

Políticas públicas para campo e o combate à pobreza rural no Norte e Nordeste: um olhar sobre o peixe, a vara e o rio

Simone Battestin, Consultora; Izabelle Vieira, Consultora e Pedro Arruda (IPC-IG)

Estudos e pesquisas vêm mostrando que as estratégias de desenvolvimento adotadas nos últimos anos tornaram o Brasil menos pobre.¹ Todavia, o perfil da pobreza se preserva onde se destacam as maiores taxas de pobreza e extrema pobreza no Norte e Nordeste. O percentual de pobres na região Nordeste continua sobrerrepresentado diante da distribuição populacional, isto é, em 1995, o percentual de pobres na região encontrava-se ao redor de 45 por cento, assim como, em 2004 e 2013, com a população nordestina representando cerca de 30 por cento da população brasileira. Situação que também se observa no universo rural e agrícola em que a pobreza é mais presente. Esse fato mostra o desafio que é a superação da pobreza, pois há necessidade de se ir além do crescimento econômico e das transferências de renda, superando visões que defendem para essa região um modelo similar ao da região Centro-Sul. Os dados e os estudos sobre o Nordeste e o Norte têm chamado a atenção para a necessidade de garantir e entender instrumentos, como terra, crédito, acesso a mercados e outros, para que a dinamização econômica, já sentida, se amplie efetivamente para o desenvolvimento, a partir das bases e características locais. Este sumário tem por objeto sintetizar as análises, informações, conclusões e recomendações do relatório sobre as principais políticas públicas, de âmbito federal, para o meio rural e seu desempenho no combate à pobreza.

A opção, dos últimos governos eleitos em âmbito federal, por trilhar um percurso em que se busca a ampliação da renda dos mais pobres, sem aprofundar e enfrentar os mecanismos responsáveis pela reprodução da situação de pobreza dessas populações se faz nítida quando se analisa o conjunto das políticas que incidem no desenvolvimento rural estabelecendo como público prioritário a agricultura familiar.

Entre as políticas relacionadas à garantia de acesso a terra e à redução das desigualdades, a Reforma Agrária destaca-se como uma das opções mais relevantes. Algumas das análises desenvolvidas ao longo dos últimos 15 anos mostram que a estrutura fundiária brasileira vem conservando, em grande parte, as mesmas características identificadas desde o século passado. A despeito dos esforços que, sobretudo nos últimos trinta anos, permitiram ao Estado assentar mais de 1 milhão de famílias em cerca de 9 mil projetos, o Brasil tornou-se talvez o único país no mundo que mantém um programa de reforma agrária há cinquenta anos sem a ter concluído.² Ou seja, a extrema concentração da terra, que caracteriza a estrutura fundiária brasileira e é raiz de grande parte das iniquidades nacionais, segue desconsiderada, como se fosse possível promover um processo de desenvolvimento rural inclusivo e sustentável sem enfrentar essa questão.

Políticas complementares à reforma agrária, como o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e a Regularização Fundiária, foram criadas e implementadas a partir de uma concepção de que seria possível enfrentar o desafio da busca do equilíbrio na estrutura fundiária brasileira, a partir de mecanismos de mercado, intermediados pelo Estado. Contudo, os dados relacionados à inadimplência no PNCF evidenciam que os mais prejudicados são justamente os beneficiários mais pobres. Esse fato mostra o equívoco da política em partir da premissa de que os pobres do campo têm condições de arcar com os custos da terra e ascender social e economicamente acessando o programa.

Destaca-se ainda que os projetos de assentamento tenham se concentrado nas regiões Nordeste e Norte, sobretudo em áreas como a Amazônia Legal e beneficiando seus ocupantes históricos. Destarte, tratar-se de uma estratégia indispensável para legitimar a posse de terras, principalmente, aos povos tradicionais (extrativistas e ribeirinhos), mas é insuficiente como estratégia principal, e por vezes única, da política governamental no que tange à reforma agrária no Brasil.

