

Título do capítulo	CAPÍTULO 22 – O PRONAF NO NORDESTE
Autores(as)	Rogério Edivaldo Freitas César Nunes de Castro
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-011-0/cap22
Título do livro	UMA JORNADA PELOS CONTRASTES DO BRASIL: CEM ANOS DO CENSO AGROPECUÁRIO
Organizadores(as)	José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho José Garcia Gasques
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-011-0
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-011-0

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O PRONAF NO NORDESTE

Rogério Edivaldo Freitas¹
César Nunes de Castro²

1 INTRODUÇÃO

A agricultura nordestina é eivada de contrastes, e diferentes ramos da atividade agrícola e pecuária estão, em alguns casos há séculos, espalhados pelo território nordestino. O início da colonização brasileira em parte se dá com a produção agropecuária na região Nordeste – no contexto do ciclo da cana-de-açúcar – e foi em parte financiada por ela.

Outras atividades agropecuárias rapidamente se desenvolveram para fornecer alimentos e outros materiais à região produtora de açúcar e às capitais. No clássico livro *Formação Econômica do Brasil*,³ Celso Furtado expõe os elos existentes entre a atividade canavieira e todas as atividades econômicas na nascente colônia (Furtado, 2005).

O retrato atual da agricultura nordestina é de contrastes. Em função de sucessivos ciclos econômicos-agrícolas (cana-de-açúcar, algodão etc.), da variabilidade regional de elementos naturais (clima, solo, água etc.) e de questões socioeconômicas (demografia, escolaridade, nível de renda, concentração fundiária, entre outros), diversos arranjos produtivos agropecuários estão espalhados pelo território nordestino.

Alguns polos de produção agrícola de elevada produtividade e com uso de modernas tecnologias, como o polo de fruticultura de Petrolina-Juazeiro ou a região produtora de grãos do oeste baiano, convivem com áreas de vetusta ocupação e cultivos relativamente estagnados, como o cacau do sudeste baiano e a cana-de-açúcar em Alagoas e Pernambuco. Igualmente, o Nordeste tem ótima experiência em agropolos no Ceará, especializado na produção de flores. Espalhados por todos os estados da região estão os agricultores familiares, frequentemente praticantes de agricultura de subsistência em inúmeras combinações produtivas mais pautadas pela luta pela sobrevivência do que por quaisquer recomendações técnicas de produção.

É essa categoria de produtor que pauta este capítulo. De acordo com o Censo Agropecuário 2017, 3.897.408 estabelecimentos agropecuários no Brasil são enquadrados legalmente na categoria agricultura familiar (77% do total). No Nordeste, 1.838.846 estabelecimentos são classificados nessa categoria (47% de todos os estabelecimentos familiares do Brasil). Segmento historicamente negligenciado pelas políticas públicas destinadas para o setor agropecuário, apenas em meados da década de 1990, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Estado começa a atender a algumas demandas dos pequenos agricultores familiares, oferecendo suporte específico para geração de renda pelo segmento.

A partir de um diagnóstico inicial, objetiva-se analisar a agricultura familiar no Nordeste e a participação do Pronaf na região com base em dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017). Destarte, não são estabelecidas hipóteses, mas se espera gerar uma análise que de forma modesta contribua para o conhecimento acumulado sobre o binômio agricultura familiar/Pronaf no Nordeste e, quiçá, para o contínuo aprimoramento do programa na região.

Com tal friso, o estudo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, a seção 2 aborda a agricultura familiar no Nordeste; a seção 3 avalia a agricultura familiar no Nordeste com base em análise exploratória de dados do Censo Agropecuário 2017; a seção 4 apresenta diagnósticos recentes e desafios à agricultura familiar no Nordeste; e, por fim, na seção 5, tecem-se as considerações finais do trabalho.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. E-mail: <rogerio.freitas@ipea.gov.br>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Dirur/Ipea. E-mail: <cesar.castro@ipea.gov.br>.

3. Originalmente publicado em 1958.

2 AGRICULTURA FAMILIAR NO NORDESTE: HISTÓRICO, DIAGNÓSTICO ATUAL E PRONAF

Conforme mencionado na seção 1, a agropecuária foi a primeira atividade de sustentação da economia da região Nordeste e ainda é, em muitos municípios, a principal atividade econômica. Muito antes da diversificação produtiva da economia local, atividades agropecuárias, como o cultivo da cana-de-açúcar e a criação de bovinos e caprinos, constituíam a base da economia regional.

