

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E RENDA NO CAMPO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO RECENTE DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE^{1,2}

Joacir Rufino de Aquino³
Marta Aurélio Dantas de Lacerda⁴
Gabrielly Matias de Lima Assis⁵
Ionara Jane de Araújo⁶

1 INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho formal nas áreas rurais do Nordeste brasileiro é bastante limitado. A maior parte dos empregos com carteira de trabalho assinada se concentra nos polos de fruticultura irrigada, nas lavouras de cana-de-açúcar e nas plantações do Matopiba.⁷ Afora essas áreas de modernização agrícola, o segmento que mais ocupa mão de obra na região é a agricultura familiar, absorvendo majoritariamente os membros das próprias famílias em atividades agropecuárias informais e trabalhadores contratados em menor escala (Balsadi e DelGrossi, 2018; IBGE, 2019).

O papel da agricultura familiar na geração de ocupações e renda no Nordeste e no Brasil tem sido possibilitado pelo apoio de políticas públicas setoriais de incentivo à produção, de proteção social, de compras governamentais etc. (Grisa e Schneider, 2014). Entre essas políticas, pelo seu escopo e abrangência, uma das mais importantes é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O Pronaf foi instituído oficialmente por meio do Decreto presidencial nº 1.946, de 28 de junho de 1996, com a finalidade de “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (Brasil, 1996).

Para realizar essa missão institucional, o referido programa foi dividido em quatro eixos de ação: i) negociação e articulação de políticas públicas; ii) instalação e melhoria de infraestrutura

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/pf3>

2. Artigo baseado nos resultados de projeto de pesquisa institucional desenvolvido no âmbito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN (*campus* de Açu), sob a coordenação de Joacir Rufino de Aquino. Uma versão preliminar do referido trabalho foi também apresentada no 60º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober), realizado de 8 a 11 de agosto de 2022, em Natal (RN).

3. Professor e pesquisador do curso de economia da UERN (*campus* de Açu). *E-mail*: <joaciraquino@uern.br>.

4. Professora e pesquisadora do curso de economia da UERN (*campus* de Açu). *E-mail*: <martalacerda@uern.br>.

5. Estudante do curso de ciências econômicas da UERN (*campus* de Açu). *E-mail*: <gabriellyassis@alu.uern.br>.

6. Professora e pesquisadora do curso de economia da UERN (*campus* de Açu). *E-mail*: <ionarajane@uern.br>.

7. Região formada pelo estado do Tocantins e partes dos estados do Maranhão, Piauí e Bahia, onde ocorreu uma forte expansão agrícola a partir da segunda metade dos anos 1980, especialmente no cultivo de grãos.

e serviços nos municípios; iii) financiamento da produção da agricultura familiar; e iv) capacitação e profissionalização de agricultores familiares e técnicos. Como o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados na época como o maior problema dos produtores rurais, o governo federal elegeu o “financiamento da produção” – ou seja, o Pronaf Crédito – como o principal instrumento a ser utilizado para “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares” (Brasil, 1996).

Schneider, Cazella e Mattei (2004) explicam que o Pronaf Crédito foi formulado para apoiar financeiramente as atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas pelos agricultores familiares e suas associações. Por sua vez, Abramovay e Veiga (1999) mencionam que essa política de crédito adotou, desde o início da sua operacionalização, uma sistemática de pagamento bastante branda, com taxas de juros abaixo da inflação.

Atualmente, a estrutura normativa do Pronaf engloba um leque bastante diversificado de linhas de financiamento com juros subsidiados: Pronaf Agroindústria, Mais Alimentos, Mulher, Jovem Rural, Semiárido, Floresta, Agroecologia, Pesca, Pecuária Familiar, Turismo da Agricultura Familiar, entre outras (Alves *et al.*, 2022). O público-alvo do crédito rural também contempla a quase totalidade da agricultura familiar nacional. Mesmo assim, o programa vem recebendo críticas pela concentração excessiva dos seus recursos nas regiões Sul e Sudeste, em detrimento, principalmente, da região Nordeste, que concentra quase metade dos agricultores familiares do país (Aquino e Schneider, 2015; Troian e Machado, 2020; Valadares, 2021; Wesz Junior, 2021).

Entre os estados nordestinos, contudo, faltam evidências sobre o desempenho do Pronaf, que tem registrado quedas das aplicações em nível nacional desde 2015. No caso do Rio Grande do Norte, por exemplo, sabe-se pouco quanto à dinâmica agregada dessa política pública nos últimos anos, uma vez que os estudos recentes têm sido focalizados em casos de localidades específicas (Nunes *et al.*, 2015; Silva, Estevam e Silva, 2020). Ademais, a grande seca que atingiu o estado (2012-2017) comprometeu muitas das ações de desenvolvimento rural em andamento, afetando o público do programa, que necessita ser redimensionado (França e Moreno, 2017; Souza e Aquino, 2018).