Constata-se que a reforma agrária vem perdendo o pequeno espaço que ocupou na agenda governamental. A concentração fundiária é colocada como o principal fator gerador da pobreza rural, por ser determinante na proliferação do minifúndio, ser produtora de monocultura de grande escala, que além de degradar o meio ambiente não promove a segurança alimentar. Além disso, em contraponto à agricultura familiar, que é a maior responsável pela População Economicamente Ativa (PEA) Rural, a concentração de terras leva à eliminação de mão de obra, esvaziamento do campo e é a grande causadora dos conflitos e mortes no meio rural.

O instrumento por excelência da reforma agrária e que de fato confronta o latifúndio e permite um melhor e maior acesso à terra é a desapropriação. Formas não onerosas de obtenção de terras, por sua vez, se aproximam mais de um processo de colonização, sem

tanto efeito no combate ao latifúndio. Vale sublinhar o risco que se vivencia hoje com esse perfil dos projetos de assentamento e a ideia de que a emancipação dos assentamentos é o caminho, quando, na verdade, pode significar a transferência de terra pública ao mercado de terras a baixo custo.

O que se vê é que os avanços foram resultados do ativismo social, tendo alcançado mais de 1 milhão de famílias assentadas, mas, como a desapropriação teve caráter secundário em volume de terras obtidas, não se concedeu fomento e infraestrutura no tempo certo nem assistência técnica no volume e qualidade necessária e, por conseguinte, não se observaram os efeitos estruturais esperados. Essa fragilidade de assentamentos, em terras anteriormente públicas, acaba favorecendo a apropriação via mercado do estoque de terras públicas.

A concentração fundiária permanece praticamente inalterada, pois o conceito constitucional de função social da terra vem perdendo espaço prático na política pública de reforma agrária. Ainda mais preocupante, a pauta da reforma agrária e os conflitos distributivos a ela relacionados ainda são tratados com descaso pelo estado, o que permite de um lado a escalada da violência no campo e, por outro lado, leva à marginalização dos movimentos sociais.

Além das políticas de reforma agrária e crédito fundiário, há um conjunto de políticas de apoio à produção familiar e à comercialização dos produtos alimentícios: as políticas de estímulo à produção e políticas de estruturação de demandas. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Garantia Safra e os programas de garantia de acesso à água para produção são políticas que dão suporte aos processos de estímulo produtivos; enquanto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), apoiam os agricultores por meio de um processo de estruturação da demanda. Esses tipos de políticas devem funcionar de forma articulada e integrada, visto que o estímulo à produção e à organização da demanda são duas faces das políticas de promoção do desenvolvimento rural. Muitas inovações foram desenvolvidas pelos diferentes governos ao longo das últimas duas décadas e em quase sua totalidade estas inovações são resultado de um processo intenso de negociações entre organizações de representação da agricultura familiar no âmbito da sociedade civil e governos.

Entre essas novidades, é consenso que o Pronaf constitui-se um avanço em termos de política pública, seja por se tornar a primeira fonte de crédito de muitos agricultores e se estender sobre uma diversidade de regiões e circuitos econômicos e sociais, seja por seu formato que permite, em alguma medida, a participação popular na sua gestão. Dessa forma, um crescente aporte de recursos por parte de sucessivos governos fez com que se ampliasse significativamente o número de contratos, o volume de recursos desembolsados e a capilaridade da política, presente atualmente na quase totalidade dos municípios brasileiros. Ainda assim, nota-se, no seu bojo muitas ambiguidades, que se manifestam: na histórica concentração de recursos na região Sul do país; no baixo nível de acesso dos agricultores mais pobres, reunidos majoritariamente na região Nordeste; no uso preponderante desses recursos para a produção de commodities; e na manutenção de um modelo produtivo altamente dependente de insumos químicos, com efeitos perversos sobre o meio ambiente e a saúde, tanto de produtores quanto de consumidores de alimentos – o que por si só é um contrassenso se se considerar que a premissa do atual plano safra é Agricultura Familiar: alimentos saudáveis para o Brasil.

