

PREVIDÊNCIA RURAL E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO: OS IMPACTOS DAS TRANSFERÊNCIAS DIRETAS E INDIRETAS PARA O SETOR AGRÍCOLA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE.

BRITO, Johnatan Rafael S. de¹ FILHO, João Matos² PENHA, Thales Augusto Medeiros³
SOUZA, José Antônio Nunes de⁴

RESUMO: A organização das unidades federativas nacionais sofreu algumas mudanças importantes e que merecem uma atenção. Após a Constituição de 1988 houve uma reorientação dessa estrutura federativa. As unidades subnacionais adquiriram mais autonomia e houve uma mudança na dinâmica federativa do país. As transferências diretas para a população, também se apresentam como fator preponderante na análise desse tema, posto que mesmo em quantidades pequenas, esses recursos constituem maior parte da renda dos agricultores familiares. A execução das atividades no campo dos pequenos agricultores familiares é observada a partir de uma comparação entre os pressupostos de dinamismo e diversificação, gerando competitividade para estes, conforme trabalhado por Veiga, e a concepção de José Graziano que afirma que a agricultura deveria trabalhar em conjunto com a indústria, só assim se teria esse dinamismo. A síntese dessa temática é apresentada por Van Der Ploeg conceituando a existência de um modelo camponês-empresarial. Outra característica importante é que embora haja cooperação e associativismo para angariação de recursos, existe uma grande dependência desses recursos de transferência. Assim, o governo exerce um papel fundamental nesse contexto. Assim, compreende-se que existe uma dependência dos municípios do RN e, por conseguinte, dos pequenos agricultores familiares destes municípios. Observa-se a variação do PIB agropecuário em relação ao movimento das curvas das variáveis de transferência FPM, PRONAF, Bolsa Família e Previdência Rural.

PALAVRAS-CHAVE: Agricultura Familiar, Dependência, Transferências, Modelo Camponês-Empresarial.

ABSTRACT: The national organization of federal units has undergone some important changes and they deserve attention. After the 1988 Constitution there was a reorientation of federal structure. Subnational units acquired more autonomy and there was a change in the dynamics of the federal country. Direct transfers to the population, are also seen as a major factor in the analysis of this issue, since even in small amounts, these features are most of the income of farmers. The activities in the field of small family farmers is seen from a comparison between the assumptions of dynamism and diversity, creating competition for these, as worked out by Veiga, and the design of Joseph Graziano said that agriculture should work in conjunction with industry, only then would this dynamism. The synthesis of this theme is presented by Van Der Ploeg conceptualizing the existence of a peasant-style business. Another important feature is that although there is cooperation and partnerships for fundraising, there is a large dependence of these transfer capabilities. Thus, the government plays a key role in this context. Thus, it is understood that there is a dependency of the municipalities of the newborn and, therefore, small family farmers in these counties. Note the change of agricultural GDP in relation to the movement of the transfer curves of the variables FPM, PRONAF, Family Allowance and Rural Welfare.

KEY WORDS: Family Agriculture, Dependency, Transferences, Peasant-Business Model.

¹ Mestre em Economia pela UFRN

² Doutor em Ciências Econômicas pela UNICAMP, Prof. de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

³ Doutorando em Economia – UNICAMP

⁴ Mestre em Economia pela UFRN, Servidor do Governo do Estado de Rio Grande do Norte

1. INTRODUÇÃO

Um dos jargões mais utilizados no meio político atual é: “Estou convencido de que nunca na história deste país...”. No lugar das reticências pode-se colocar “se viu tanta transferência de recursos entre as esferas de governo”. Faz-se uso desse jargão para enfatizar a importância das transferências de recursos para o fechamento das contas dos municípios e os discursos dos chefes dos executivos municipais, vistos em encontros e conferências, estão sempre pautados na importância desses recursos para seus municípios, reforçando essa ideia.

A organização das unidades federativas nacionais sofreu algumas mudanças importantes e que merecem uma atenção. Após a Constituição de 1988 houve uma reorientação dessa estrutura federativa. As unidades subnacionais⁵ adquiriram mais autonomia e houve uma mudança na dinâmica federativa do país. Iniciou-se nesse período um processo de emancipação, onde surgiu uma grande quantidade de novos municípios. Dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE – mostram que entre os anos de 1980 e 2006 foram criados por meio de leis ordinárias, 2.494 novos municípios, o que representa um aumento de aproximadamente 45% do total dos municípios brasileiros até 2006.

Uma pergunta bastante pertinente seria qual o motivo desse aumento da quantidade de municípios brasileiros. Uma resposta convincente seria pautada em função das transferências de recursos, sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, tendo em vista que não havia nenhum tipo de restrição a essa criação de municípios, que só veio surgir a partir de 1996, com a emenda constitucional nº 15 que tinha caráter de limitador de autonomia. (TOMIO, 2002)

Segundo dados do IBGE de 2010, os recursos do FPM representam, em média, 57,3% das receitas das prefeituras municipais do Brasil. Para alguns municípios do Estado do Rio Grande do Norte, os recursos de FPM representam mais de 80% do total de suas receitas.

Além do FPM, programas de transferência direta ou indireta, tais como Previdência Rural, Bolsa Família e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), são transferências que dão base para a atuação dos municípios, inclusive no setor agropecuário.

No que se refere à Previdência, observa-se que sua generalização no campo promoveu efeitos sociais e econômicos até pouco tempo desconhecidos. De forma surpreendente, a ampliação dos benefícios previdenciários a milhares de trabalhadores rurais operou de forma importante para a sustentação e expansão da renda destes beneficiários. Funciona também como “escape”, como sustentáculo econômico de grande parte dos municípios brasileiros. Observa-se, por tanto, que a

⁵ Refere-se às divisões menores da federação: Estados e Municípios

previdência assume um papel crescente e relevante na composição da renda das famílias rurais.