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é responder aos seguintes questionamentos: qual o tamanho do público de agricultores familiares potencialmente enquadráveis no Pronaf no Rio Grande do Norte? Como o programa evoluiu no estado na segunda década do século XXI (2013-2020)? Quais as principais atividades financiadas? Quais as microrregiões mais atendidas, bem como aquelas em que o grau de cobertura está abaixo da demanda potencial? Para tanto, a pesquisa foi desenvolvida em diferentes etapas interligadas. Em um primeiro momento, foi realizado um levantamento bibliográfico, o qual serviu de base para uma melhor compreensão do tema investigado.

O passo seguinte do trabalho consistiu no levantamento de estatísticas oficiais, visando coletar elementos que possibilitassem retratar a situação da agricultura familiar⁸ potiguar segundo o último Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁹ e verificar o desempenho dos financiamentos do Pronaf por meio da Matriz de Dados do Crédito Rural, do Banco Central do Brasil (BCB).¹⁰ No caso do crédito rural, entre as variáveis que foram compiladas, buscou-se reunir informações sobre: número de contratos, valores aplicados, tipos de atividades financiadas, perfil dos produtores atendidos etc.

A partir das informações obtidas por meio das tabulações dos dados censitários e das operações financeiras do Banco Central, buscou-se descrever e analisar os números, objetivando responder aos questionamentos apresentados anteriormente. O processo de análise dos dados coletados envolveu diversos procedimentos de tabulação e discussão das estatísticas organizadas. A etapa subsequente consistiu em estabelecer uma ligação entre os resultados obtidos e a literatura trabalhada durante a etapa de revisão bibliográfica.

A estrutura do texto está organizada em mais três seções, além desta introdução. A seção seguinte é dedicada a uma breve caracterização da área de estudo e do público potencial do Pronaf no Rio Grande do Norte. A seção 3, por sua vez, apresenta e discute os resultados da investigação, enfocando o desempenho e a distribuição socioespacial das operações do Pronaf no campo norte-rio-grandense. A última seção faz uma síntese dos principais achados da pesquisa, explorando sua contribuição para o aprimoramento da política pública analisada e seu desdobramento para novos estudos na área.

2 AGRICULTURA FAMILIAR E O PÚBLICO POTENCIAL DO PRONAF NO CAMPO POTIGUAR

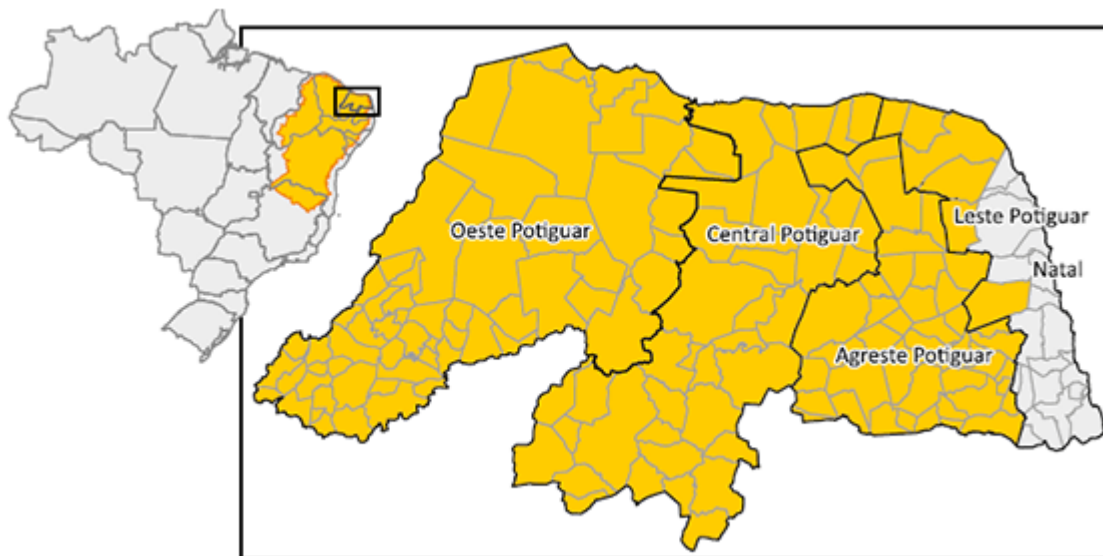
O estado do Rio Grande do Norte ocupa uma área territorial de 52.810 km², dividida em quatro mesorregiões (Oeste Potiguar, Central Potiguar, Agreste Potiguar e Leste Potiguar), 19 microrregiões e 167 municípios. Limita-se ao norte e ao leste com o Oceano Atlântico, ao sul com a Paraíba e a oeste com o Ceará. Entre os nove estados do Nordeste, além de ser o terceiro menor em extensão, o Rio Grande do Norte se destaca por possuir 93% do seu território inserido nos limites do semiárido brasileiro (mapa 1).