Hoje, quase 2 milhões de estabelecimentos agropecuários da região são do segmento agricultura familiar (IBGE, 2017), e a sobrevivência de alguns milhões de brasileiros depende deles. Condicionantes naturais, como solos pouco férteis e baixa disponibilidade hídrica, e socioeconômicas, como a concentração fundiária, a reduzida escolaridade, a baixa renda etc., determinam que boa parte desses estabelecimentos sejam pouco rentáveis.

Ao longo do século XX, a agricultura brasileira passou por um intenso processo de transformação produtiva a partir da geração, difusão (e adoção) de tecnologias e insumos de produção componentes do pacote tecnológico conhecido como Revolução Verde. Esse processo foi em grande medida desencadeado com investimentos de enormes quantias de dinheiro público em instituições e com políticas de estímulo ao desenvolvimento econômico do setor agropecuário a partir da geração de tecnologia (investimento em ensino, pesquisa e desenvolvimento), da difusão de tecnologia (investimento em ensino, assistência técnica e extensão rural – Ater) e da adoção tecnológica (investimento em políticas de crédito agrícola).

Apesar do investimento de recursos públicos no desenvolvimento agrícola, nem todos os produtores rurais foram beneficiados pela ação estatal. Com exceção daqueles da região Centro-Sul em arranjos produtivos específicos, uma parcela considerável dos pequenos agricultores, hoje em dia definidos pela alcunha “agricultores familiares”, pouco participou do processo de modernização tecnológica, aumento de produtividade e crescimento da renda gerada por área advinda da Revolução Verde.

Destarte, em termos de política econômica, ademais das condições iniciais desfavoráveis de distribuição da terra, o Brasil apresenta pelo menos dois polos que contribuem para o agravamento da diferença entre as regiões na agricultura: o Nordeste – que em parte manteve suas características seculares e não desenvolveu um sistema produtivo capaz de enfrentar a seca – e o Centro-Oeste, com um incrível potencial produtivo, mas altamente concentrador de renda devido às condições naturais favoráveis ao desenvolvimento e à consolidação da agricultura de larga escala.

Em face de tal realidade, compreendem-se os indicadores econômicos e sociais regionais serem, no geral, piores do que os verificados no restante do país. Conforme Caron e Sabourin (2003, p. 19),

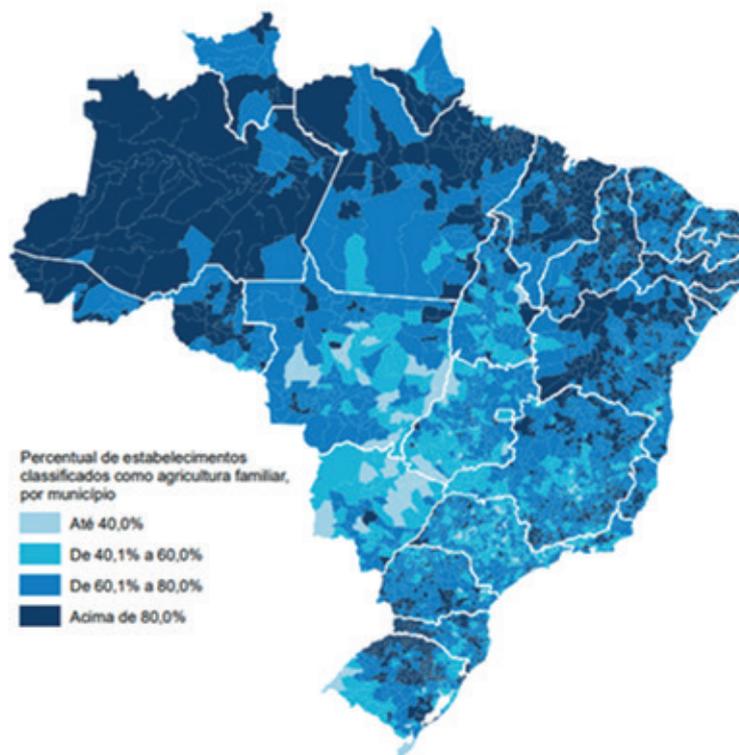
no Brasil, o Nordeste tem má reputação. É a “região problemática”. A agricultura familiar, que ocupa a maioria da população rural, é geralmente considerada pouco produtiva e inadaptada ao contexto atual de liberalização econômica. É tida frequentemente como pouco receptiva a inovações, ou, em outras palavras, retrógrada. Para a maioria dos agentes de desenvolvimento e responsáveis políticos, é preciso reorganizá-la, integrá-la ao mercado, difundindo tecnologias modernas, via privilegiada para um desenvolvimento que deve ser seletivo, pois, sob sua forma atual, está condenada a desaparecer.