A expansão dos benefícios de aposentadoria bem como a inserção de outras fontes de recursos como as “bolsas-auxílios”, apresentada na região Nordeste, sobretudo no semiárido, compreende o fenômeno de maior importância e com maior impacto econômico e financeiro nessa região nos últimos anos. Cerca de 10 milhões de pessoas inseridas no semiárido nordestino apresentam a prática de uma agricultura e uma pecuária ambos tradicionais. Estas atividades vêm se esfacelando e tornando-se cada vez mais vulneráveis à fatores de intemperismo físicos, químicos e biológicos. A renda derivada dessas fontes de renda cria uma “economia resistente às secas” numa vasta extensão de terras que não são beneficiadas pelos “polos regionais de irrigação”. (MAIA GOMES, 2001)

Em se tratando do setor agrícola, o governo federal dispõe de alguns programas de auxílio ao produtor. O maior programa nacional nessa temática é o PRONAF. Este programa financia projetos que gerem renda para os agricultores familiares. Se caracteriza por uma baixa taxa de juros e é o programa de financiamento com menor taxa de inadimplência do Brasil. Este programa tem sido fundamental para a manutenção da agricultura familiar, tanto para o nordeste, predominantemente de agricultura familiar para subsistência, como para a região sul, que apresenta características mais dinâmicas e a mentalidade de cooperativismo, sendo uma exceção no Brasil.

O Rio Grande do Norte apresenta a mesma tendência regional. Desde os anos de 1980, com a desestruturação da economia algodoeira, assim como pela falta de políticas públicas de ocupação e renda ao longo de todos esses anos, implica na sobrevivência das pequenas famílias inseridas no setor agrícola seja baseada quase que exclusivamente dessas fontes de recursos de transferências diretas. Some-se a isso a importância desses recursos no fluxo de capital dos municípios na movimentação comercial em suas feiras livres, que são sustentadas principalmente por esses benefícios.

O objetivo do trabalho é identificar a importância desses repasses para a produção agropecuária da agricultura familiar dos municípios do RN, sob a hipótese de que tais transferências de recursos apresentam fator fundamental para a atividade deste setor.

Apesar da relevância do entendimento mais aprofundado dessa realidade social, pouco tem sido escrito sobre essa temática no contexto estadual, nem para efeito de conhecimento nem para o desenvolvimento de uma política para correção desse problema.

O trabalho divide-se em outras quatro seções. A primeira apresenta o referencial teórico do trabalho, com base no referencial institucionalista, na discussão

acerca da definição e característica da agricultura e o federalismo fiscal para a compreensão do movimento de transferências de recurso.

Em seguida apresenta-se a metodologia do trabalho, coleta e organização dos dados. A terceira seção traz a apresentação dos dados do PIB agropecuário, previdência rural, bolsa família, FPM e PRONAF e suas respectivas análises. Por fim, apresentam-se as considerações finais suscitadas a partir dos resultados encontrados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para a fundamentação teórica deste trabalho, faz-se necessário uma análise cuidadosa. Para tanto, esta seção divide-se em três. Na primeira é trabalhada a teoria institucionalista. Na segunda estão dispostas as teorias sobre agricultura, o embate entre Agricultura familiar e *Agribusiness*. Por fim, se apresenta a teoria do Federalismo Fiscal a fim de elucidar a estruturação das transferências de recursos entre as esferas de governo no Brasil. Observar-se-á a importância desses recursos para os municípios e como eles podem afetar as atividades econômicas e o PIB da esfera menor do governo subnacional.

2.1. Análise Global da Agricultura Familiar

O pressuposto de que existe uma dependência das transferências de recursos do governo para a produção dos agricultores familiares do estado do RN foi trabalhado por Tonneau & Teixeira (2002). Eles apontam que a sustentabilidade de parte dessa produção depende de transferências diretas, tais como aposentadorias e bolsa-auxílio. Isso traz dissonância em relação ao foco do programa.

Observando a dinâmica dos municípios brasileiros, Veiga *et al* (2001) expõe que as atividades mais diversificadas no setor agrícola são alavancadas pela agricultura familiar. Essa ideia de diversificação não se restringe simplesmente ao produto, mas expande-se para as atividades, aos recursos, e as atividades dessa agricultura como um todo. O dinamismo gerado a partir do modelo de diversificação dá condições para que estes agricultores tenham competitividade no mercado.

Em contraponto à ideia de pujança da agricultura familiar, Graziano da Silva (2001) aponta a diversificação não como um ponto de alto dinamismo, mas apresentando um cenário de pequenos avanços no que se refere à renda desses agricultores familiares, gerando muita dependência do mercado consumidor local, caracterizado por ser pequeno e cujos consumidores apresentam um baixo poder aquisitivo. Para ele, o aumento da competitividade da agricultura familiar se daria com o acréscimo da quantidade de empregos que elevaria os rendimentos das famílias.

De acordo com essa visão, existe uma quantidade de trabalhadores no setor rural que pode ser acolhida pelo mercado. Entretanto, dependem da criação de novos empregos. Assim, observa-se a adoção de um modelo patrimonial, aos moldes da

indústria, com trabalho assalariado, uma centralidade na organização, com uma produção especializada e em escala. Isso gera uma dependência de fatores exógenos que não podem ser controlados.

A grande questão levantada nessa discussão é ideia de dependência ou autonomia: *to make or to buy*. No modelo apresentado por Veiga, o setor agrícola deve ser autônomo e internalizar competências endogeneizando seu processo, ou seja, trazer dinamismo pelo domínio de toda cadeia. Em sentido oposto, Graziano da Silva entende que a competitividade se dá pela especialização. Um setor especializado em um determinado produto poderia ser mais dinâmico por poder produzir em escala, tal qual o setor industrial. Seria dependente, mas a compensação seria o fluxo de produtos e capital.

Essa discussão é trabalhada por Van der Ploeg (2008). Ele apresenta a discussão a cerca do da definição de agricultura através de três conceitos. O primeiro é o de campesinato, que apresenta características de ser multifuncional, ou seja, a mão de obra e a posse da terra são da família produtora. Ela detém a posse dos meios de produção.

O Segundo conceito é o de agricultura empresarial. A característica desta é o direcionamento de recursos captados para produção especializada e em escala, gerando uma dependência que só pode ser compensada pelo alto nível de produção. O ultimo conceito é o de agricultores capitalistas. Estes seguem o modelo agroexportador baseado em redes de distribuição internacionais com trabalhadores assalariados e em busca de lucros elevados. (VAN DER PLOEG, 2008)

Os modelos sugeridos por Veiga e por Graziano comportam-se como uma síntese desses conceitos trabalhados por Van Der Ploeg. Para o primeiro, a ideia seria uma agricultura camponesa-empresarial, com redes de comercialização, associativismo e cooperativismo – modelo *botton-up*. Para o segundo, seria um modelo capitalista empresarial, com o foco no mercado externo, trabalho assalariado e produção especializada e em escala, mas com dependência – modelo *top-down*.

