador Político Institucional, Indicador Econômico e Indicador Ambiental. Na segunda seção será proposto uma categorização do grau de desenvolvimento rural para os diferentes municípios mineiros. Na terceira parte será analisada a distribuição dos recursos do PRONAF pelos diferentes municípios de Minas Gerais contrapondo estes valores de acordo com o seu enquadramento sob o ponto de vista econômico, social, institucional e ambiental.

#### **3.1. Uma proposta de adaptação do Indicador de Desenvolvimento Rural (IDR)**

Os indicadores sociais são importantes instrumentos para a averiguação e análise de políticas públicas. De acordo com Silva (2006), os indicadores enriquecem a interpretação empírica da realidade social e auxiliam na orientação da coisa pública. O objetivo desta parte do trabalho é explicar a origem dos dados, a metodologia aplicada à formação do indicador e a aplicabilidade do IDR enquanto instrumento de análise para ajudar no monitoramento e na aferição de políticas públicas voltadas para o meio rural.

Para este trabalho, será considerado o caso de Minas Gerais. A escolha deste estado deve-se ao grande número de municípios (853)<sup>6</sup>, bastante heterogêneos entre si. Para se ter uma ideia, de acordo com os dados da EMATER –MG, sistematizados na publicação do Governo de Minas Gerais (2014, pg-23), o Norte de Minas Gerais e Vale do Jequitinhonha juntos perfazem 34,55% do total de agricultores familiares mineiros, seguido pelo Sul/ Sudoeste de Minas, cuja participação se aproxima de 15%.

O IDR foi baseado em conceitos semelhantes ao do Indicador de Kageyama (2004) e Silva (2006), com adaptações propostas por Araújo (2014) e Stege e Parré (2013). O IDR permitirá classificar os municípios mineiros em quatro diferentes níveis de desenvolvimento rural: alto, moderado, baixo e muito baixo. De acordo com Kageyama (2004) um Indicador de Desenvolvimento Rural deve ser capaz de refletir diferentes aspectos, no entanto, é difícil desenvolver um indicador que consiga abranger todas as questões desse ramo. Dessa forma, o IDR deve ser entendido apenas como uma ilustração da realidade, que é muito mais complexa. Araújo (2014) enfatiza que, ao se elaborar um indicador composto, assume-se o risco de deixar de considerar possíveis variáveis relevantes “seja pela dificuldade de dados que a expressem, seja pela sua não identificação” (Araújo, 2014, p. 50). O IDR proposto por este trabalho é um

---

<sup>6</sup> De acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE).

indicador composto elaborado a partir da média de outros quatro indicadores que estão descritos no Quadro 02 a seguir:

**Quadro 02: Indicadores selecionados para a caracterização dos municípios – Índice de Desenvolvimento Rural (IDR)<sup>7</sup>.**

| Indicador  | Variáveis* | Cálculo  | Fonte  |
|--|------------|--|--|
| Sócio Demográfico<br>ISD = (X1+X2+X3+X4)/4       | X1         | Proporção dos domicílios que possuem sistema de esgoto, rede pública geral.  | Datasus  |
|  | X2         | Proporção dos domicílios que possuem lixo coletado por serviço, empresa pública ou particular.   | Datasus  |
|  | X3         | População rural / População Total do Município   | IBGE - Censo Demográfico (2010)                  |
|  | X4         | Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários em 31/12 (Pessoas).  | IBGE - Censo Agropecuário (2006)                 |
| Político Institucional<br>IPI = (X5 + X6 + X7)/3 | X5         | Comparecimento nas eleições no 1º turno em relação ao número total de eleitores cadastrados.   | TSE  |
|  | X6         | Taxa de alfabetização – maiores de 15 anos.  | Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil        |
|  | X7         | Expectativa de anos de estudo.   | <u>Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil</u> |
| Econômico<br>IPE = (X8 + X9 + X10 + X11)/4       | X8         | Proporção de pessoas com baixa renda - Minas Gerais**  | Datasus  |
|  | X9         | Valor do PIB Agropecuário / Valor do PIB do município  | IPEADATA   |
|  | X10        | Pessoas ocupadas (10 anos ou mais) nos domicílios rurais/ Total de Pessoas ocupadas do município                                       | IBGE - Censo Demográfico (2010)                  |
|  | X11        | PIB per capita rural/ PIB per capita do município  | IPEADATA   |
| Ambiental<br>IA = (X12 + X13 + X14)/3            | X12        | Número de estabelecimentos agropecuários que adotam prática de conservação do solo*** / Número total de estabelecimentos agropecuários | IBGE - Censo Agropecuário (2006)                 |
|  | X13        | Número de Estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar/ Número total de estabelecimentos agropecuários                       | IBGE - Censo Agropecuário (2006)                 |
|  | X14        | Número de Estabelecimentos que fazem uso de agricultura orgânica/ Número total de estabelecimentos agropecuários                       | IBGE - Censo Agropecuário (2006)                 |
| <b>IDR = ISD + IPI + IE + IA</b>                 |            |  |  |
| 4  |            |  |  |

Fonte: Tabulação própria, adaptado a partir dos trabalhos de Kageyama (2004); Silva (2006), Araújo (2014) e Stege e Parré (2013). Dados do Censo Demográfico (2010); Censo Agropecuário (2006); IPEADATA; Datasus; TSE; Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.