Não obstante, há inúmeras políticas e iniciativas em curso para o desenvolvimento do Nordeste, muitas delas em consonância com um novo papel para a agricultura na região. Nesse sentido, são exemplos disso o polo Juazeiro-Petrolina (Sobel e Xavier, 2019), o programa Cisternas (Emanuel *et al.*, 2019) e o aproveitamento da energia fotovoltaica na região (Nobre *et al.*, 2019).

Em termos da agricultura familiar no Nordeste, a presença dessa atividade pode ser visualizada por meio do cartograma apresentado no mapa 1. Nele constata-se que, em praticamente toda a região, o percentual de estabelecimentos agropecuários classificados como de agricultura familiar por município supera 60%. Em muitos municípios, essa participação supera 80% do total de estabelecimentos.

MAPA 1

Proporção de estabelecimentos caracterizados como de agricultura familiar em relação ao total de estabelecimentos, por municípios (2017)
(Em %)



Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Uma primeira característica dos estabelecimentos familiares relevantes com relação à rentabilidade potencial dos estabelecimentos é a área média. Enquanto 483.873 estabelecimentos não familiares⁴ possuem uma área total de 44.968.122 ha e área média de 92,9 ha, 1.838.846 estabelecimentos familiares possuem uma área total de 25.925.743 ha e média igual a 14 ha (IBGE, 2017). Com área diminuta, é relativamente difícil esses agricultores serem competitivos com o cultivo de lavouras cuja rentabilidade é dependente da escala de produção, como soja, milho e algodão.

Alternativas com potencial de geração de renda mais elevada por unidade de área cultivada existem. Entretanto, em sua maioria, são dependentes de maior nível de investimento e capacidade gerencial para serem implementadas.

Na falta de capacidade financeira para custear os investimentos pela maior parte dos agricultores familiares nordestinos – aliada à frequente falta de capacidade técnica (dado o baixo nível de instrução médio vigente) e aos desafios edafoclimáticos do meio regional (características definidas pelo clima, relevo, litologia, temperatura, umidade do ar, radiação, tipo de solo, vento, composição atmosférica e precipitação pluvial) –, poucos conseguem se inserir em atividades agropecuárias mais rentáveis por unidade de área, como agricultura irrigada, fruticultura etc.

O marco da atuação estatal no sentido de fortalecer a agricultura familiar ocorreu com a criação de um programa de oferta de crédito para o segmento que atendeu a uma demanda histórica da categoria. Após anos de disputas e debates ocorridos no âmbito da sociedade civil e do poder público, em 1995, o governo federal criou o Pronaf, destinado ao segmento de produção agropecuária formado pela agricultura familiar.

4. O conceito de não familiar aqui se refere ao total da agropecuária menos os familiares.

Dentro do enorme contingente de estabelecimentos classificados como familiares, existem diversas tipologias de agricultores. Dentre elas estão os agricultores familiares despossuídos do semiárido nordestino, sem acesso à educação e às fontes de água perenes, com baixíssima renda monetária, os quais basicamente fazem o que podem com o pouco que têm em face das adversidades climáticas locais. No outro extremo, estão muitos agricultores familiares da região Sul, mais bem educados, cujas propriedades são dotadas de melhor condição natural (solos mais férteis e maior disponibilidade hídrica), muitas vezes estruturados em cooperativas e com melhor condição técnica e financeira.

Não surpreende, portanto, que tais agricultores familiares, por possuírem melhor condição como tomadores de créditos, tenham sido privilegiados pelas instituições bancárias, enquanto os mais pobres dentre os pequenos agricultores ficam à margem, mais uma vez, do processo produtivo – ao menos nos anos iniciais do Pronaf. Para permitir o acesso entre os mais pobres, o governo federal constantemente adaptou o programa tentando focalizar a inclusão de grupos de agricultores dantes excluídos dos arranjos primeiros do programa.