Mesmo assim, no contexto de municípios cuja dinâmica econômica gravita em torno da produção na agricultura, o aporte de recursos do Pronaf pode representar a maior circulação de moeda, aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e mesmo arrecadação municipal. Se forem tomados, como ponto de partida, os avanços alcançados pelo Pronaf ao longo das últimas duas décadas e as ambiguidades decorrentes da implementação dessa política, chegaremos a um cenário que apresenta os seguintes desafios: criar mecanismos de inserção de agricultores pobres na política de crédito; adotar medidas que promovam uma distribuição mais equânime dos recursos do Pronaf sobre perfis de agricultores e regiões; garantir a assistência técnica aos agricultores familiares investindo na qualificação do crédito rural; promover no interior dos movimentos sociais um debate acerca da quantidade x qualidade do crédito rural, considerando que ele não tem atuado no sentido de reproduzir um modelo de agricultura menos dependente de insumos químicos, com adoção de novas tecnologias menos poluentes, etc.; fortalecer, por meio da tomada de crédito, experiências produtivas agroecológicas, cumprindo com a premissa de produção de alimentos saudáveis ao país.

Os resultados da avaliação – estimação – dos determinantes da distribuição territorial do Pronaf mostram claramente que a distribuição dos contratos é mais influenciada pelos indicadores de desempenho econômico do que pelos de caráter sociodemográfico. Em outras palavras, o tamanho do setor da agricultura familiar e o do PIB agrícola influenciam positivamente o número de contratos por municípios, enquanto a participação do grupo B do Pronaf (mais vulnerável), o grau de ruralidade e o número de estabelecimentos agropecuários influenciam negativamente a concessão. Fica, portanto, patente que a distribuição territorial dos contratos do Pronaf, notadamente os de Custeio, não é democrática (não se direciona às áreas onde se tem mais agricultores e maior ruralidade) e sim plutocrática (direciona-se rumo às áreas onde o PIB agropecuário é maior e onde se conta com mais agricultores familiares consolidados).

Observa-se, por outro lado, que os agricultores pobres, que representam a maior parte da agricultura familiar e respondem pela maior parte da mão de obra no campo, são relativamente bem contemplados pela modalidade do investimento. As estimativas acerca da distribuição da modalidade investimento indicam que essa boa cobertura junto aos mais pobres se deve mais ao viés regional e não pela importância dos agricultores do tipo B. Permite, também, concluir que os empréstimos do Pronaf ao investimento, notadamente o chamado microcrédito, apresentam uma distribuição diferenciada, privilegiando os menos pobres entre os pobres.

Além das políticas de estímulo à produção, que agem na oferta de alimentos, nas últimas décadas foram concebidas e implementadas com sucesso significativo, políticas de estruturação da demanda, chamadas também de políticas voltadas para o incentivo aos mercados institucionais, cujos maiores exemplos são o PAA e o PNAE, que serviram como referência para a implementação de políticas estaduais de compras públicas, como o caso do Distrito Federal.

O PAA nesses quase dez anos atingiu quase 200 mil agricultores, o que representa 2 por cento dos 4 milhões de agricultores familiares e 1/3 dos empréstimos de custeio do Pronaf. Entre 2003 e 2011, foram adquiridas mais 3,5 milhões de

toneladas de alimentos para o consumo de 20 milhões de pessoas. Verifica-se, contudo, que ainda se busca uma maneira do programa, com seu objetivo de assegurar mercados aos agricultores familiares, ampliar a sua cobertura e, portanto, sua importância orçamentária.

Com relação ao PNAE, há um mercado potencial muito importante, visto que a alimentação escolar nas escolas públicas brasileiras é, em grande parte, responsável pela nutrição de cerca de 45 milhões de alunos em cada um dos, aproximadamente, 200 dias letivos por ano no Brasil. Com um orçamento anual de cerca de R\$ 3,5 bilhões (US\$ 1,75 bilhão), o PNAE tem recursos suficientes para expandir as oportunidades de mercado e aumentar expressivamente os rendimentos dos agricultores familiares. Nesse contexto, a demanda estruturada para a agricultura familiar financiada pelos dois maiores programas do governo federal soma mais de R\$ 2 bilhões por ano.

Ainda há muita coisa a fazer para o alcance da meta de pelo menos trinta por cento dos produtos adquiridos terem origem na agricultura familiar. Principalmente nas regiões Norte e Nordeste, onde, entre as razões mais citadas por parte dos gestores do programa, encontra-se a impossibilidade de garantir o fornecimento regular de produtos de agricultores familiares para atender às necessidades das escolas. A superação desse obstáculo requer que os lados, da demanda (entidades executoras) e da oferta (agricultores familiares), travem um diálogo e identifiquem os meios para a superação desses e de outros gargalos que impedem o progresso do programa.