<sup>7</sup> \*Variáveis padronizadas. A padronização consiste em fazer uma transformação algébrica para que o índice varie no intervalo de zero a um. Essa transformação é o quociente (valor da variável – mínimo)/(máximo – mínimo). \*\* Os dados disponíveis são oriundos dos Censos Demográficos realizados em 1991, 2000 e 2010. Os dados foram processados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas - IPEA, de acordo com os critérios do indicador de Proporção de pessoas com baixa renda - B.5.1, dos Indicadores e Dados Básicos da Rede Interagencial de Informações para a Saúde - Ripsa. \*\*\* Consideramos a variável “Proteção e conservação de encostas (IBGE – Censo Agropecuário)” como proxy para a variável “Número de estabelecimentos agropecuários que adotam prática de conservação do solo” por ser a prática mais recorrente nas propriedades rurais de Minas Gerais.

O quadro acima apresenta o conjunto de Indicadores que compõe o IDR. O primeiro deles – ISD – procura medir questões sociais e demográficas dos municípios mineiros. Ao analisarmos o Indicador Sócio Demográfico pudemos observar que as cidades que obtiveram os mais altos níveis no ISD foram aquelas que apresentaram maiores taxas de coleta de lixo e uma rede de esgoto bem implantada aliadas a uma alta porcentagem de população rural e a quantidade de pessoas ocupadas no campo. Conforme apresentado, os dados do ISD foram obtidos no banco de dados do Datasus, pelo IBGE (Censo Agropecuário de 2006 e Censo Demográfico de 2010).

O segundo indicador visa captar alguma sensibilidade em termos do desenvolvimento institucional dos municípios mineiros. O Indicador Político Institucional (IPI) busca avaliar a participação da população nas eleições de 2010 e também aspectos ligados à educação da população. A maior participação da população nas eleições somada a uma alta taxa de alfabetização e expectativa de anos de estudo contribuem para um maior IPI e, conseqüentemente, contribuiria para um maior IDR. Conforme apresentado, os dados do Indicador Político Institucional foram fornecidos pelo TSE e pela plataforma virtual do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

O terceiro grupo de variáveis compõe o Indicador Econômico (IE) e busca avaliar, de uma forma geral, o quão importante é a agricultura para a economia local<sup>8</sup>. Para isso, foi avaliado o peso do PIB Agropecuário municipal em relação ao PIB municipal. Também faz parte do indicador a porcentagem de pessoas ocupadas no campo em relação ao total de pessoas ocupadas em toda a municipalidade. Além disso, compõe o IE a proporção de pessoas de baixa renda na localidade. Os dados foram coletados junto ao IPEA, Datasus e IBGE por meio de consulta virtual aos *sites* institucionais. Ressalta-se a dificuldade de mensurar os rendimentos não monetários das propriedades, principalmente nos grupos de agricultores do tipo familiar. Dessa forma, ressalta-se que esses rendimentos não foram incorporados a este indicador.

Por fim, o Indicador Ambiental avalia práticas sustentáveis na agricultura, como a conservação dos solos e a utilização de técnicas não agressivas ao meio ambiente. A ideia é que os municípios que com grande incidência de agricultores familiares contam com bons indicadores deste tipo (Kageyama, 2004). De acordo com Olivette *et al.* (*apud* Araújo, 2014), em estudo realizado no Estado de São Paulo demonstrou que a presença de atividades relacionadas às monoculturas contribui para um maior uso de produtos químicos como defensivos, adubos e outros. Estas propriedades são grandes consumidoras de agrotóxicos, contribuindo para a poluição do ar, rios e/ou empobrecendo o solo. Por sua vez, as atividades praticadas pela agricultura familiar tendem a ser mais diversificadas, o que pode indicar menor utilização de técnicas que agredem o meio ambiente, além de menor presença de atividades monoculturas. Por conseguinte, quanto maior for o indicador ambiental, maior tende a ser a adoção de práticas de conservação do solo.

Também compõe esse indicador o número de propriedades da agricultura familiar em relação a propriedades não familiares. Quanto maior o número de propriedades que fazem uso da agricultura orgânica e/ou têm práticas de conservação do solo no município, maior será o IA. Da mesma forma, um grande número relativo de propriedades caracterizadas como de agricultura familiar contribui para um maior IA. O Indicador Ambiental possui dados oriundos exclusivamente do Censo Agropecuário de 2006 realizado pelo IBGE. Uma vez tendo sido

---

<sup>8</sup> Tendo em vista a inexistência de dados secundários voltados exclusivamente para a Agricultura Familiar em Minas Gerais, foi considerado o PIB agropecuário agregado (com o somatório da agricultura patronal e a familiar).

somados esses quatro “sub-indicadores”, foi calculada a média simples, chegando ao resultado final do Indicador de Desenvolvimento Rural:  $IDR = (ISD + IPI + IE + IA) / 4$

No próximo tópico serão apresentados os resultados da caracterização do desenvolvimento rural dos municípios mineiros. Por fim, no que tange aos dados agregados do PRONAF, foram utilizados os dados disponíveis na Plataforma de Gestão de Indicadores do Ministério do Planejamento (2012). Ressalta-se que estes são os dados mais recentes disponíveis e que não mais se encontram disponíveis os dados desagregados por modalidade de recurso.

### 3.2 Caracterização dos municípios de mineiros a partir do IDR

Nesta parte do trabalho serão caracterizados os municípios mineiros em termos do seu desenvolvimento rural (por meio do IDR) e a distribuição destes municípios pelas diferentes regiões do Estado de Minas. Para tanto foram analisados todos os 853 municípios de Minas Gerais. O Indicador de Desenvolvimento Rural foi feito a partir do cálculo dos “sub-indicadores” já descritos na seção precedente.