8. A definição de agricultura familiar adotada nas estatísticas do IBGE (2019) segue a Lei nº 11.326/2006, que foi regulamentada pelo Decreto nº 9.064/2017. De acordo com essas normas formais, são agricultores familiares os produtores que atendem aos seguintes critérios: i) possuem, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais; ii) utilizam, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; iii) obtêm, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e iv) dirigem o seu estabelecimento ou empreendimento estritamente com sua família. Por exclusão, os estabelecimentos não enquadrados simultaneamente nos critérios descritos são classificados como *não familiares* (constituídos por mais de quatro módulos fiscais, tocados predominantemente por trabalhadores assalariados e dirigidos por administradores ou capatazes).

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3y4CKaW>>.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>.

MAPA 1

Localização geográfica e área de abrangência do semiárido no Rio Grande do Norte (2017)

Fontes: Malha cartográfica do IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/3W4pYDK>>; acesso em: 25 fev. 2019); e Sudene (disponível em: <<https://bit.ly/3faoG9K>>; acesso em: 10 jul. 2019).

Obs.: 1. Mapa adaptado, a pedido de Aquino e Nunes (2019), pela geógrafa R. S. França.

2. Mapa reproduzido em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No meio rural potiguar, de forma semelhante ao que acontece no contexto regional nordestino, apesar das dificuldades enfrentadas no ambiente semiárido e de outros gargalos estruturais, a agricultura familiar é o segmento social numericamente mais expressivo. Conforme Aquino *et al.* (2020), tendo por base o Censo Agropecuário do IBGE, existiam 63.452 estabelecimentos agropecuários no campo potiguar, em 2017. Desse total, 50.680 (79,9%) eram familiares. Os autores ainda destacam que a categoria responde por 67,8% da ocupação do setor agropecuário, gerando oportunidades de trabalho para mais de 145 mil pessoas.

Os dados analisados neste estudo revelam, também, que quase todos os agricultores familiares do Rio Grande do Norte, mapeados pelo último recenseamento oficial realizado no país, estavam enquadrados no público potencial do Pronaf.¹¹ De fato, segundo o Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra),¹² do universo de 50.680 estabelecimentos familiares existentes no estado, apenas 73 (0,1% do total) podia ser classificado como não pronafiano, percentual que se assemelha à média nacional (0,7% do total).

11. A tipologia adotada pelo IBGE para tabular os dados censitários contabiliza todos os agricultores familiares classificados pela Lei nº 11.326 que se enquadram nos grupos do Pronaf, conforme as regras vigentes na safra 2017/2018. Ou seja, não se trata de produtores que efetivamente receberam algum empréstimo de crédito rural, mas da fração da totalidade do segmento familiar que apresentava, no período do recenseamento, potencial de enquadramento nas faixas de renda do público do programa (DelGrossi, 2019).

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3RuK6vq>>.

A grande aderência da agricultura familiar estadual aos critérios classificatórios do Pronaf se deve ao baixo nível de renda dos produtores locais. A tabela 1 evidencia que a maioria dos agricultores familiares do Rio Grande do Norte está classificada no chamado grupo B do programa (79,3%), com renda bruta anual de até R\$ 20 mil, cujo valor situa-se bem abaixo do teto máximo de enquadramento de tal política até recentemente, estipulado em R\$ 360 mil. Acima da parcela mais pobre da agricultura local, situa-se um pequeno grupo de produtores de renda média (20,5%), classificados no grupo V do programa.

TABELA 1
Número, área e pessoal ocupado nos estabelecimentos familiares do Rio Grande do Norte segundo a tipologia dos grupos do Pronaf (2017)

Tipo de agricultor ¹	Estabelecimentos		Área (ha)		Pessoal ocupado	
	Número	%	Número	%	Número	%
Grupo B	40.206	79,3	607.027	64,1	108.471	74,8
Grupo V	10.401	20,5	335.610	35,5	36.132	24,9
Não pronafiano	73	0,1	3.873	0,4	400	0,3
Total familiar	50.680	100,0	946.510	100,0	145.003	100

Fonte: Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3RuK6vq>>. Acesso em: 20 set. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Grupo B (pobre) = com renda bruta até R\$ 20 mil; grupo V (intermediário) = com renda bruta de R\$ 20 mil até R\$ 360 mil; não pronafiano (consolidado) = com renda bruta acima de R\$ 360 mil.

Deslocando o foco da análise para os montantes de riqueza produzida, contudo, descortina-se um cenário de desigualdade bastante preocupante no campo norte-rio-grandense. Para confirmar essa afirmação, a tabela 2 detalha a distribuição entre os diferentes segmentos de agricultores do valor total da produção (VTP), calculado por meio da conversão de toda a produção obtida nos estabelecimentos rurais em valores monetários, inclusive o autoconsumo. Por conseguinte, ratificando o que fora dito anteriormente, a referida tabela indica que os agricultores familiares pobres do grupo B do Pronaf, que são maioria do segmento (79%), produziram apenas 31% do VTP, o que representa um montante médio anual muito baixo por estabelecimento, inferior a R\$ 6 mil.