Já no PAA, entre os principais desafios identificados para a consolidação do programa, está o desenvolvimento de um mecanismo eficiente e oportuno de pagamento e de logística que favoreça a entregar os produtos com menor custo e melhores condições.

Ao mesmo tempo em que políticas de estímulo à produção por meio de linhas de crédito mais bancarizadas, como o Pronaf acabam resultando em uma concentração maior nas regiões em que os agricultores são mais capitalizados e onde as cadeias produtivas tradicionais estão mais estruturadas, outras políticas são negociadas a partir das demandas das organizações de representação da sociedade civil específicas para as demais regiões, como o Garantia Safra, o Programa Nacional de 1 Milhão de Cisternas – P1MC e o Bolsa Verde

A despeito dos problemas enfrentados por essas políticas, é possível afirmar que elas se constituem em avanços importantes, no sentido de apontar para o semiárido o foco de sua ação. Se por um lado, isoladamente, o Garantia Safra tem um efeito limitado, considerando que o problema da seca e da frustração de lavouras é cíclico e exige mais que uma ação pontual, sua combinação a outras medidas de convivência com o clima do semiárido, como o P1MC, vem desenvolvendo um conjunto de estratégias que tendem a garantir tanto o acesso à água para o consumo humano, direito básico, como tem avançado (ainda que com menor intensidade) na garantia do acesso à água para a produção. Tais medidas estimulam um processo de reconversão produtiva, de adoção de tecnologias e de cultivares próprios para a região, de uma orientação agroecológica, mas que só são possíveis, com assistência técnica de qualidade, com o fortalecimento das organizações sociais locais e fundamentalmente com a democratização da terra.

Identifica-se que em seu conjunto essas políticas trazem resultados relevantes para o fortalecimento de uma estratégia de desenvolvimento fundamentada na agricultura familiar, porém em razão da sua concentração e/ou insuficiente disponibilidade orçamentária, não conseguem produzir as sinergias necessárias para efetivar mudanças sustentáveis nas dinâmicas econômicas dos territórios em que predomina a agricultura familiar.

Pode-se supor que, além do enfrentamento dos limites estruturais de cada uma dessas políticas, outra política estratégica deve ser aperfeiçoada para garantir a ampliação do acesso das famílias aos seus benefícios, assim como a melhoria da qualidade da sua gestão na perspectiva da integração das mesmas – a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Esta política deveria estar estruturada como um serviço de assessoria aos agricultores e suas organizações, voltada para o fortalecimento do capital social dessas organizações, bem como um meio de fortalecer o acesso a demais políticas, orientada por uma visão de Desenvolvimento Territorial, como estratégia de planejamento e implementação das ações. No entanto, a análise é que mais de 10 anos após sua criação, a PNATER, com sua imensa importância e transversalidade, se esbarra na disputa entre dois modelos tecnológicos presentes no campo e dentro do governo, minimizando seu desempenho junto ao desenvolvimento rural e combate à pobreza.

Construindo um gradiente de efetividade, que compare as políticas já citadas de acesso à terra e as de estímulo à produção, às políticas sociais que chegam ao campo brasileiro, estas últimas estariam significativamente melhor colocadas em termos dos impactos produzidos nas vidas das famílias. Obviamente, uma estratégia de desenvolvimento que não avance na inclusão produtiva, no fortalecimento da autonomia e na superação das desigualdades nos acessos aos meios de produção, não tem sustentabilidade no longo prazo. A maior parte das Políticas Sociais voltadas para o campo brasileiro são as com base em transferências diretas de renda para as famílias, como o Bolsa Família, Previdência Rural e Bolsa Verde. Pode-se considerar como similar aos programas de transferência direta de renda, o Garantia Safra, uma vez que é concedido um benefício ao agricultor em razão da perda de sua safra.