Os valores do IDR variam no intervalo de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento do município. Seguindo a proposta de Silva (2006), foi proposta uma classificação do IDR em intervalos, com o intuito de purificar em mais estratos as características em termos de desenvolvimento rural de cada município. Para tanto, o IDR foi dividido em quatro categorias: alto, moderado, baixo e muito baixo, o que pode ser visto no Quadro 03:

**Quadro 03 - Limite de valores e classificação do IDR**

| Total de Municípios | Classificação dos Intervalos | Intervalos de IDR | Quantidade de Municípios por Intervalo |
|---------------------|------------------------------|-------------------|--|
| 853                 | Alto                         | Acima de 0,5      | 21                                     |
|                     | Moderado                     | Entre 0,4 e 0,5   | 395                                    |
|                     | Baixo                        | Entre 0,3 e 0,4   | 376                                    |
|                     | Muito Baixo                  | Abaixo de 0,3     | 61                                     |

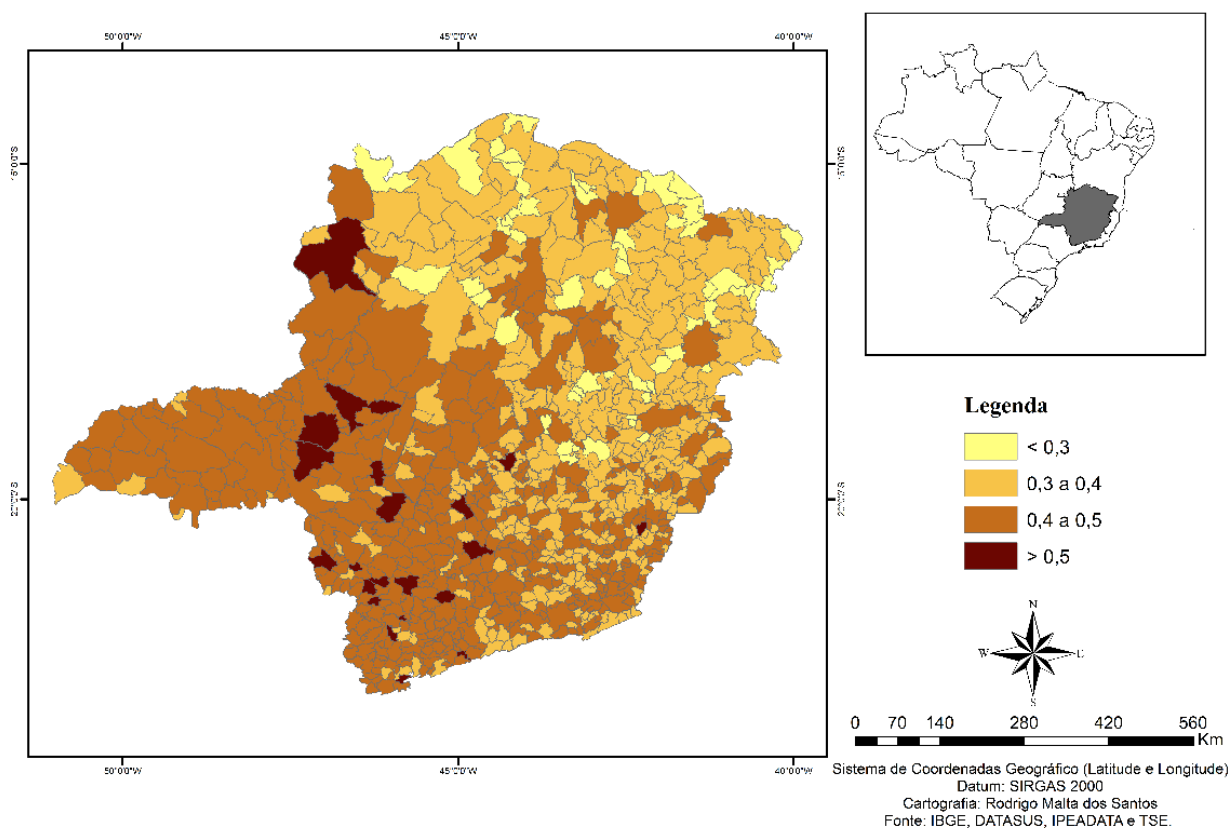
Fonte: Tabulação própria, a partir dos dados gerados.

Como se pode perceber, a maioria dos municípios mineiros se enquadra nos intervalos correspondentes às categorias “Moderado” e “Baixo” de desenvolvimento rural. Enquanto isso, apenas 21 municípios obtiveram IDR superior a 0,5. No Mapa 01, abaixo, podemos ter uma melhor percepção de como esses municípios se espalham pelo território mineiro. Dos 21 municípios que possuem IDR considerado alto, nenhum deles se localiza nas regiões Norte, Vale do Jequitinhonha e Mucuri do estado de Minas. Essas regiões são reconhecidas por serem áreas menos desenvolvidas e com uma agricultura familiar pouco integrada a economia. De acordo com a autora Araújo (2014, p. 57), a região Norte do estado tem indicadores econômicos “semelhantes aos da Região Nordeste, sendo que o desenvolvimento da economia baseia-se na agricultura de subsistência (em especial, no cultivos de arroz, feijão, mandioca, milho, cana de açúcar, algodão e extração de borracha).