TABELA 2
Distribuição do VTP da agricultura familiar do Rio Grande do Norte pela classificação dos grupos do Pronaf (2017)

Tipo de agricultor ¹	Estabelecimentos com produção	%	VTP (R\$)	%	VTP médio (R\$)
Grupo B	39.439	79,0	229.622.000	31,0	5.822
Grupo V	10.381	20,8	453.170.000	61,1	43.654
Não pronafiano	73	0,1	58.987.000	8,0	808.041
Total familiar	49.893	100,0	741.779.000	100,0	14.867

Fonte: Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3RuK6vq>>. Acesso em: 20 set. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Grupo B (pobre) = com renda bruta até R\$ 20 mil; grupo V (intermediário) = com renda bruta de R\$ 20 mil até R\$ 360 mil; não pronafiano (consolidado) = com renda bruta acima de R\$ 360 mil.

A faixa intermediária da agricultura familiar potiguar agregada no grupo V do Pronaf (20,8% do total), por seu turno, gerou 61,1% do valor de toda a produção da categoria, alcançando a média de R\$ 43.654,00, em 2017. Por sua vez, o seletivo grupo de produtores familiares não pronafianos (0,1%), muito provavelmente originário das cadeias produtivas da fruticultura irrigada, produziu 8% do VTP do público analisado e apresentou uma surpreendente capacidade média de geração de riqueza de mais de R\$ 800 mil ao ano (tabela 2).

Evidencia-se, pelo exposto, que os agricultores familiares potiguares são marcados, em sua maioria, por fragilidades econômicas e apresentam baixo potencial de realizar investimentos a partir das receitas oriundas de seus estabelecimentos. Essa situação se agravou no período de 2012 a 2017, quando o estado foi atingido pela Grande Seca, que impactou fortemente as atividades agropecuárias de sequeiro (França e Moreno, 2017; Souza e Aquino, 2018). Nesse cenário, a política pública de crédito do Pronaf desempenhou um papel importante para alavancar as atividades abaladas nos anos seguidos sem chuva. O programa, porém, apesar de sua importância, apresenta alguns problemas operacionais que limitam o seu alcance socioambiental. É o que será demonstrado a seguir.

3 EVOLUÇÃO RECENTE E DISTRIBUIÇÃO SOCIOESPACIAL DO PRONAF NO RIO GRANDE DO NORTE

O Pronaf é uma política pública de geração de emprego e renda que está presente atualmente em todos os municípios potiguares. Em relação à evolução recente de suas linhas de financiamento, a tabela 3 mostra que as aplicações variaram bastante no período analisado. De 2013 a 2020, foram realizadas 373.334 operações de crédito, tendo o montante superado a marca de R\$ 1,8 bilhão (em valores constantes de 2020). Esse volume de recursos, por sua vez, se distribuiu em empréstimos de baixo valor médio, entre R\$ 4 e R\$ 6 mil, indicando um perfil voltado ao atendimento do público do microcrédito rural classificado no grupo B do programa, que representa a maioria dos agricultores familiares locais, conforme demonstrado na seção anterior.

Observe-se que, em 2013, o número de contratos do Pronaf superou o contingente de agricultores familiares do estado (50.680). Esse fato é explicado pela regra de que mais de um membro da família pode acessar o crédito. Além disso, por conta dos efeitos da Grande Seca (2012-2017), o governo federal abriu linhas de financiamentos suplementares e renegociou dívidas rurais, possibilitando a manutenção das contratações apesar da estiagem prolongada.

TABELA 3

Evolução dos contratos e dos recursos aplicados pelo Pronaf no Rio Grande do Norte (2013-2020)

Ano	Contratos – A	Valor – B (R\$) ¹	Valor médio – B/A (R\$)
2013	58.129	297.641.070,06	5.120,35
2014	45.934	278.672.617,40	6.066,80
2015	45.185	228.954.549,67	5.067,05
2016	43.725	198.187.731,64	4.532,60
2017	49.276	225.811.333,11	4.582,58
2018	47.228	225.692.290,34	4.778,78
2019	42.531	210.095.808,14	4.939,83
2020	41.326	198.997.213,59	4.815,30
Total	373.334	1.864.052.613,96	4.992,99

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>. Acesso em: 10 out. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) de 2020.

Com efeito, mesmo com baixos valores médios, o programa apresentou um grau de atendimento bastante significativo da agricultura familiar estadual, registrando o seu menor desempenho no quantitativo de contratos em 2019 e 2020.