Observando as características do setor agropecuário do estado do RN, pode-se dizer que sua média está mais próxima do modelo camponês-empresarial. Uma outra característica importante é que embora haja cooperação e associativismo para angariação de recursos, existe uma grande dependência desses recursos de transferência. Assim, o governo exerce um papel fundamental nesse contexto.

2.2. Agribusiness e Agricultura familiar

O debate sobre o desenvolvimento do setor agrícola no Brasil apresenta-se como um embate travado entre duas linhas de pensamento: *Agribusiness* e a Agricultura Familiar. A primeira se caracteriza por ser uma agricultura patronal, originária da grande expansão do capitalismo industrial da segunda metade do século

XIX, com o surgimento do *high farming*.⁶ A segunda apresenta-se como sendo o cultivo da terra por pequenos proprietários rurais com sua mão de obra fundamentalmente familiar. (VEIGA, 1996)

A agricultura patronal apresenta características oriundas da primeira revolução industrial. A mecanização do campo, a produção em larga escala e o processo era organizado por um capitalista que contratava trabalhadores para o trabalho no seu campo. Essa temática foi sendo desenvolvida e cresceu de forma exponencial até o início do século XX. A partir de então, o mundo começa a ver com bons olhos o modelo de campesinato francês que tinha como característica uma política fundiária de desenvolvimento da agricultura familiar. Esse movimento de crescimento da agricultura familiar marcou o quinto ciclo econômico do capitalismo, principalmente em países desenvolvidos. (VEIGA, 1996)

Ao analisar essa conjuntura, John Davis e Ray Goldberg, professores da universidade de Havard nos Estados Unidos, apresentaram, em 1957, o conceito de agribusiness como sendo a resultante das operações de: produção e distribuição de suprimentos agrícolas; produção nas unidades agrícolas; do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos e seus derivados. Desta maneira, verifica-se a principal característica do modelo de agricultura patronal, a agricultura assumindo a função de ser um setor da indústria.

Esse modelo de agricultura foi perdendo força no mundo e foi dando lugar a uma agricultura voltada muito mais para os pequenos agricultores, que assumiam como característica uma agricultura familiar onde a própria família é a dona da terra e ela mesma trabalha na lavoura produzindo seus produtos. Países do chamado primeiro mundo, como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Japão e todo oeste europeu, perceberam que a agricultura patronal e as grandes oligarquias fundiárias apresentavam desvantagens econômicas e sociais em relação à agricultura familiar. Assim, políticas agrícolas e fundiárias foram implementadas por estes países de forma a contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar e tolhendo o crescimento da agricultura patronal. (VEIGA, 1996)

O modelo de desenvolvimento agrícola baseado na agricultura familiar, segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), tem como características:

- Intima relação entre trabalho e gestão;
- Direção do processo produtivo conduzido pelos proprietários;

⁶ Segundo Veiga (1996), a agricultura de alta tecnologia desenvolvida pelo surgimento de máquinas possibilitando a produção em larga escala. Originou-se na segunda metade do século XIX no sul da Inglaterra espalhando-se por toda Grã-Bretanha.

- Ênfase na diversificação produtiva e na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida;
- Utilização do trabalho assalariado em caráter complementar e a tomada de decisões imediatas, ligadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo.

O vetor do desenvolvimento agrícola brasileiro aponta direção e sentido opostos do que se observa no mundo. Enquanto os países desenvolvidos implementaram ações de fortalecimento da agricultura familiar, o Brasil seguiu uma política de fortalecimento das grandes oligarquias fundiárias favorecendo a agricultura patronal.

A exceção do caso brasileiro fica por conta da região sul do país, que apresenta uma grande quantidade de família de imigrantes que tinham forte influência desse modelo familiar de agricultura.

2.3. Federalismo Fiscal e Transferência de Recursos

No que se refere à ideia federalismo fiscal, sua gênese surge logo após a grande depressão dos anos de 1930, quando a conjuntura da política econômica se modifica. O modelo apresentado pelo *mainstream*⁷ não oferecia respostas à crise, posto que para a corrente ortodoxa, o que existe são desequilíbrios temporários que são eliminados no longo prazo. O quadro crítico persistiu por muito tempo e a auto regulação do mercado com seus dispositivos equilibradores não reencaminhava a economia ao seu ponto de equilíbrio.

A partir de então, verifica-se a crescente preocupação com a economia do setor público. Vários trabalhos e teorias surgiram em face da grande aceitação dos pressupostos keynesianos. O próprio arranjo do federalismo fiscal ganhou corpo e seu desenvolvimento teórico baseou-se numa maior intervenção do estado nacional nos governos subnacionais.

O marco brasileiro neste sentido se deu com a constituição de 1988, quando houve o fortalecimento do papel do estado no desenvolvimento e no provimento de infraestrutura, sobretudo quando a União observou o alto grau de endividamento e a baixa capacidade de pagamento dos governos subnacionais.

Os déficits fiscais e os desequilíbrios financeiros dos estados brasileiros conduziram à União a tomar decisões e pôr em prática políticas de “socorro” a estes governos subnacionais, a fim de eliminar tais problemas e equilibrar as contas dos estados. Com o advento da Lei 9.496/97, a União assumiu as dívidas dos estados refinanciando-as, o que regularizou a situação dos estados expandindo inclusive sua

⁷ Vertente teórica hegemônica, nesse caso a teoria ortodoxia.

capacidade de pagamento e trazendo uma série de outros benefícios no que se refere às suas dívidas.

A regulação fiscal dos governos subnacionais é uma das principais características do federalismo fiscal, uma política econômica que atua no setor público, dividindo entre as demais esferas do governo recursos financeiros, o que reflete a essência da política que é a regulação financeira, política e social entre as esferas de governo. O repasse de recursos da União para os estados e municípios constitui fonte fundamental de renda, possibilitando que estas entidades, principalmente as municipais, fomentem o desenvolvimento de sua cidade e melhorando as condições de vida de seus habitantes.