Por outro lado, como pode ser notado na Figura 01: as regiões do Alto Parnaíba; Noroeste, Oeste e Sul de Minas; Campo das Vertentes e Zona da Mata concentram todos os municípios com IDR Alto. Essas regiões de Minas Gerais são conhecidas por terem economias locais mais dinâmicas e possuem uma agricultura familiar que se diferencia da região Norte do estado, já que há uma inserção maior na rede de negócios local e às cadeias de comercialização.



**Figura 01 – IDR por município no Estado Minas Gerais**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Demográfico (2010); Censo Agropecuário (2006); IPEADATA; Datasus; TSE; Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.

As regiões citadas não possuem nenhum município com IDR Muito Baixo, o que denota um padrão de desenvolvimento rural relativamente mais homogêneo. O Norte de Minas Gerais, Vale do Jequitinhonha, Vale do Mucuri e Vale do Rio Doce concentram a maior parte das cidades com IDR Muito Baixo.

Uma constatação interessante que pode ser observada na figura acima é que não há nenhum município da região do Triângulo Mineiro, região reconhecida nacionalmente como grande produtora agrícola, na classificação mais alta do Indicador de Desenvolvimento Rural. Isso pode ser explicado por dois fatores: a) o peso da agricultura familiar na composição do IDR – sendo que na região do Triângulo predominam uma estrutura fundiária e atividades agropecuárias mais voltadas para a agricultura patronal, principalmente de *commodities* agropecuárias<sup>9</sup>; b) a importância da agricultura orgânica para a formação do indicador. Isso se deve, segundo os dados do Censo Agrário de 2006 do IBGE, a agricultura monocultora é predominante no Triângulo Mineiro, com intenso uso de agrotóxicos e mecanização. Dessa forma, os municípios dessa região não atingiram os níveis mais altos do IDR. Contudo, é importante ressaltar que quase a totalidade dos municípios do Triângulo obtiveram IDR Moderado.

<sup>9</sup> A participação da agricultura familiar nesta região, com relação ao total de agricultores familiares de Minas Gerais corresponde a 9% (Governo de Minas, 2014)

### 3.3 Análise da distribuição dos recursos do PRONAF em Minas Gerais frente ao desenvolvimento rural dos seus municípios.

Conforme já foi retratado, o volume de recursos do PRONAF aumentou significativamente nos últimos anos para o estado de Minas Gerais. Diversas novas modalidades foram criadas e mais contratos foram assinados, isso permitiu que o PRONAF atingisse mais família, em localidades que antes não eram alvo do programa. Contudo, o PRONAF ainda continua destinando mais crédito para os municípios mais desenvolvidos. Essa hipótese já havia sido testada por Silva (2006) que constatou que boa parte de municípios com IDR “Muito Baixo” não tinham acesso aos recursos; em contrapartida, uma gama de municípios enquadrados como IDR “Alto” fora contemplada. Segundo este trabalho, isto pode estar relacionado à dificuldade dos municípios menos desenvolvidos quanto à montagem de projetos em espaços com pouca organização institucional, ou mesmo com o fato de essas localidades apresentarem um nível populacional mais reduzido, o que não capacitaria muitos deles a receberem os recursos, pelas regras do PRONAF. A autora chama a atenção para o fato de que, de qualquer forma, seria esperado que a maior concentração de recursos estivesse voltada para os IDR’s classificados como “Baixo” e “Médio”, e não naqueles municípios enquadrados como de IDR “Alto”(Silva, 2006, p. 180).

Contrapondo as constatações observadas no estudo acima com os dados das Tabelas 02 e 03, verifica-se que mesmo tendo avançado em termos da liberação de recursos nos últimos anos, o PRONAF ainda se destina, em sua maior parte para os agricultores das cidades que apresentam melhores indicadores sociais e maior IDR. Ao se contrastar os 10 municípios mineiros com maior IDR *vis a vis* os 10 municípios com os menores valores para este do indicador pode-se observar distorção na liberação o de recursos. Dentre os municípios, os que mais receberam recursos do Programa, há maior diversificação econômica, sendo que somente em dois deles foi verificado maior participação do PIB agropecuário (Perdizes e Itanhandu). Nos demais, a participação do setor de serviços perfaz a maior parte do PIB, seguido pela indústria (IBGE, 2014), apesar de que em boa parte destes (como exemplo, Patrocínio, Patos de Minas, Campos Gerais), o setor de serviços está fortemente correlacionado com a agroindústria<sup>10</sup>. Nota-se que apenas Itanhandu recebeu menos de 1 milhão de reais em financiamentos no ano de 2012.

**Tabela 02 - Os 10 municípios com maiores IDR de Minas Gerais**

| Municípios         | PIB AGRO<br>(R\$ 1000,00) | Montante PRONAF<br>(R\$ 1000,00) | IDHM  | IDR   |
|--------------------|---------------------------|----------------------------------|-------|-------|
| Patrocínio         | 168.668,95                | 18.526,45                        | 0,729 | 0,570 |
| Patos de Minas     | 105.446,89                | 11.986,38                        | 0,765 | 0,550 |
| Perdizes           | 127.668,93                | 3.337,12                         | 0,723 | 0,550 |
| Campos Gerais      | 56.327,66                 | 8.283,24                         | 0,682 | 0,526 |
| Carmo da Cachoeira | 29.886,65                 | 1.822,86                         | 0,655 | 0,519 |
| Santa Margarida    | 26.833,66                 | 3.033,11                         | 0,61  | 0,519 |
| Campos Altos       | 53.211,48                 | 2.425,44                         | 0,702 | 0,517 |
| Itanhandu          | 45.050,41                 | 952,26                           | 0,739 | 0,514 |
| Bom Jesus da Penha | 15.416,95                 | 4.170,15                         | 0,735 | 0,513 |
| Divinópolis        | 35.329,31                 | 2.343,98                         | 0,764 | 0,510 |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponibilizados na plataforma virtual do IBGE, IPEADATA, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil e Plataforma de Gestão de Indicadores do Ministério do Planejamento.