A evolução regular e expressiva das contratações do Pronaf no campo norte-rio-grandense é resultado de um aprendizado do conjunto de mediadores (sindicatos rurais, bancos e órgãos de assistência técnica e extensão rural – Ater) envolvidos na operacionalização do programa nos 167 municípios do estado. Isso porque, nos primórdios dessa política, até o começo dos anos 2000, existiam muitos problemas burocráticos que bloqueavam o acesso dos agricultores ao crédito. Como resultado, boa parte dos projetos elaborados era negada por inconsistências das propostas e baixa capacidade de pagamento dos produtores (Aquino, 2003; Bastos, 2006).

No que concerne ao público atendido, a tabela 4 destaca que os homens têm sido os maiores beneficiários do programa, detendo um percentual mais elevado dos contratos (56,9%) e do volume de recursos aplicados (63,4%). As mulheres agricultoras, por sua vez, obtiveram 43,1% dos contratos e somente 36,6% dos recursos aplicados de 2013 a 2020. Ao que parece, quando o responsável pela família é do sexo masculino, as chances de auferir o crédito se elevam, geralmente porque os homens são os detentores do título da propriedade e, possivelmente, usam seus estabelecimentos como garantia na tomada do financiamento.

TABELA 4

Distribuição por sexo dos contratos e dos valores aplicados pelo Pronaf no Rio Grande do Norte (2013-2020)
(Em %)

Sexo	Contratos	%	Valor (R\$) ¹	%
Masculino	212.599	56,9	1.180.916.172,60	63,4
Feminino	160.735	43,1	683.136.441,35	36,6
Total	373.334	100,0	1.864.052.613,95	100,0

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>. Acesso em: 10 out. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo IGP-DI de 2020.

A tabela 5, na sequência, indica que os agricultores e agricultoras familiares potiguares usaram o crédito do Pronaf de diferentes formas em suas unidades produtivas. No entanto, as operações de custeio para a manutenção das propriedades apresentaram um baixo desempenho. Na verdade, a maior parte dos empréstimos tem sido direcionada para os investimentos agrícolas e, especialmente, para os investimentos nas atividades pecuárias, somando 74,9% dos contratos e próximo de 70% dos valores aplicados de 2013 a 2020.

Note-se que o problema do baixo uso do crédito de custeio não é uma particularidade do público do Pronaf no Rio Grande do Norte. Na verdade, a situação se verifica em todos os estados nordestinos, uma vez que as contrações dessa modalidade de crédito se concentram majoritariamente no Sul-Sudeste (Silveira *et al.*, 2016; Troian e Machado, 2020; Wesz Junior, 2021). Tal fato representa um gargalo estrutural para a agricultura familiar local e regional, que não dispõe de capital de giro próprio suficiente para garantir o funcionamento de suas unidades econômicas entre os ciclos produtivos das lavouras e rebanhos.

TABELA 5

Distribuição das modalidades e tipos de atividades financiadas pelo Pronaf no Rio Grande do Norte (2013-2020)

Modalidade/atividade	Contratos	%	Valor (R\$) ¹	%
Custeio agrícola	2.600	0,7	33.096.219,28	1,8
Custeio pecuário	17.709	4,7	168.081.838,62	9,0
Investimento agrícola	73.338	19,6	379.599.531,19	20,4
Investimento pecuário	279.682	74,9	1.283.214.624,04	68,8
Outros	5	0,0	60.400,82	0,0
Total	373.334	100,0	1.864.052.613,95	100,0

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>. Acesso em: 10 out. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo IGP-DI de 2020.

Merece destaque na tabela 6, de modo complementar às informações anteriores, que 56,1% dos recursos de investimentos pecuários são destinados exclusivamente para aquisição

de animais e 29,1% foram aplicados em melhorias na estrutura física das propriedades.¹³ Entre os rebanhos, os maiores investimentos são na bovinocultura leiteira e de corte. Esse perfil de operação tem convertido o Pronaf em uma política estratégica para o fortalecimento da pecuária familiar norte-rio-grandense, ligando o crédito a outras ações governamentais em andamento, a exemplo do Programa do Leite.

A excessiva concentração dos investimentos do Pronaf na pecuária bovina tem várias explicações. Por um lado, isso se deve à tradição cultural dos produtores locais na criação de animais desde a época da colonização do estado (Santos, 2002). Por outro lado, a situação é fruto da “padronização” das operações de crédito, imposta principalmente pela limitação da oferta de técnicos para elaborar projetos de forma individualizada, conforme as diferentes oportunidades de investimento agropecuárias e não agropecuárias (Aquino e Bastos, 2015).