Segundo Mendes (2002), para economia do setor público essa premissa do teorema do bem estar é corrompida, pois um bem público consumido não elimina o consumo do outro, não sendo necessário, por tanto, que cada indivíduo revele sua demanda por este bem, quando no caso de empresas privadas esses agentes atuam como *free riders*⁸. Por este motivo, no caso de bens ofertados por empresas públicas, não há nenhum tipo de sistema de preços que conduzam a economia ao ótimo de Pareto.

Entretanto, Tiebout (1956) afirma que mesmo em se tratando de bens públicos, existem formas do consumidor⁹ revelar suas preferências por estes bens. No caso de governos estaduais, cada governo poderia ofertar uma devida cesta de bens e tributos prefixados. Cada família escolheria viver no estado em que o pacote de bens e tributos maximize sua satisfação. Outra teoria que reforça essa ideia é a de que cada governo subnacional conhece melhor a preferência de seus habitantes que o governo nacional, conforme escreveu Oates (1972).

De acordo com Filho (2009), o equilíbrio financeiro das esferas de governo é essencial para o perfeito funcionamento do federalismo fiscal. Segundo ele, a insuficiência da base tributária dos municípios e a carência de investimentos em capital humano reforça a necessidade das transferências de recursos entre as esferas de governo. Sem esses recursos haveria uma sub-oferta de bens públicos não trazendo desenvolvimento para o município.

Existem autores que tratam a transferência de recursos como um problema potencial. O argumento para esse tipo de assertiva é que na verdade a transferência de recursos gera um certo tipo de dependência que causa "Preguiça Fiscal", no sentido de que diminuí a base de arrecadação nas esferas menores, sobretudo nos municípios. Existe, portanto, uma espécie de causalidade nesse sentido e o grau de

⁸ Agente econômico que acaba usufruindo determinado benefício proveniente de um bem, sem que tenha havido uma contribuição para a obtenção de tal.

⁹ Entenda-se consumidor como sendo usuário do serviço público.

dependência é cada vez maior quanto menor o tamanho do município em termos de arrecadação. (NETO, 2009)

3. METODOLOGIA

O trabalho apresenta uma análise do impacto das transferências diretas e indiretas na agricultura dos municípios do estado do Rio Grande do Norte, caracterizando-se como uma análise descritiva. O mesmo se desenvolverá por meio de dados primários e secundários que serão levantados através de três tipos de pesquisa – pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas. Para a materialização do objetivo do trabalho, inicialmente elaborou-se uma pesquisa de caráter exploratória, com o intuito de construir o referencial teórico.

A coleta dos dados necessários a viabilização da pesquisa realizou-se por meio de algumas visitas de pesquisa aos sites de órgãos governamentais e não governamentais que coletam, analisam e publicam dados oficiais, como é o caso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Previdência Social (MPS), entre outros. Convém salientar também que serão consultados também arquivos de outras instituições envolvidas nesta atividade – sindicatos, cooperativas e empresas privadas.

Os dados utilizados estão tabulados conforme os arranjos que possibilitem a explicação dos mesmos de forma inteligível com o interesse de dar maior clareza à análise e utilização dos números.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Através de pesquisas junto aos órgãos competentes, levantou-se os dados que se referem aos benefícios ativos da previdência social e às transferências diretas provenientes do programa Bolsa Família (transferências diretas) além dos dados de transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Os dados são referentes ao quinquênio de 2005 a 2009.

4.1 – PIB Agropecuário

A proposta do trabalho é verificar a importância das transferências para os agricultores familiares e sua produção nos municípios do RN. Para tanto, faz-se necessário observar a evolução do PIB agropecuário dos municípios, tendo em vista que este mede a produção agropecuária abarcando todo tipo de produção desse setor.

Dados coletados junto ao IBGE e ao IPEADATA apresentam a situação dos estados do nordeste brasileiro e a evolução ao longo os anos de 2003 a 2007. Esse período corresponde aos valores estudados no último senso agropecuário.

Em termos de PIB agropecuário, o estado do RN encontra-se na faixa intermediária da região. A tabela 1 apresenta os valores do PIB dos estados no nordeste no período entre os anos de 2003 e 2007.

Tabela 1. PIB Agropecuário dos Estados do Nordeste Brasileiro – 2003 a 2007 (R\$ x 1000).

Estado	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Bahia	4.590,71	4.980,64	4.238,49	3.853,73	4.704,99	22.368,55
Maranhão	2.201,15	2.416,46	2.561,92	2.539,18	3.016,46	12.735,17
Ceará	1.754,90	1.550,05	1.373,16	1.749,38	1.565,58	7.993,07
Pernambuco	1.384,11	1.318,60	1.387,13	1.468,80	1.455,60	7.014,25
Paraíba	845,97	735,89	675,65	763,54	639,95	3.661,00
Alagoas	774,83	741,67	687,93	677,85	623,82	3.506,10
Piauí	773,77	756,70	715,76	642,45	592,52	3.481,20
Rio Grande do Norte	696,62	662,21	556,74	681,12	587,70	3.184,39
Sergipe	458,13	345,36	335,86	390,91	400,66	1.930,93
Total	13.480,18	13.507,59	12.532,63	12.766,97	13.587,28	65.874,65

Fonte: IBGE/IPEADATA. Elaboração Própria

Os números apontam para uma tendência de baixo crescimento do PIB agropecuário nos estados do MA e PE, e queda nos demais estados do nordeste conforme o gráfico abaixo.

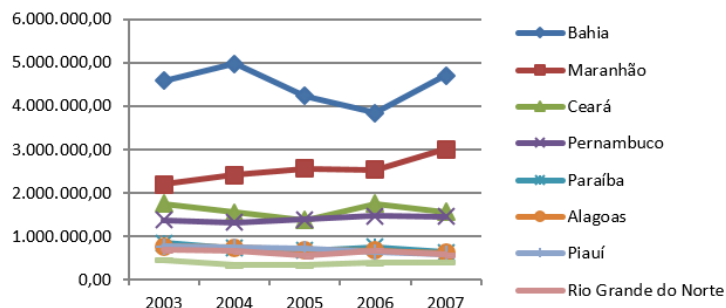


Gráfico 1. Dinâmica do PIB Agropecuário dos Estados do NE – 2003 a 2007.