<sup>10</sup>IBGE (2014) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/ Cidades. Disponível no site: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=31&search=minas-gerais>. Acesso em novembro de 2015.

Em contrapartida, entre os 10 menores, apenas um município recebeu acima de 1 milhão de reais em financiamento: Poté. Este município tem o maior peso do PIB voltado para o setor de serviços (72%), e uma participação da agropecuária relativamente baixa (cerca de 11%). No entanto, a explicação para um alto montante de recursos do PRONAF se dá pela adesão ao Programa de Comercialização Coletiva de Avicultura Familiar, em 2010. A proposta visa principalmente organizar a compra e a venda coletiva das aves com vistas a obterem melhor preço. O mesmo funciona para a comercialização, feita em conjunto com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do Governo Federal. A venda de 50% da produção do grupo que é adquirida pela Companhia Nacional de Abastecimento- Conab (EMATER – MG, 2015).

**Tabela 03 - Os 10 municípios com menores IDR de Minas Gerais**

| <b>Municípios</b>          | <b>PIB AGRO<br/>(R\$ 1000,00)</b> | <b>Montante PRONAF<br/>(R\$ 1000,00)</b> | <b>IDHM</b> | <b>IDR</b> |
|----------------------------|-----------------------------------|--|-------------|------------|
| Poté                       | 4.763,46                          | 2.401,80                                 | 0,624       | 0,260      |
| Bertópolis                 | 3.480,64                          | 778,84                                   | 0,594       | 0,256      |
| São João das Missões       | 2.088,71                          | 943,23                                   | 0,529       | 0,253      |
| Catuji                     | 1.891,71                          | 554,67                                   | 0,54        | 0,251      |
| Cristália                  | 5.433,27                          | 819,44                                   | 0,583       | 0,249      |
| Ninheira                   | 4.898,69                          | 329,00                                   | 0,556       | 0,247      |
| Congonhas do Norte         | 1.475,74                          | 771,47                                   | 0,568       | 0,247      |
| Vargem Grande do Rio Pardo | 3.166,14                          | 488,10                                   | 0,634       | 0,241      |
| Serra Azul de Minas        | 1.277,30                          | 230,07                                   | 0,557       | 0,225      |
| Cachoeira de Pajeú         | 4.099,67                          | 572,06                                   | 0,578       | 0,216      |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponibilizados na plataforma virtual do IBGE, IPEADATA, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil e Plataforma de Gestão de Indicadores do Ministério do Planejamento.

Municípios como Bertópolis, por exemplo, predominam pequenas propriedades de autosubsistência, com pequena produção de corte e engorda de gado<sup>11</sup>. O município de Serra Azul de Minas foi um dos que apresentaram menor índice de desenvolvimento rural e está entre o que menos recebeu recursos do PRONAF. Parte da sua produção familiar está voltada para a produção de queijos<sup>12</sup>. Ao observarmos as Tabelas 02 e 03 podemos notar também que existe uma consonância entre o IDR e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Entre os municípios mineiros com maior IDR apenas três possuem IDHM inferior a 0,7; naqueles com os menores IDR, apenas dois deles ultrapassaram a marca de 0,6 no IDHM.

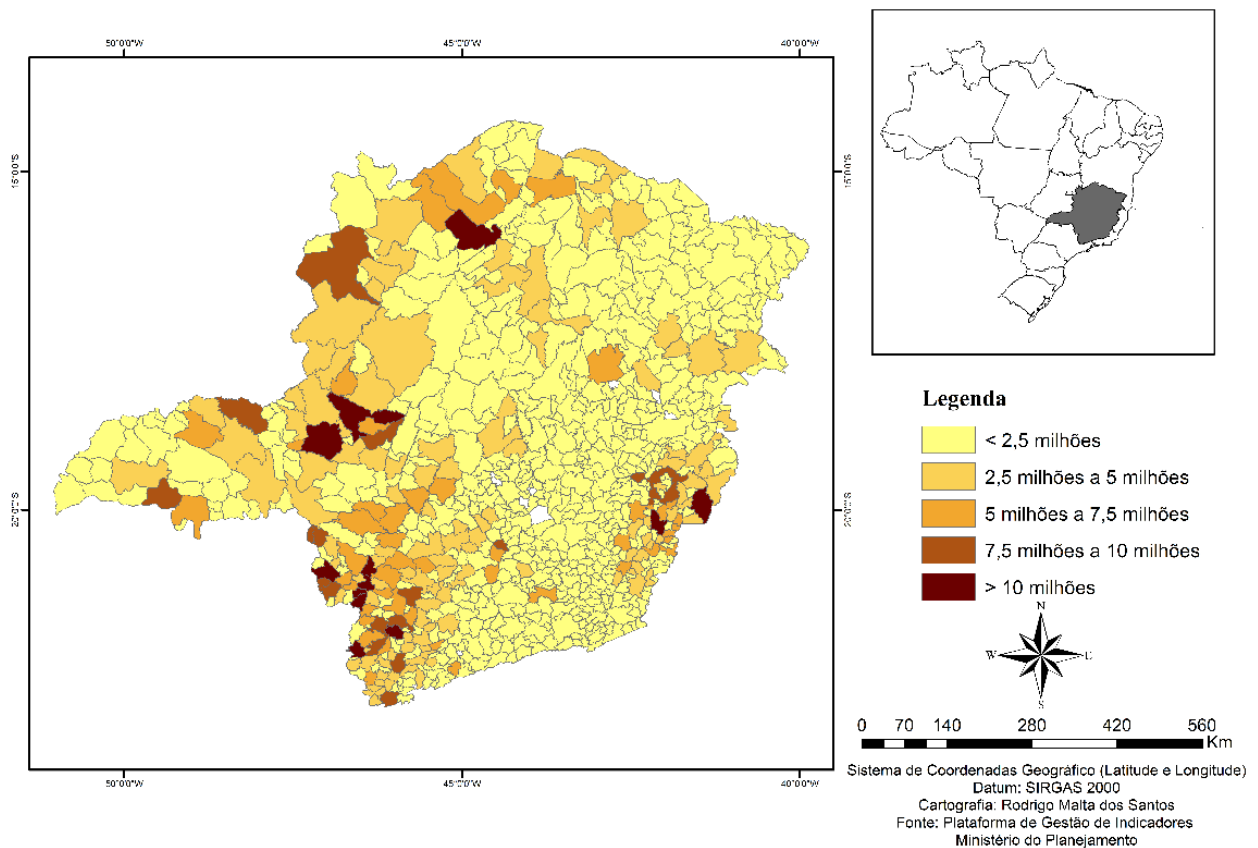
As Tabelas 02 e 03 e os Quadros A e B, que estão no Anexo I, corroboram com o que foi afirmado por Silva (2006). Dos 25 municípios mineiros que receberam as melhores avaliações no IDR, cinco deles estão entre os municípios que mais receberam verbas do PRONAF. Nenhum dos 25 municípios com menor IDR está entre os que mais receberam verbas do PRONAF. Nesse sentido, a questão da territorialidade é importante para se entender a distribuição do montante de financiamento do PRONAF. Os municípios que mais recebem do programa se localizam nas regiões em que a agricultura familiar é mais integrada à economia local e regional. Cidades como Patrocínio e Patos de Minas que se localizam na região do Alto