TABELA 6
Tipo de atividade pecuária financiada pelo crédito de investimento do Pronaf no Rio Grande do Norte (2013-2020)

Atividade pecuária	Contratos	%	Valor (R\$) ¹	%
Aquicultura	188	0,1	753.766,66	0,06
Aquisição de animais	131.222	46,9	719.526.185,25	56,07
Aquisição de animais de serviço	5.481	2,0	17.433.323,87	1,36
Aquisição de ativos operacionais	316	0,1	1.560.795,88	0,12
Aquisição de propriedades rurais	0	0,0	0,00	0,00
Aquisição de veículos	2.476	0,9	18.117.587,77	1,41
Atendimento a cooperados (MCR 5-2)	0	0,0	0,00	0,00
Bovinocultura	0	0,0	0,00	0,00
Cooperativas de crédito	0	0,0	0,00	0,00
Financiamento Procap-Agro	0	0,0	0,00	0,00
Integralização de cotas-partes	0	0,0	0,00	0,00
Melhoramento das explorações	86.704	31,0	373.826.176,74	29,13
Máquinas, equipamentos, materiais e utensílios	8.783	3,1	34.329.187,47	2,68
Pastagem	2.132	0,8	4.970.609,92	0,39
Pesca	3.680	1,3	22.486.015,15	1,75
Pesquisa e assistência agropecuária	0	0,0	0,00	0,00
Serviços profissionais/técnicos	38.700	13,8	90.210.975,33	7,03
Total	279.682	100	1.283.214.624,04	100

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>. Acesso em: 10 out. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo IGP-DI de 2020.

Obs.: Procap-Agro – Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias.

É importante sublinhar que o grau de acesso dos produtores aos recursos do programa não tem sido homogêneo entre as dezenove microrregiões do estado, como é possível perceber

13. BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>. Acesso em: 10 out. 2021.

na última coluna da tabela 7, que relaciona o público do crédito em 2017 com o número de contratações naquele ano. Com efeito, enquanto algumas microrregiões apresentam grau de cobertura superior a 100%, em outras verifica-se a ocorrência de uma parcela significativa do público potencial que não obteve financiamentos. *Grosso modo*, mais de 50% das microrregiões do Rio Grande do Norte apresentam um moderado grau de cobertura do Pronaf. Essa situação, inclusive, pode ter se agravado, haja vista a queda nos contratos registrada nos dois últimos anos da série analisada na tabela 3.

TABELA 7
Grau de cobertura dos contratos do Pronaf nas dezenove microrregiões do Rio Grande do Norte (2017)

Microrregião	Total público Pronaf 2017 (A)	%	Número de contratos Pronaf 2017 (B)	%	Grau de cobertura (B/A*100)
Mossoró	2.865	5,7	1.522	3,1	53,1
Chapada do Apodi	3.713	7,3	2.781	5,6	74,9
Médio Oeste	1.989	3,9	1.683	3,4	84,6
Vale do Açu	2.714	5,4	2.384	4,8	87,8
Serra de São Miguel	4.107	8,1	2.665	5,4	64,9
Pau dos Ferros	3.359	6,6	4.165	8,5	124,0
Umarizal	2.325	4,6	3.308	6,7	142,3
Macau	471	0,9	336	0,7	71,3
Angicos	1.502	3,0	2.025	4,1	134,8
Serra de Santana	4.566	9,0	3.510	7,1	76,9
Seridó Ocidental	1.584	3,1	1.751	3,6	110,5
Seridó Oriental	2.156	4,3	3.101	6,3	143,8
Baixa Verde	1.904	3,8	1.606	3,3	84,3
Borborema potiguar	3.875	7,7	6.173	12,5	159,3
Agreste potiguar	7.296	14,4	6.821	13,8	93,5
Litoral nordeste	2.538	5,0	1.893	3,8	74,6
Macaíba	2.583	5,1	1.557	3,2	60,3
Natal	177	0,3	347	0,7	196,0
Litoral Sul	883	1,7	1.648	3,3	186,6
Total	50.607	100,0	49.276	100,0	97,4

Fontes: Censo Agropecuário 2017 (disponível em: <<https://bit.ly/3RuK6vq>>; acesso em: 20 set. 2021); e BCB (disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>; acesso em: 10 out. 2021).

Elaboração dos autores.

Outro impasse na operacionalização do Pronaf no Rio Grande do Norte, demonstrado na tabela 8, refere-se à baixíssima participação dos investimentos em modelos ambientalmente sustentáveis de agricultura e de apoio à juventude rural. De 2013 a 2020, foram efetivados apenas 22 contratos do Pronaf Agroecologia e 104 contratos do Pronaf Jovem. Esses números são inexpressivos diante dos mais de 370 mil contratos realizados pelo programa.

Em termos práticos, seguindo a tendência nacional, vários fatores podem estar comprometendo o desempenho dessas linhas especiais de crédito no meio rural potiguar. Conforme explicam Aquino, Gazolla e Schneider (2017), entre os obstáculos operacionais elencados para explicar a baixa demanda e o desempenho insignificante do Pronaf Verde, destacam-se: a falta de divulgação e de conhecimento dos agricultores sobre as linhas de crédito especiais; a falta de assistência técnica adequada para elaborar os projetos de sistemas produtivos de base ecológica; os custos elevados do processo de certificação orgânica por auditoria exigidos; e as dificuldades burocráticas de acesso ao crédito com os bancos.