Fonte: IBGE/IPEADATA – Elaboração Própria

No caso específico do RN, o somatório do PIB agropecuário de todos os municípios do RN para os anos de 2005 a 2009 estão sintetizados no gráfico abaixo. Os números se referem ao PIB agropecuário dos municípios, com valor adicionado e preços básicos com base no ano de 2000 (deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional) em moeda nacional. Os valores para os anos de 2008 e 2009 foram projetados com base na variação percentual do PIB no período de 2003 a 2005.

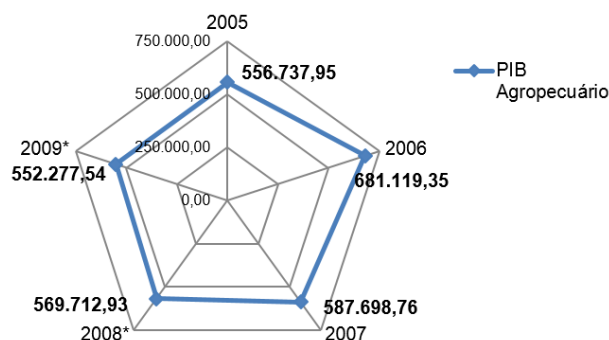


Gráfico 2: PIB Agropecuário do Estado do RN – 2005 a 2009.

Fonte: IBGE/IPEADATA – Elaboração Própria

* Valores do PIB Agropecuários projetados com base na variação dos anos de 2003 a 2007.

A partir desses dados referentes ao Produto Interno Bruto do setor agropecuário dos Municípios do estado do Rio Grande do Norte, ou seja, da soma de tudo que foi produzido nesse setor nos anos estudados, se poderá vincular a influência das transferências e sua importância para o setor.

4.2. Previdência Rural

No tocante à previdência rural, a partir dos dados coletados junto ao MPS sobre a quantidade de benefícios do RN relativamente à quantidade de benefícios ativos no Brasil ao longo dos anos, pode-se verificar uma tendência de crescimento ao longo dos anos estudados, ou seja, a quantidade de benefícios tem crescido ao longo dos anos tanto para o RN quanto ao Brasil.

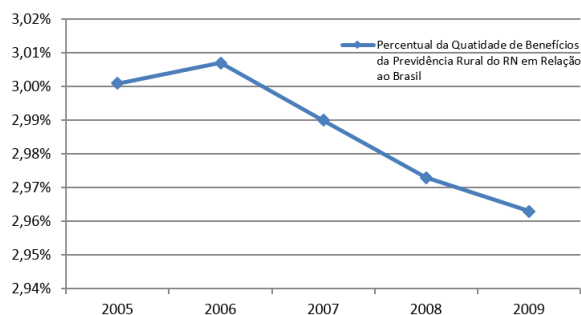


Gráfico 3. Percentual da quantidade de benefícios da previdência rural do RN em relação ao Brasil nos anos de 2005 a 2009.

Fonte: Ministério da Previdência Social – Elaboração Própria

O Gráfico 3 demonstra os valores percentuais da quantidade das transferências. Em termos relativos, os dados apontam que embora a quantidade

esteja crescendo, proporcionalmente existe uma tendência de queda, em termos percentuais, da quantidade dos benefícios transferidos ao RN em relação ao Brasil.

Em valores reais, observa-se que a tendência observada nos dados anteriores é a mesma. A tabela 2 apresenta os valores expressos em moeda corrente dos benefícios ativos no Rio Grande do Norte e no Brasil:

Tabela 2. Valor dos benefícios da previdência rural - rio grande do norte e brasil dos anos de 2005 a 2009 (r\$ x 100).

Ano	2005	2006	2007	2008	2009
Rio Grande do Norte	654.100,34	785.471,39	868.355,73	970.755,59	1.113.887,21
Brasil	21.722.931,00	25.935.447,00	28.799.383,00	32.372.544,00	37.227.566,00

Fonte: Ministério da Previdência Social. Elaboração Própria

No caso do montante dos valores dos benefícios, observa-se a mesma dinâmica dos dados de quantidade. Isso se explica pelo fato de que no estado do RN não há muita variação do valor dos benefícios da previdência rural entre os beneficiários.

Em termos de Nordeste, segundo dados obtidos junto ao Ministério da Previdência Social, o RN caracteriza-se como o terceiro estado que menos recebe benefícios previdenciários. Isso pode ser explicado pelo tamanho da população do estado, que, segundo dados do IBGE no ano de 2009, é a segunda menor do Nordeste. Isso explica também a posição relativa do estado quanto às quantidades e valores dos benefícios.

É importante ressaltar que os dados apresentados pelo Ministério da Previdência Social referentes à Previdência Rural não são disponibilizados por municípios e sim por estado. Entretanto, utilizando-se de uma *proxy* a partir de uma média estadual dos últimos cinco anos, pode-se dizer que o quantitativo dos benefícios rurais corresponde a 62,65% dos benefícios previdenciários totais.

Essa análise dos quantitativos dos benefícios da previdência rural para o estado do Rio Grande do Norte apresenta um movimento semelhante ao ocorrido no PIB agropecuário, o que pode indicar a aceitação da hipótese utilizada.

Observada a dinâmica e a relação entre as duas primeiras variáveis, passa-se para a análise da terceira variável, os recursos de transferência do programa bolsa família.

4.3. Bolsa Família

A terceira variável a ser trabalhada será a transferência de recursos a partir do programa Bolsa Família. Assim como a previdência, hipoteticamente entende-se que essa a transferência direta de renda proporcionada por este programa é importante para os agricultores familiares que fazem uso de parte desses recursos para a manutenção de suas atividades produtivas.

O Programa Bolsa Família é um programa de assistencialismo através de transferências diretas que integrou quatro programas federais (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e o Cartão-Alimentação), na esfera do Programa Fome Zero, possibilitando o acesso à alimentação, sob a justificativa de combater à fome e a pobreza. (PEQUENO, 2008)

O programa tem como base dois objetivos: o combate à miséria e à exclusão social através de transferências de recursos às famílias de baixa renda dando a estas a possibilidade de acesso aos direitos sociais básicos como a saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. O segundo objetivo é promover a inclusão social.

Segundo dados coletados junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao IBGE/IPEADATA, a região nordeste é a maior receptora de recursos do programa Bolsa Família. A tabela 3 apresenta os dados do valor total dos benefícios para os estados do nordeste no período de 2005 a 2009.