<sup>11</sup> De acordo com o site institucional da Prefeitura do Município ([http://www.bertopolis.mg.gov.br/crbst\\_7.html](http://www.bertopolis.mg.gov.br/crbst_7.html)). Acesso em novembro de 2015.

<sup>12</sup> Segundo a EMATER MG, junto a outros municípios, forma a região produtora do “Serro”: Alvorada de Minas, Conceição do Mato Dentro, Dom Joaquim, Materlândia, Paulistas, Rio Vermelho, Sabinópolis, Santo Antônio do Itambé, Serra Azul de Minas, Serro.

Parnaíba são exemplos disso. Patos de Minas é conhecida por ser a capital nacional do milho, mas também soja, café, mandioca e feijão. De acordo com informações do *site* da Prefeitura Municipal e da plataforma virtual IBGE Cidades, há um grande dinamismo na agricultura da cidade devido também ao Centro Integrado de Abastecimento (Ceasa Regional), que permitem que agricultores familiares (em especial os hortifrutigrangeiros) comercializem sua produção de maneira direta, sem intermediários. Patrocínio, do mesmo modo, é uma das cidades que mais recebe recursos do PRONAF. Sua agricultura é voltada para a produção de café, milho, soja feijão, algodão e arroz e a produção de leite no município também é significativa, sendo escoada, em sua maior parte, para Belo Horizonte.

**Figura 02 – Montante de Financiamento do PRONAF por município no Estado Minas Gerais**



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da Plataforma de Gestão de Indicadores do Ministério do Planejamento (2010).

A Figura 02 mostra uma situação que corrobora com o que foi citado acima. Na maior parte das regiões de Minas Gerais nas quais a Agricultura Familiar não é tão dinâmica (como em Patrocínio e Patos de Minas), o montante de financiamento do PRONAF é significativamente menor. Principalmente nas regiões Norte, do Vale do Jequitinhonha, Vale do Mucuri e Rio Doce, poucos foram os municípios que receberam mais de 2,5 milhões de reais em empréstimos deste Programa. Ainda, as Figuras 01 e 02 possuem alguns pontos em comum que devem ser ressaltados. Os municípios classificados com o IDR Baixo ou Muito Baixo na Figura 01 coincidem amplamente com os municípios que receberam menos verbas via financiamento do PRONAF, principalmente nas regiões Norte, do Vale do Jequitinhonha, Vale do Mucuri e Rio Doce. Da mesma forma, a Região do Alto Parnaíba e Sul de Minas concentram os municípios com os maiores níveis de desenvolvimento rural. Esses municípios foram também os que mais

receberam verbas do PRONAF em 2012 de acordo com a Plataforma de Gestão de Indicadores do Ministério do Planejamento.

Com isso, corrobora-se a hipótese de que a lógica de concentração de recursos do PRONAF continua concentradora naqueles municípios com melhores indicadores econômicos, sociais, institucionais e ambientais. Apesar da criação de novas modalidades como tentativa de incorporar outros públicos – alvos mais marginalizados, o programa continua tendo uma atuação mais efetiva nos municípios economicamente mais integrados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho se propôs a confrontar a lógica de distribuição dos recursos do PRONAF, no âmbito dos municípios mineiros, com o seu nível de desenvolvimento rural. Para isso, partiu-se de uma adaptação do Indicador de Desenvolvimento Rural (IDR) baseado no indicador desenvolvido por Kageyama (2004) e Silva (2006). Com ele, foram classificados os 853 municípios mineiros em um *ranking* que avalia aspectos muito mais profundos que apenas a produção agrícola de cada municipalidade: contemplando também outras dimensões importantes: institucionais, ambientais, econômico e demográfica-sociais. A análise dos quatro “sub-indicadores” componentes do IDR permitiu que a diversidade do Estado de Minas Gerais viesse à tona. As regiões do estado apresentam diferentes graus de desenvolvimento entre elas, e demonstraram também diferentes graus de desenvolvimento entre seus municípios.

