

Políticas de Desenvolvimento Rural: uma Análise com Foco sobre as Regiões Norte e Nordeste

Izabelle Vieira, Consultora; Pedro Arruda (IPC-IG/UNDP); Simone Battestin, Consultora; Wesley J. Silva, Consultor Estatístico; Laécia R. De Souza (IPC-IG/UNDP); Sergei Soares (Ipea e IPC-IG); Rovane Schwengber (IPC-IG/UNDP) e Áquila Estevão da Silva Campos, bolsista (Ipea)

Este artigo sintetiza conclusões-chave do estudo sobre os principais programas nacionais voltados ao desenvolvimento rural e combate à pobreza no campo, notadamente nas regiões Norte e Nordeste. Foram considerados dois tipos de políticas: 1) as voltadas à melhoria do acesso à terra e de apoio à produção da agricultura familiar; e 2) as de proteção social, notadamente, a previdência e a assistência social.

Os recursos alocados pelas políticas de corte social – benefícios previdenciários e trabalhistas (aposentadorias, pensões, auxílios e auxílios defeso), benefícios assistenciais (BPC, PBF, BV) – e as voltadas aos agricultores familiares – Pronaf, Garantia-Safra, PAA e PNAE, Cisternas – somaram juntos quase R\$ 350 bilhões anuais, sendo R\$ 140 bilhões (40 por cento) destinados ao meio rural e à população ligada à produção agrícola (alocação mais próxima da importância social que econômica do segmento da agricultura familiar e da população domiciliada no meio rural). Não foram incorporadas as informações da reforma agrária e das políticas a ela associadas – PNCF e Pronera –, pois, além da escassez de dados sobre a distribuição regional de seus gastos, os registros administrativos não permitem distinguir o que são efetivamente benefícios – fomento, crédito, auxílios, subsídios – do que são custos administrativos e gerenciais das políticas e do Incra. Fossem incluídas essas rubricas, assim como aquelas de saúde e educação públicas e de infraestrutura, o montante destinado ao desenvolvimento rural no Norte e Nordeste seria bem maior.

No Norte e Nordeste, o conjunto de políticas e programas analisados mobilizou recursos de, respectivamente, R\$ 18 e R\$ 78 bilhões (7 por cento e 18 por cento do PIB total dessas regiões, e 27 por cento e 82 por cento do Produto do setor primário).

No Nordeste, são mais de 4 milhões de aposentadorias e pensões rurais, quase 2,5 milhões de benefícios do Bolsa Família no meio rural, 800 mil contratos de microinvestimento para agricultores familiares pobres, quase 1 milhão de agricultores amparados pelo Garantia Safra, 500 mil pescadores artesanais, 6,5 milhões de aposentadorias, pensões e auxílios, 7 milhões de famílias atendidas pelo Bolsa Família e 1,5 milhão de beneficiários do BPC.

E o que dizer dos efeitos e impactos dessas políticas? No caso da reforma agrária, sua importância nessas regiões é patente. Entre 1990 e 2014, Norte e Nordeste responderam por, respectivamente, 44 por cento e 33 por cento das famílias assentadas, 76 por cento e 12 por cento das áreas obtidas, 23 por cento e 46 por cento dos projetos de assentamento empreendidos. O processo, porém, foi amplamente pautado na regularização do acesso à terra via obtenção não onerosa, concentrada no Norte do país, e que, portanto, não altera a estrutura fundiária.

O **Pronaf**, depois de vinte anos de sua criação, segue com as mesmas contradições e obstáculos que marcaram sua origem, pois se coloca como política de proteção ao emprego na pequena agricultura, mas suas normas para concessão de crédito incentivam o emprego de tecnologias poupadoras de mão de obra. A concentração do montante dos empréstimos no Sul do país mostra que sua população-alvo são agricultores com uma inserção mais estreita com os mercados. Verifica-se situação similar quando se estima os determinantes da distribuição espacial do Pronaf-B, pois ainda que a variável região (Nordeste) seja significativa, observa-se que a distribuição beneficia os menos pobres entre os pobres.

De maneira geral e particularmente no caso do Nordeste, o programa não apresenta efeitos sobre alteração do modelo produtivo (opções de cultivo e técnicas), que segue nas áreas tradicionais do agronegócio, inclusive reproduzindo práticas vulneráveis à seca e inadequadas para a região. Assim, não freia o esvaziamento do campo, se concentra em alguns produtores, aprofunda as diferenças entre os perfis e as modalidades de



agriculturas familiares e se dirige a atividades com tecnologias poupadoras de mão de obra e produtoras de *commodities*. É evidente que esses efeitos são mitigados pelos ganhos de seus beneficiários e dos efeitos sobre a economia local e regional, além de promover instâncias de participação social.

A **Previdência Social** rural desempenha função de garantidora do consumo básico das famílias e de fonte de crédito e de seguro às atividades agrícolas. Em 2013, a taxa nacional de pobreza caso não existissem os benefícios previdenciários aumentaria 57 por cento e a de miséria aumentaria 70 por cento. No Norte e Nordeste, o aumento seria de, respectivamente, 33 por cento e 47 por cento para a pobreza e 56 por cento e 62 por cento para a miséria. Seu efeito sobre a redução da pobreza e miséria é mais intenso que aquele do Bolsa Família, cuja retirada do benefício em 2013 causaria, em âmbito nacional, aumento de 21 por cento e 32 por cento nessas taxas de miséria. No Norte e Nordeste, o aumento seria de, respectivamente, 22 por cento e 23 por cento para a pobreza e 33 por cento e 39 por cento para a miséria.

O **Bolsa Família** atende a 2,4 milhões de famílias residentes no meio rural do Nordeste, e 500 mil, no Norte, apresentando excelentes taxas de cobertura e de focalização. Estimativas de pobreza nos domicílios rurais e/ou agrícolas no Nordeste e Norte são de 1,4 milhão e 300 mil, respectivamente. Essa sobre cobertura, mais elevada nessas duas regiões e nas áreas rurais, decorre da contabilização de pessoas que passaram pela situação de pobreza em qualquer momento num ciclo de dois anos, e não apenas daquelas que experimentaram pobreza por todo o ciclo.

O programa foi fundamental na diminuição da desigualdade e da miséria observada recentemente, tendo ainda efeito reduzido no que se refere à queda da pobreza.

O **Garantia Safra** lida com um problema cíclico e objetiva mitigar danos sem requerer reconversões produtivas e/ou incorporação de tecnologias. É um programa de fomento que possibilita arriscar em novas atividades, uma vez que a atividade tradicional está assegurada.

Há programas semelhantes, como o **Auxílio Defeso**, cujos aspectos operacionais e de monitoramento são de difícil equacionamento.

Conclui-se que as políticas voltadas à produção possuem público reduzido diante do conjunto dos estabelecimentos agrícolas. Metade deles não possui futuro sustentável na agricultura, cabendo-lhes políticas de corte assistencial que existem, mas não geram grandes efeitos de realocação produtiva para fora da agricultura nem sobre a pobreza rural no Norte e Nordeste. Há de se criar oportunidades produtivas para esses grupos, pois o que necessitam é de acesso a ativos – terra, infraestrutura, capital – e a serviços educacionais e técnicos. Quanto a isso, pouco se faz e se fala.

Referência:

Gaiger, F., et al. (no prelo). 'Políticas Públicas Para o Desenvolvimento Rural e de Combate à Pobreza no Brasil e nas Regiões Norte e Nordeste'. *IPC-IG Working Paper*. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth, UNDP.

Este *One Pager* é uma parceria entre o IPC-IG e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).