Tabela 3: Valor dos Benefícios do Programa Bolsa Família nos Estados do Nordeste – 2005 a 2009 e no Brasil (R\$ x 1000).

Estados	2005	2006	2007	2008	2009
Sergipe	103.978,41	139.480,03	164.180,65	192.078,90	228.065,26
Rio Grande do Norte	162.987,69	207.027,64	243.606,65	288.424,12	330.812,11
Alagoas	187.942,39	237.778,78	289.229,11	351.696,82	418.051,45
Piauí	201.620,55	266.100,30	320.210,90	378.091,70	433.021,42
Paraíba	240.156,55	300.484,37	354.791,99	420.649,32	477.101,97
Maranhão	373.620,22	540.255,60	664.518,27	802.131,23	943.841,22
Pernambuco	442.466,89	599.409,42	744.508,84	904.677,15	1.062.895,53
Ceará	519.471,34	650.956,45	749.617,54	891.827,79	1.008.130,97
Bahia	751.361,02	1.006.377,30	1.204.402,91	1.423.078,11	1.663.238,83
Brasil	5.691.667,04	7.524.661,32	8.965.499,61	10.606.500,19	12.454.702,50

Fonte: Ministério da Previdência Social, MDS. Elaboração Própria

Analisando os números do Estado do RN, verifica-se que em relação ao nordeste, é o segundo com menor número de benefícios e, por conseguinte, com a segunda menor quantidade de recursos recebidos.

A evolução dos valores da bolsa família no estado do RN apresenta um crescimento médio de pouco menos de 20% ao ano, observando o período estudado. Segue abaixo um resumo dos dados de todos os municípios do RN relativos às metas de atendimento do programa e os resultados obtidos nos anos de 2005 a 2009.

Utilizando a mesma metodologia de comparação que fora empregada em relação aos dados da previdência rural, identificou-se uma relação semelhante à verificada entre o PIB agropecuário e a previdência rural. No fim dessa seção

apresenta-se um gráfico com as linhas de tendência de todas as variáveis trabalhadas.

Tabela 4. Dados de Atendimento de Famílias e Valor dos Benefícios do Programa Bolsa Família nos RN – 2005 a 2009.

ANO	ESTIMATIVA DE ATENDIMENTO	BOLSAS OFERECIDAS	VALOR MÉDIO BOLSA ANO (R\$)	VALOR TOTAL BOLSAS (R\$)
2005	291.160	240.828	119.790,00	162.987.685,00
2006	291.160	298.643	119.005,69	207.027.636,00
2007	291.160	302.720	139.995,12	243.606.645,00
2008	291.160	292.522	170.104,60	288.424.121,00
2009	291.160	321.710	179.770,73	330.812.114,00

Fonte: Ministério da Previdência Social, MDS. Elaboração Própria

4.4. PRONAF

Criado no ano de 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar objetiva ofertar recursos, tanto por transferência quanto por financiamento para agricultores familiares do Brasil. Com isso, busca dar aporte de recursos para as atividades da agricultura familiar, que segundo Veiga (1996) é o sustentáculo do setor agrícola e apresenta maior dinamismo.

Através de mais de dez linhas de crédito diferenciadas, o programa busca ainda organizar o setor de forma que o modelo de cooperativismo e associativismo visto nos países mais desenvolvidos e inclusive na região sul do Brasil, seja aplicado a todos os pequenos agricultores do Brasil, agregando valor ao produto, modernizando o setor e valorizando o produtor rural.

Segundo números fornecidos pelo Banco do Nordeste e pelo MDA, observa-se que as contratações dos créditos do PRONAF cresceram de forma sustentada desde 2000, quando atendia cerca de 3.400 municípios. Em um ano esses números cresceram para 4.539. Ao longo dos anos esse número vem crescendo de forma que em 2008 atingiu a quantidade de 5.379 municípios brasileiros.

Em valores esse quantitativo também apresentou crescimento considerável, indo de 3,3 bilhões no ano 2000 para 10 bilhões em 2007.

No caso do Rio Grande do Norte, o Pronaf tem sido responsável por fomentar o desenvolvimento do setor em diversas localidades do Estado. Cooperativas e Associações de agricultores familiares têm sido organizadas através ao crédito fundiário e aos recursos do PRONAF. Isso tem gerado desenvolvimento desse setor da economia do estado baseado principalmente na diversificação de produtos.

Entretanto, o que se vê no RN é uma queda acentuada da quantidade de crédito e do montante de recursos transferidos. A tabela abaixo apresenta os números do PRONAF no RN:

Tabela 5. Número de Contratos do PRONAF e Variação Percentual no Estado do Rio Grande do Norte entre os anos de 2005 e 2009.

	2005	2006	2007	2008	2009
Números de Contratos	79.555	78.937	58.693	33.325	26.862
Variação % nº de Contratos	-	-0,777%	-25,65%	-43,22%	-19,39%

Fonte: MDA, BACEN, BANCOOB, BANSICREDI, BASA, BB, BN E BNDES. Elaboração Própria

Não se sabe ao certo que motivou essa queda, indo totalmente de encontro com a tendência nacional. Alguns estudiosos da área identificam esse problema como sendo um reflexo da burocracia para a captação desses recursos, a pouca organização das famílias e a falta de apoio técnico para a execução desses projetos. Ao que parece, essa tendência pode ser observada principalmente nos municípios dos estados do nordeste.

O Gráfico 4, abaixo demonstra a variação no montante de recursos do PRONAF no Estado do RN.

Percebe-se que com a queda na captação de recursos do PRONAF no estado do RN, faz-se necessário a existência de outras fontes de recursos. Essa é uma premissa importante para explicar a importância das demais variáveis estudadas nesse trabalho. Um grande, senão o maior componente de receita da maioria esmagadora dos municípios brasileiros é o FPM. Ele tem importância fundamental nessa temática.

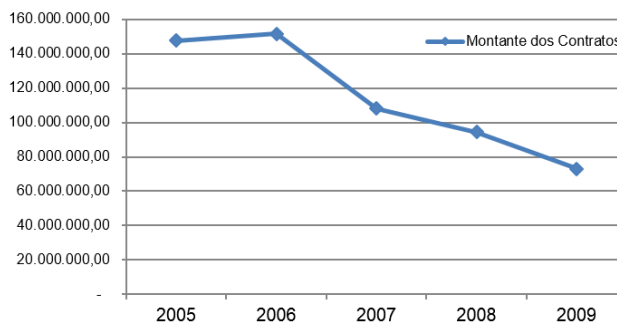


Gráfico 4: montante de recursos do PRONAF para o RN em relação nos anos de 2005 a 2009.