TABELA 8
Número de contratos e valores aplicados pelas diferentes linhas de crédito do Pronaf no Rio Grande do Norte (2013-2020)

Linhas de crédito	Número de contratos	Valores aplicados (R\$) ¹
<i>Agroecologia (A)</i>	22	134.531,82
Agroindústria	6	75.400,82
Agroindústria (investimento)	24	453.936,36
Bioeconomia	0	0,00
Cotas-partes	0	0,00
Custeio	6.296	89.711.053,51
<i>ECO – energia renovável e sustentabilidade ambiental (B)</i>	11	278.858,20
FGPP – Resolução nº 4.801, art. 2º	0	0,00
<i>Floresta (C)</i>	0	0,00
Jovem	104	449.098,29
Mais Alimentos	13.047	191.591.475,03
Microcrédito	209.419	782.417.301,04
Mulher	1.463	10.390.555,08
Produtivo Orientado	0	0,00
Pronamp	0	0,00
Reforma Agrária	10.302	64.254.939,86
Reforma Agrária (microcrédito)	0	0,00
Sem subprograma	126.739	689.555.235,75
<i>Semiárido (D)</i>	5.901	34.740.228,19
Pronaf Verde (A+B+C+D)	5.934	35.153.618,20
Pronaf total	373.334	1.864.052.613,95

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKYe4A>>. Acesso em: 10 out. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo IGP-DI de 2020.

Obs.: FGPP – Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor; e Pronamp – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural.

Da mesma forma, a tabela 8 alerta para a situação de um grupo de agricultores específico: os assentados de reforma agrária. O Rio Grande do Norte alberga em seu território 19.884

famílias vivendo em 298 projetos de assentamento, que ocupam 529,5 mil hectares de terra.¹⁴ No decorrer do período analisado, foram realizadas somente 10.302 operações de crédito em favor desse grupo de produtores, especialmente por meio da linha denominada Pronaf A. Ademais, não foram registradas operações de microcrédito rural nas áreas reformadas, o que se constitui em uma modalidade de crédito mais adequada à baixa capacidade de pagamento desse perfil de agricultor familiar que necessita de recursos subsidiados para estruturar suas propriedades (Bittencourt, 1998; Mattei, 2014; Silva, 2012).

Logo, por mais que o Pronaf tenha evoluído satisfatoriamente no campo potiguar, parecem existir vários pontos em aberto. É preciso ampliar o grau de cobertura do programa e ampliar os valores médios dos contratos, mas isso, por si só, não é suficiente. Os dados apresentados sugerem que o desafio maior é vincular o modelo agrícola estimulado pelo financiamento a uma agenda de desenvolvimento rural sustentável. Na construção dessa agenda, as questões apontadas nesse breve artigo não podem ficar de fora do debate, sob pena de reduzir os efeitos transformadores dos recursos governamentais aplicados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo demonstra que o Pronaf se converteu em uma política pública de grande relevância para o financiamento da agricultura familiar no Rio Grande do Norte. Apenas de 2013 a 2020, o programa efetivou mais de 370 mil operações de crédito e aplicou um montante próximo de R\$ 2 bilhões. No período recente, entretanto, tem ocorrido uma queda nas operações do programa, deixando uma parcela dos produtores sem acesso a financiamento, apresentando graus diferenciados de cobertura entre as dezenove microrregiões do estado.

De fato, observando a distribuição socioespacial do crédito por microrregiões, constatou-se que menos de 50% delas obtiveram cobertura total do público potencial em 2017. Entre as mais atendidas, destacam-se as microrregiões de Natal, Litoral Sul e Borborema potiguar. A microrregião de Mossoró, por seu turno, é a que possui o menor grau de cobertura.

Além das questões relativas à cobertura do crédito, outro aspecto que sobressaiu da análise dos dados foi o baixo valor médio dos contratos, entre R\$ 4 mil e R\$ 6 mil. Esses pequenos empréstimos apresentam reduzida capacidade de estruturar as unidades produtivas no campo potiguar, especialmente na sua porção semiárida. Mesmo assim, a situação persiste no tempo e dificilmente será alterada, pois a agricultura familiar norte-rio-grandense é representada majoritariamente por produtores de baixa renda, com capacidade limitada de oferecer garantias aos bancos para obter créditos de valores mais elevados.

Quanto ao perfil das operações, verifica-se um maior atendimento aos agricultores em comparação com as agricultoras familiares, podendo a participação das mulheres indicar uma estratégia para aumentar a capacidade de financiamento do estabelecimento, além do *ticket* médio do microcrédito individual do responsável pela unidade de produção. Por sua vez, as atividades financiadas por ambos os sexos estão concentradas em investimentos na aquisição de

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3RuEml5>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

animais e melhorias na infraestrutura das propriedades. Nesse ponto, o destaque negativo é o baixo apoio à agroecologia, à juventude rural e aos assentados em projetos de reforma agrária.