Desde a data da criação do PRONAF, 1995, até os dias de hoje, os municípios mineiros se desenvolveram muito e deram importante passo para superar problemas graves como a subnutrição, analfabetismo, acesso à água, pobreza extrema, desemprego – toda essa evolução pode ser acompanhada pela plataforma virtual do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. O PRONAF, ao torna-se um aliado a diversas outras políticas públicas, foi fator importante para levar desenvolvimento social para essas municipalidades. No entanto, o desenvolvimento rural não ocorre na mesma intensidade em todos os municípios do Estado de Minas Gerais. O Programa ainda peca pela sua lógica concentradora, ao contemplar agricultores mais integrados ao mercado e municipalidades mais desenvolvidas em termos de desenvolvimento rural.

A importância do IDR se revela nesse aspecto: determinar quais municípios carecem de maior atenção dos entes públicos, tais como os das regiões Norte e Nordeste do estado que necessitam de melhor aperfeiçoamento das políticas públicas para atingirem o nível de desenvolvimento do Sul e Oeste do estado. O PRONAF, pela sua capilaridade, tem um grande papel neste ponto, enquanto principal instrumento de política pública voltado para a agricultura familiar. No entanto, a sua importância não minimiza a necessidade a crítica que se faz à sua institucionalidade. Ainda falta conseguir apoiar os municípios que são mais carentes de políticas públicas. Faz-se necessário aprimorar o desenho deste Programa, de forma que os municípios com menores índices de IDR acessem estes recursos.

Conforme constatado neste estudo e em consonância com Silva (2006), os municípios de menor nível de desenvolvimento rural foram aqueles que menos receberam financiamento deste programa. A explicação para tal persistência vai de encontro com hipóteses que já vem sendo difundidas nestes últimos anos por Silva (2006); Guanzioli (2007), Silveira e Valadares (2014), quais sejam, as liberações dos recursos do PRONAF continuam seguindo uma lógica mercadológica e bancária. Ao se financiar preferencialmente os agricultores que já possuem garantias de pagamento e/ou estão estruturados, operando com uma lógica bancária, o PRONAF tem o seu poder de levar crédito aos agricultores familiares mais aliados das políticas públicas

e menos integrados ao mercado limitado. Além disso, essa lógica estimularia pouco o direcionamento de recursos para as regiões menos favorecidas.

Dessa forma, a caracterização dos municípios mineiros de acordo com o grau de desenvolvimento rural – feita pelo IDR se revela importante, pois indica quais municípios carecem de maior estímulos via políticas públicas por parte do Estado. Em Minas Gerais, as regiões Norte e Nordeste, em especial, necessitam de mais empenho do poder público para impulsionar um maior desenvolvimento socioeconômico nestas regiões.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABROMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. SP: Hucitec, Ed. Unicamp, 1992.

ARAÚJO, C. A. L. **Desenvolvimento rural**: uma análise de indicadores populacionais, sociais, econômicos e ambientais. 2014. 91 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) - Universidade Estadual de Montes Claros, 2014.

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**. FAQ - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Disponível em:  
[http://www.bcb.gov.br/pre/bc\\_atende/port/PRONAF.asp#11](http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp#11) acesso em 23 de outubro de 2015.

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**. Resolução nº 2101 Crédito Rural. Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) - Safra de Verão 1994/95. Disponível em:  
[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/43273/Res\\_2101\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/43273/Res_2101_v1_O.pdf) acesso em 23 de outubro de 2015.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015**: avanços e desafios. Brasília: SAF/MDA, 2015.

CORREIA, V. P.; SILVA, F. F. O novo desenho do Financiamento Agrícola e as dificuldades para os produtores não integrados. In: XVII Congresso da SOBER, 12, 2004, Cuiabá. **Anais...** Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/12/06O348.pdf> acesso em 20 maio 2015.

FAO/INCRA. **Projeto de Cooperação Técnica - Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília, INCRA:2000.

FAO/INCRA. **Perfil da Agricultura Familiar no Brasil**. Dossiê estatístico. Projeto UFT/BRA/036/BRA. Brasília: 1996.

FECAMP, Convênio PCT/IICA-PRONAF. **Estudos-de-caso em campo para avaliação dos impactos do pronaf**, Campinas, 2001. Consulta feita em 10/05/2015. Disponível no site: <[www.pronaf.gov.br/textos\\_e\\_estudos/fecamp.htm](http://www.pronaf.gov.br/textos_e_estudos/fecamp.htm)>

FERREIRA, B.; SILVEIRA, F. G. & GARCIA, R. C. **A agricultura familiar e o PRONAF**: contexto e perspectivas” in GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (orgs). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, IPEA, 2001.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – EMATER MG - **Perfil da Agricultura Familiar de Minas Gerais**. Documento de trabalho. 2014. Disponível em: <http://www.agricultura.mg.gov.br/images/files/Perfil%20da%20Agricultura%20Familiar%20v2.pdf>. Acesso em julho de 2015. - INSERI

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER – Revista de Economia Rural**, Rio de Janeiro, v. 45, n.2, p. 301-328, abr-jun 2007.