Concomitantemente a essa expansão do número de modalidades e de agricultores familiares incluídos (não apenas agricultores, mas inclusive pescadores, extrativistas etc.), o Pronaf cresceu em orçamento e escopo. No início, em 1995, o crédito era destinado apenas para custeio, e, a partir de 1997, introduziu-se a opção de crédito para investimento.

E qual o resultado desse programa no Nordeste? Diversos estudos abordaram essa questão de diferentes modos e com diferentes metodologias. Na sequência deste trabalho, dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017) serão utilizados juntos à apresentação dos recursos do Pronaf aplicados no Nordeste, em uma tentativa de contribuir para o debate sobre a dinâmica da agricultura familiar regional e do programa no período recente.

3 PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA DA AGRICULTURA FAMILIAR NORDESTINA EM 2017

Para clareza dos dados do Pronaf apresentados, é preciso referir que: o Pronaf B se destina a agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 20 mil; as mulheres agricultoras integrantes de unidades familiares são enquadradas nos grupos A, AC e B do Pronaf; e o crédito dessas modalidades tem por finalidade o investimento em atividades agropecuárias e não agropecuárias. O Pronaf V é destinado para aqueles agricultores familiares que possuam renda variável.

Uma análise da agricultura familiar nordestina não constitui tarefa simples. A agricultura familiar dessa região, conforme ressaltado anteriormente, é bastante diversificada em função do tipo de lavoura ou criação animal existente no estabelecimento agropecuário, da capacidade técnica do produtor e de características naturais de cada localidade. Além disso, o universo da agricultura familiar nordestina é composto por mais de 1,8 milhão de estabelecimentos, equivalente a 36,2% do total de estabelecimentos agropecuários do Brasil.

É de se esperar, portanto, que exista uma diversidade de realidades significativa no âmbito desse universo e analisá-lo, destarte, requer que seja tomada uma importante decisão pelo analista, qual seja a de optar por uma análise abrangente sobre a agricultura familiar regional em detrimento do poder de síntese, ou o contrário. Aqui, escolheu-se a segunda opção.

Nesse sentido, convém analisar primeiramente dados gerais da produção agropecuária nordestina tanto da agricultura familiar quanto da agricultura não familiar. Nas tabelas 1 e 2, são apresentados, respectivamente, dados referentes ao valor total das produções animal e vegetal agregadas por tipo de produção em 2017 a partir das informações do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017).

TABELA 1

Valor total da produção animal por tipo de produção, segundo a agricultura familiar e Pronaf – região Nordeste (2017)

Indicadores	Total	Agricultura familiar ¹		Pronafiano (B e V)		
		Não	Sim	Não Pronaf	Pronaf B	Pronaf V
Total						
Estabelecimentos agropecuários	1.514.054	305.692	1.208.362	306.872	1.050.561	156.621
Valor (R\$ milhão)	21.143	12.752	8.390	13.387	3.010	4.745
Animais de grande porte						
Estabelecimentos agropecuários	632.880	118.393	514.487	119.226	384.980	128.674
Valor (R\$ milhão)	12.743	6.586	6.157	6.877	1.971	3.896

(Continua)

(Continuação)

Indicadores	Total	Agricultura familiar ¹		Pronafiano (B e V)			
		Não	Sim	Não Pronaf	Pronaf B	Pronaf V	
Animais de médio porte	Estabelecimentos agropecuários	487.447	96.619	390.828	97.080	328.827	61.540
	Valor (R\$ milhão)	1.466	489	977	551	497	418
Animais de pequeno porte	Estabelecimentos agropecuários	33.611	10.452	23.159	10.532	16.615	6.464
	Valor (R\$ milhão)	1.519	1.333	185	1.370	43	105
Aves	Estabelecimentos agropecuários	1.117.957	212.109	905.848	212.748	811.762	93.447
	Valor (R\$ milhão)	5.351	4.321	1.029	4.557	483	311

Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017).

Nota: ¹ Definição de Brasil (2006).

Em 2017, entre os estabelecimentos familiares regionais, 1.208.362 criavam animais e 1.510.853 destinavam-se à produção vegetal. Fica a evidência de que um grande número de estabelecimentos cria animais e cultiva algum tipo de espécie vegetal. Tal diversificação produtiva é típica da agricultura familiar e constitui não apenas uma forma de gerar renda advinda de múltiplos produtos, mas também faz parte de uma estratégia de garantia de segurança alimentar da família do agricultor, mediante o autoconsumo.