Diante do exposto, é preciso investigar, em novas etapas da pesquisa, quais os fatores explicativos desses resultados operacionais, bem como os impactos produtivos dos investimentos realizados e sua capacidade de gerar ocupação e renda para as famílias beneficiárias dos financiamentos subsidiados, uma vez que quase 80% dos agricultores do estado continuam classificados potencialmente no grupo B do Pronaf.

Tais evidências poderão contribuir para subsidiar os gestores públicos no aprimoramento do programa e na melhoria da sua execução em favor dos agricultores dos espaços menos atendidos. Igualmente, os resultados apresentados podem subsidiar novas pesquisas no âmbito das universidades sediadas no estado, tendo em vista a abrangência e a relevância do Pronaf para o desenvolvimento rural dos municípios norte-rio-grandenses.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Brasília: Fipe; Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 641).

ALVES, F. *et al.* Análise das linhas alternativas de investimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: lógica operacional e assimetrias regionais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 73, p. 141-155, 2022.

AQUINO, J. R. de. **Agricultura familiar e políticas públicas: o caso do Pronaf no município de São Miguel – RN**. 2003. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3y9bN5S>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

AQUINO, J. R. de *et al.* Agricultura familiar no Rio Grande do Norte segundo o Censo Agropecuário 2017: perfil e desafios para o desenvolvimento rural. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 51, p. 113-131, suplemento especial, 2020.

AQUINO, J. R. de; BASTOS, F. Dez anos do programa Agroamigo na região Nordeste: evolução, resultados e limites para o fortalecimento da agricultura familiar. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 46, p. 139-160, suplemento especial, 2015.

AQUINO, J. R. de; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. *In*: SAMBUICHI, R. H. *et al.* (Org.). **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ipea, 2017.

AQUINO, J. R. de; NUNES, E. M. Desempenho recente e perspectivas da economia do Rio Grande do Norte no século XXI. **BNB Conjuntura Econômica**, Fortaleza, p. 289-306, 2019. Edição especial.

AQUINO, J. R. de; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-81.

BALSADI, O. V.; DELGROSSI, M. E. Labor and employment in Brazilian northeastern agriculture: a look at the 2004-2014 period. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 56, n. 1, p. 19-34, 2018.

BASTOS, F. **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo: Polis; Campinas: Ceres/IFCH/Unicamp, 2006.

BITTENCOURT, G. A. *et al.* **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Brasília: Incra/FAO, 1998. 67 p. (Relatório de Pesquisa).

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 11854, 1º jul. 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/3rrLT9V>>.

DELGROSSI, M. E. **Algoritmo para delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2017, visando à inclusão de variável no banco de dados do censo, disponível para ampla consulta**. Brasília: FAO; SAF/Mapa; Finatec, 2019.

FRANÇA, J. M. F. de; MORENO, J. C. Uma reflexão sobre os impactos causados pela seca no Rio Grande do Norte de 2012 a 2016. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 22, n. 44, p. 213-232, 2017.

GRISA, C. SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, p. S125-S146, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

MATTEI, L. Evolução do crédito do Pronaf para as categorias de agricultores familiares A e A/C entre 2000 e 2010. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, n. 3, p. 58-69, 2014.

NUNES, E. M. *et al.* Microcrédito, infraestrutura e desenvolvimento rural: o Agroamigo investimento e custeio na agricultura familiar de territórios do Rio Grande do Norte. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 46, p. 55-71, 2015.

SANTOS, P. P. dos. **Evolução econômica do Rio Grande do Norte: século XVI ao XXI**. Natal: Departamento Estadual de Imprensa, 2002.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, D. A. da. **Desenvolvimento e políticas públicas: uma avaliação do Pronaf A nos assentamentos de reforma agrária do Rio Grande do Norte**. 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

SILVA, A. F. da; ESTEVAM, S. M.; SILVA, C. N. M. da. Agricultura familiar e o crédito rural do Pronaf (Grupo B) na área de abrangência do Banco do Nordeste – Agência de Pau dos Ferros/RN. **Revista Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 21, n. 73, p. 24-39, 2020.

SILVEIRA, F. G. *et al.* **Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo**. Brasília: IPC-IG/PNUD, 2016.

SOUZA, E. M. de; AQUINO, J. R. de. A Grande Seca e seus efeitos na produção agropecuária do Rio Grande do Norte: 2012-2016. **Revista GeoNordeste**, ano XXIX, n. 2, p. 174-195, 2018.

TROIAN, A.; MACHADO, E. T. L. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: análise da evolução e distribuição entre 1999 e 2017. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Unijuí, ano 18, n. 50, p. 109-128, 2020.

VALADARES, A. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): uma revisão bibliográfica (2009-2019)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2706).

WESZ JUNIOR, V. J. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade? **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 89-112, 2021.