GUILHOTO, J. J. M. *et al.* **Agricultura familiar na economia: Brasil e Rio Grande do Sul** – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005 (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD, Estudos, v.9).

\_\_\_\_\_. **PIB da Agricultura familiar: Brasil-Estados** – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007. (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD, Estudos, v.19).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Comentários: Brasil agrário retratado pelo Censo Agropecuário 2006**. Notas de esclarecimento. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil\\_2006/comentarios.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/comentarios.pdf) acesso em 20 maio 2015.

KAGEYAMA, A. “Desenvolvimento Rural: conceito e um exemplo de medida”. **Anais do XLIII Congresso da SOBER** Cuiabá (MT). 2004.

MATTEI, L. **Impactos do PRONAF: análise de indicadores** – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD, Estudos, v.11).

\_\_\_\_\_. **PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica** - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006 (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD, Estudos, v.12).

MARTINS, J. S. **Reforma agrária: o impossível diálogo**. São Paulo: Edusp, 2004.

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Decreto n.1.946 de 28 de junho de 1996** - Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm) acesso em 20 maio 2015.

SCHNEIDER, S. CASSOL, A. **A agricultura familiar no Brasil. Serie Documentos de Trabajo**. Santiago, Chile: Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial, 2013. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp

SCHNEIDER. S. e MARQUES, P.E.M (Orgs) **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**, Porto Alegre, ED. UFRGS, 2004.

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

SILVEIRA, F. G.; VALADARES, A. A. Evolução Recente do PRONAF-Crédito: 1999 a 2013. In: 52º Congresso da SOBER, 2014, Goiânia. **Anais...** Disponível em: <http://itarget.com.br/newclients/sober.org.br/2014/52congresso/pdf/sessao2.pdf> Acesso:10/ 2015

STEGE, A. L.; PARRÉ, J. L. Fatores que determinam o desenvolvimento rural nas microrregiões do Brasil. **Confins [online] Revista Franco-Brasileira de Geografia**, n.19, 2013. Disponível em: <http://confins.revues.org/8640> acesso 08 Dezembro 2015.

### Anexo I

**Quadro A – 25 municípios de Minas Gerais com maior IDR**

| Municípios                    | <b>IDR<br/>(<u>ISD+IPI+IE+IA</u>)<br/>4</b> |
|-------------------------------|---|
| 1. Patrocínio                 | 0,570                                       |
| 2. Patos de Minas             | 0,550                                       |
| 3. Perdizes                   | 0,550                                       |
| 4. Campos Gerais              | 0,526                                       |
| 5. Carmo da Cachoeira         | 0,519                                       |
| 6. Santa Margarida            | 0,519                                       |
| 7. Campos Altos               | 0,517                                       |
| 8. Itanhandu                  | 0,514                                       |
| 9. Bom Jesus da Penha         | 0,513                                       |
| 10. Divinópolis               | 0,510                                       |
| 11. Bambuí                    | 0,508                                       |
| 12. Gonçalves                 | 0,508                                       |
| 13. São Sebastião do Paraíso  | 0,508                                       |
| 14. Divisa Nova               | 0,507                                       |
| 15. Carvalhópolis             | 0,505                                       |
| 16. Sete Lagoas               | 0,504                                       |
| 17. Monte Belo                | 0,504                                       |
| 18. Alterosa                  | 0,503                                       |
| 19. Oliveira                  | 0,503                                       |
| 20. Espírito Santo do Dourado | 0,503                                       |
| 21. Unaí                      | 0,501                                       |
| 22. Três Pontas               | 0,500                                       |
| 23. Passos                    | 0,500                                       |
| 24. Tupaciguara               | 0,499                                       |
| 25. Nova Resende              | 0,498                                       |

**Quadro B – 25 municípios de Minas Gerais com maior Repasse do PRONAF**

| Municípios                  | <b>Montante PRONAF<br/>(R\$ 1000)</b> |
|-----------------------------|---------------------------------------|
| 1. Nova Resende             | 22.080,71                             |
| 2. Patrocínio               | 18.526,45                             |
| 3. Alpinópolis              | 14.362,01                             |
| 4. Andradas                 | 12.979,95                             |
| 5. Mutum                    | 12.673,78                             |
| 6. Poço Fundo               | 12.209,59                             |
| 7. Patos de Minas           | 11.986,39                             |
| 8. São Sebastião do Paraíso | 11.894,75                             |
| 9. Manhuaçu                 | 11.599,34                             |
| 10. Juruáia                 | 10.979,33                             |
| 11. Muzambinho              | 10.412,86                             |
| 12. São Francisco           | 10.379,78                             |
| 13. Santa Rita de Caldas    | 9.891,54                              |
| 14. Araguari                | 9.839,7                               |
| 15. Camanducaia             | 9.402,71                              |
| 16. Ibiraci                 | 9.402,02                              |
| 17. Caratinga               | 9.320,18                              |
| 18. Unaí                    | 9.190,9                               |
| 19. Itamogi                 | 8.640,32                              |
| 20. Inhapim                 | 8.447,63                              |
| 21. Claraval                | 8.303,33                              |
| 22. Campos Gerais           | 8.283,24                              |
| 23. Monte Santo de Minas    | 8.249,93                              |
| 24. Campestre               | 8.230,13                              |
| 25. Itapagipe               | 8.184,88                              |

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponibilizados na plataforma virtual do IBGE, IPEADATA, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil e Plataforma de Gestão de Indicadores do Ministério do Planejamento.