Fonte: MDA, BACEN, BANCOOB, BANSICREDI, BASA, BB, BN E BNDES. Elaboração Própria

4.5. FPM

O FPM é uma fonte de recursos transferidos da União para os municípios. É uma transferência constitucional (CF, art. 159, I, b) que constitui uma parcela da

arrecadação da esfera Federal que é dividida de acordo com o número de habitantes distribuídos em faixas conforme determinação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (BOVO, 2001)

Segundo dados do IBGE, os recursos do FPM representam, em média, 57,3% das receitas das prefeituras municipais do Brasil. Para alguns municípios do Estado do Rio Grande do Norte, os recursos de FPM representam mais de 80% do total de suas receitas.

Tabela 6. Transferências de FPM para os Municípios do Estado do Rio Grande do Norte nos anos de 2005 a 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
FP	730.455.841,3	852.621.640,7	978.015.356,0	1.167.864.139,4	1.184.589.667,5
M	0	1	6	4	6

Fonte: STN, FINBRA. Elaboração Própria

Os recursos do FPM são constituídos de 22,5% do valor do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os fatores de distribuição levam em consideração as faixas populacionais, às quais é atribuído um coeficiente de distribuição estabelecido conforme a lei 5.172/66 que legisla sobre o Código Tributário Nacional, e no Decreto Lei 1.881/81.

O caso do RN em relação ao FPM e sua dependência não é diferente da tendência nacional. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FINBRA) demonstram que aproximadamente 55% das receitas dos municípios são de recursos do FPM. A tabela abaixo apresenta o valor de FPM transferido ao longo do período estudado:

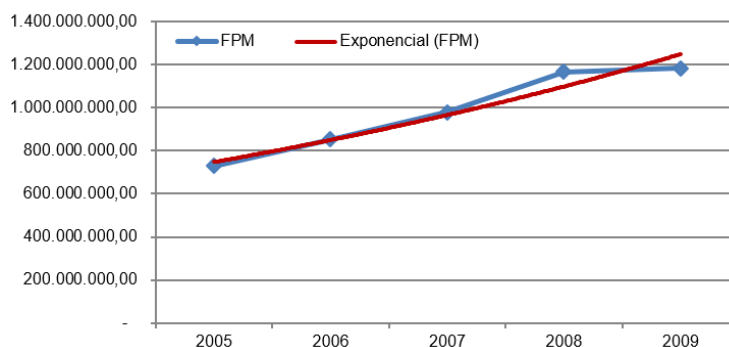


Gráfico 5. Tendência de Transferência de Recursos do FPM para os municípios do Rio Grande do Norte

Fonte: STN, FINBRA. Elaboração Própria

O gráfico 5 apresenta a tendência de crescimento das transferências de FPM ao longo do mesmo período. Além da linha de evolução da quantidade do FPM

transferido, traçou-se uma linha de tendência para observar a disposição dos valores e projetar-se um cenário futuro. Verifica-se que existe uma tendência de crescimento exponencial da quantidade de FPM.

Várias considerações podem ser extraídas disso. A principal delas, e necessária para a temática aqui apresentada, é que essa transferência oferece condições importantes para os municípios, entretanto, se não acompanhada por uma boa política de fortalecimento da base tributária municipal, incorrerá em um cenário de menor autonomia financeira dos municípios e o agravamento de sua condição de dependência.

4.6. Síntese dos Resultados

Os resultados obtidos a partir da análise de dados realizada nesta seção apontam características e informações muito relevantes acerca da temática deste trabalho. Para elaborar uma análise conjunta de todas as variáveis e seus movimentos ao longo dos anos estudados, observaram-se suas variações em percentual.

O gráfico 6 apresenta as linhas de evolução de cada uma das variáveis estudadas em termos percentuais. Observando o gráfico, verifica-se que existe um movimento semelhante, embora de proporções diferentes, em todas as variáveis estudadas. Apenas para o ano de 2009 é que essa dinâmica se altera.

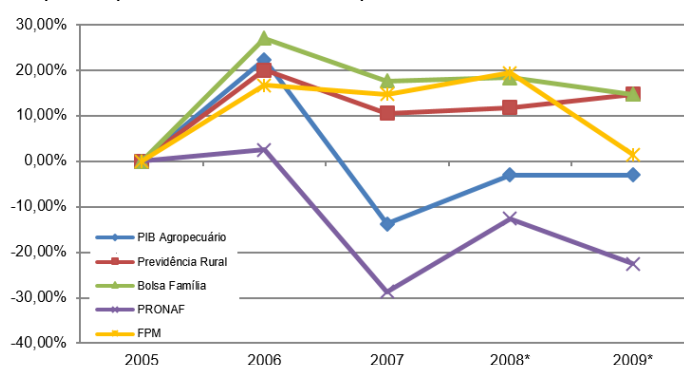


Gráfico 6. Evolução do PIB Agropecuário, e das Transferências: Previdência Rural, Bolsa Família, PRONAF e FPM para os municípios do Rio Grande do Norte nos anos de 2005 a 2009.

Fonte: IBGE/IPEADATA, MPS, MDS, MDA, BNB, BNDES, STN, FINBRA. Elaboração Própria

* Valores do PIB Agropecuários projetados com base na variação dos anos de 2003 a 2007.

Percebe-se que as maiores variações estão nas variáveis PRONAF e no PIB Agropecuário. Pode-se dizer que, de acordo com a análise de estatística descritiva utilizada para comparação das variáveis, que a queda do PIB agropecuário ocorreu no momento em que todas as variáveis também caíram, e sua estabilização se deu no momento em que todas as variáveis apresentaram recuperação.

Verifica-se ainda que apenas a previdência rural cresceu no ano de 2009, e que a queda mais expressiva em valores reais foi a do FPM, a variável que apresenta uma forte tendência de crescimento.