Entre 1991 e 2013, o volume de benefícios da Previdência Rural salta de 4.080 para 8.909 mil, com aumento do montante gasto, dada a política de valorização do salário-mínimo. Esse avanço significativo confirmou a capacidade de inclusão social da previdência ao incrementar a renda da agricultura familiar, ampliando as possibilidades de investimentos na produção. Todavia, ainda que os indicadores de desigualdade tenham alcançado ganhos efetivos decorrentes em parte das transferências previdenciárias, no que diz respeito ao desenvolvimento rural, sua contribuição tem papel limitado. A melhoria da condição humana não ocorre com a mesma desenvoltura na capacidade produtiva do trabalho. O Censo Agropecuário de 2006 indica uma forte desigualdade na distribuição da produção e uma proporção muito alta de agricultores de subsistência, marginalizados dos mercados mais dinâmicos e das políticas públicas específicas de fomento econômico.

Quanto ao Programa Bolsa Família (PBF), em 2014, dois fatos marcaram o debate público sobre a pobreza. No fim de abril, o governo anunciou o reajuste no valor dos benefícios e nas linhas de acesso, fortalecendo o papel da transferência de renda no combate à pobreza. Meses depois vieram a público os dados da

PNAD 2013, os quais mostraram um ligeiro aumento na miséria no país, aferida em termos de renda. Além dos possíveis efeitos negativos da desaceleração da economia sobre a renda do trabalho das famílias mais pobres, deve-se considerar também a ausência de correção monetária do benefício do PBF como um elemento importante para compreender o movimento recente da taxa de extrema pobreza. Diante do exposto, as expectativas para o comportamento futuro da extrema pobreza são preocupantes, considerando o cenário de ajuste fiscal e as previsões negativas para o desempenho da economia e do mercado de trabalho.

No Programa Bolsa Verde (BV), os beneficiários recebem o correspondente a R\$ 300,00 por trimestre. Após dois anos de implementação, o BV alcançou 44.388 famílias em 24 estados e 730 municípios, pagando pouco mais de R\$ 69 milhões em bolsas. Beneficiários do Pará receberam 62,9 por cento do total aplicado pelo BV, seguidos pelos amazonenses, baianos, mineiros e acreanos. Descontadas as 306 famílias excluídas, o Programa atingiu 60,4 por cento de sua meta de 73 mil famílias até o fim de 2014. O Pará concentrava 83,4 por

cento das famílias atendidas quando do lançamento do BV, mas a participação tendeu a diminuir ao longo do tempo, alcançando 54 por cento em setembro de 2013. A partir de maio de 2012, o BV passou a se expandir para outras regiões e estados, em especial para as regiões Nordeste (Bahia) e Sudeste (Minas Gerais).

Em resumo, em uma análise sobre as políticas públicas para campo e o combate à pobreza rural no Nordeste, o que se pode concluir é que, nos últimos anos, tem se distribuído mais peixes e até melhorado a oferta de alguns tipos de varas e insumos para se pescar, contudo o rio segue concentrado nas mãos de poucos. ■

Notas:

1. Ver Nunes (2014).
2. Disoc/Ipea – ver Boletins de Políticas Sociais – Ipea.

Referências:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Plano Safra da Agricultura Familiar 2015-2016. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/plano_safra/>. Acesso em: 1º jul. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Agropecuário 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censo_agro/>. Acesso em: 20 jun. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e análise, nº 21 (Des. Rural). Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_21_cap07.pdf>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____. Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e análise, nº 22 (Des. Rural). Brasília: Ipea, 2014a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/140930bps22_cap7.pdf>. Acesso em: 19 maio 2015.

NUNES, E. M.; SCHNEIDER, S.; FILHO, J. M.; NUNES, K. F. G.; AQUINO, J. R. (et al.). Políticas agrárias e agrícolas no contexto do desenvolvimento do Nordeste: evolução, desafios e perspectivas. In: PPP – Planejamento e Políticas Públicas. Edição 43 julho/dezembro/ Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24369&catid=179&Itemid=7>. Acesso em: 20 jul. 2015.

Este Policy Research Brief é uma parceria entre o IPC-IG e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

Este Policy Research Brief é uma republicação de um Sumário Executivo com o mesmo título, publicado em Outubro de 2015. As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do Governo do Brasil ou do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*



Ministério do
Planejamento