Em suma, o que se pode concluir acerca dos resultados obtidos é que, de fato, tais transferências importam e determinam o movimento do PIB agropecuário dos municípios do estado do RN. Essa afirmação pode ganhar mais força quando se observa que essas variáveis são as principais fontes de transferência de recursos para os municípios do estado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentou, à luz de um referencial teórico sob um olhar institucionalista, de federalismo fiscal e de economia agrícola, a importância das transferências de recursos para o sustentáculo da produção e do PIB agropecuário dos municípios do RN, que apresentam a agricultura familiar como predominante.

Viu-se que o modelo de agricultura familiar tem se difundido e que é um setor de muita importância para o desenvolvimento da agricultura brasileira, devido seu alto dinamismo e baixo grau de dependência de fatores exógenos e de instituições que não o governo, não existindo um modelo de imposição do tipo *top-down*, e sim uma crescente do modelo de cooperativismo e associativismo – *botton-up*.

À luz da teoria do federalismo fiscal, observou-se como se dá a política de transferência de recursos entre as esferas federal e municipal, como funcionam as relações e qual o grau de dependência que os municípios têm destas.

Observa-se, portanto, que a agricultura familiar do RN tem crescido, embora a constatação de que o acesso à principal fonte de financiamentos do setor, o PRONAF, apresente uma queda ano após ano. Daí a importância das demais variáveis.

Os números atestam que existe uma forte relação entre o movimento do PIB agropecuário dos municípios e os movimentos das variáveis tidas como explicativas. Assim, o objetivo do trabalho de observar esses números e fazer uma análise acerca da dependência que os municípios têm das transferências de recursos por parte das esferas de governo, foi atingido. Os dados apontam também para a não negação da suposição trabalhada, indicando a existência de uma relação tal qual apresentado como hipótese.

Entretanto, seria muita presunção afirmar que o debate se encerra aqui. Muito pelo contrário. Embora a análise seja bastante relevante, o que justifica o esforço desempenhado para a formulação deste artigo, outros fatores fundamentais não trabalhados precisam ser estudados.

Como proposta de trabalho futuro para complementação da análise aqui trazida, surge como temática a qualidade dos gastos e seus retornos, além da

investigação do papel da esfera estadual nesse contexto, temas que não foram trabalhados neste *paper*. Além disso, outras variáveis precisam ser trabalhadas, tais como outros programas de financiamento e as políticas de crédito para o setor agrícola. Assim, entende-se que a temática ganhará mais robustez e poderá desencadear trabalhos propositivos e novas políticas para o setor agrícola, sobretudo no campo da agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

- BOVO, J. M. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 2000. v. 1, 272 p.
- DAVIS, J.H.; GOLDBERG, R. A. **A Concept of Agribusiness**. Boston: Harvard University, 1957.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas, 5ª ed, 1999.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2.ed. rev. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.
- _____. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Séries Textos para discussão nº 2. Brasília: MDA/NEAD, 2001.
- _____. **O Novo Rural Brasileiro**. Disponível em: http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/Pdf/O_novo_rural_brasileiro.pdf. Acesso em novembro de 2010.
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas Econômicas. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: outubro de 2010.
- _____. **Síntese de Pesquisas. Informativo para Imprensa**. Natal: IBGE, 2010. Dados brutos disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/default.shtm>. Acesso em: outubro de 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Ipeadata, **Banco de dados macroeconômicos, financeiros, sociais e regionais do Brasil**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: novembro. 2010.
- MAIA GOMES, G. **Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do Semi-Árido e dos Cerrados nordestinos**. Brasília: IPEA, 2001.
- MARQUES, R. M. **A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 1, Brasília: MDS-SAGI, 2005.
- MPS, Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS**. Brasília: DATAPREV, 1993 a 2008.
- _____. **Boletim Estatístico da Previdência Social – Nordeste – Julho/2009**. Brasília, 2009.
- _____. **Estatísticas Municipais de Previdência Social**. Brasília, MPAS/GM, 2000 a 2009.
- NETO, Lauro Sodrê Gomes. **Esforço Fiscal e Transferências de Recursos aos Municípios Cearenses**. Dissertação de Mestrado Universidade Federal do Ceará – CAEN, 2009.
- PEQUENO, Rosângela Alves dos Santos. **O Programa Bolsa-Família: seus efeitos econômicos e sociais na região Nordeste do Brasil**. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/mds.do>. Acessado em novembro de 2010.
- PEREIRA FILHO, Oliveira Alves. **Impactos das Transferências Intergovernamentais no Federalismo Brasileiro: uma avaliação do Fundo Constitucional do Distrito Federal sob os aspectos de equidade fiscal e eficiência econômica**. XIV Prêmio Tesouro Nacional, 2009. Disponível em: <http://www.stn.gov.br>. Acesso em agosto de 2010.
- PLOEG, J.D. van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

_____. **As sete teses da agricultura camponesa.** Disponível em: http://agriculturas.leisa.info/index.php?url=article-details.tpl&p%5B_id%5D=238381. Acesso em outubro de 2010.

_____. **Entre a Dependência e a Automia: o papel do financiamento para a agricultura familiar.** *Agriculturas*. Volume 7, nº 2, julho de 2010.

SAMUELSON, P. **Diagramatic exposition of a Pure Theory of public expenditure.** *Review of Economics and Statistics*, v. 37, p. 350-356, 1955.

SISTEMA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Estados e municípios.** Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios, Acesso em outubro de 2010.

TIEBOUT, C. M. **A pure Theory of Local Government Expenditure.** *Journal of Political Economy*, v. 64, p. 416-424, 1956.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **A Criação dos Municípios Após a Constituição de 1988.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volume 17 nº 48, páginas 61-89, 2002. Disponível em <http://www.anpocs.org.br>, ISSN 0102-6909, acesso em julho de 2010.

TONNEAU, J. P. & TEIXEIRA, O. A. **Políticas Públicas e Apoio Institucional à Agricultura Familiar no Brasil: Agroecologia e Estratégias de Desenvolvimento Rural.** *Revista Raízes*, Campina Grande, vol. 21, nº 2, p. 295-303, jul./dez. 2002.

VEIGA, José Eli da. **AGRICULTURA FAMILIAR E SUSTENTABILIDADE.** *Cadernos de Ciência e Tecnologia (Embrapa)*, vol 13, n. 3, set./dez. 1996, pp. 383-404

_____. *et al.* **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** Série Textos para discussão nº 1. Brasília: MDA/NEAD, 2001.