Chama a atenção o número de agricultores familiares criadores de animais ou produtores vegetais que são cadastrados no Pronaf. Dos 1.208.362 estabelecimentos da agricultura familiar criadores de animais em 2017, 1.050.561 estavam cadastrados no Pronaf B e 156.621, no Pronaf V. No caso da produção vegetal, dos 1.510.853 estabelecimentos produtores da agricultura familiar, 1.348.833 faziam parte do Pronaf B e 160.757, do Pronaf V.

Ademais, destacam-se as participações das produções animal e vegetal da agricultura familiar em termos de valor da produção em comparação com os estabelecimentos não familiares. Não obstante a área dos estabelecimentos familiares na região Nordeste ser bem inferior à área total dos estabelecimentos não familiares, respectivamente 25.925.743 ha *versus* 44.968.122 ha, o valor da produção da agricultura familiar⁵ em alguns casos é próximo à produção dos estabelecimentos não familiares (animais de grande porte) ou mesmo superior (animais de médio porte, horticultura e extração vegetal).

Esses dados indicam em quais tipos de produção os agricultores familiares se especializam mais na região Nordeste: animais de médio porte (caprinos, ovinos e suínos), horticultura (hortaliças e verduras, em sua maioria destinadas para consumo no meio urbano de cidades da região e, em alguns casos, do Brasil inteiro) e extrativismo vegetal.⁶

TABELA 2

Valor total da produção vegetal por tipo de produção, segundo a agricultura familiar e Pronaf – região Nordeste (2017)

Indicadores	Total	Agricultura familiar ¹		Pronafiano (B e V)			
		Não	Sim	Não Pronaf	Pronaf B	Pronaf V	
Total	Estabelecimentos agropecuários	1.872.777	361.924	1.510.853	363.187	1.348.833	160.757
	Valor (R\$ milhão)	32.410	24.922	7.489	25.607	2.972	3.832
Horticultura	Estabelecimentos agropecuários	137.877	24.561	113.316	24.761	90.240	22.876
	Valor (R\$ milhão)	1.103	305	798	389	195	519
Floricultura	Estabelecimentos agropecuários	1.935	483	1.452	490	960	485
	Valor (R\$ milhão)	129	105	24	108	5	17
Lavoura permanente	Estabelecimentos agropecuários	350.747	72.152	278.595	72.600	226.789	51.358
	Valor (R\$ milhão)	6.267	4.024	2.243	4.221	666	1.380

(Continua)

5. Não se pode descartar de pronto a existência de algum componente de preço específico de 2017, o que pode ser investigado futuramente.

6. O Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017) não fornece informações detalhadas sobre os produtos do extrativismo vegetal.

(Continuação)

Indicadores	Total	Agricultura familiar ¹		Pronafiano (B e V)			
		Não	Sim	Não Pronaf	Pronaf B	Pronaf V	
Lavoura temporária	Estabelecimentos agropecuários	1.644.548	309.467	1.335.081	310.347	1.203.188	131.013
	Valor (R\$ milhão)	22.784	19.099	3.685	19.230	1.924	1.629
Extração vegetal	Estabelecimentos agropecuários	249.802	44.711	205.091	44.996	184.303	20.503
	Valor (R\$ milhão)	781	129	652	346	175	259
Silvicultura	Estabelecimentos agropecuários	11.294	2.371	8.923	2.416	7.348	1.530
	Valor (R\$ milhão)	1.347	1.260	87	1.313	7	27

Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017).

Nota: ¹ Definição de Brasil (2006).

Uma informação que oferece um retrato essencial sobre a agricultura familiar no Nordeste refere-se à despesa e à receita da atividade. Nas tabelas 3 (receita) e 4 (despesa), são apresentados os dados dessas variáveis.

TABELA 3

Estabelecimentos e valor da receita por tipo das principais receitas do estabelecimento, segundo a agricultura familiar e Pronaf – região Nordeste (2017)

Indicadores	Total	Agricultura familiar ¹		Pronafiano (B e V)			
		Não	Sim	Não Pronaf	Pronaf B	Pronaf V	
Estabelecimentos com receita	1.595.972	324.038	1.271.934	325.610	1.077.551	192.811	
Receita total dos estabelecimentos com receita (R\$ milhão)	47.162	34.375	12.787	35.405	4.212	7.545	
Receita total das atividades agropecuárias	Estabelecimentos agropecuários	1.515.318	310.343	1.204.975	311.898	1.014.561	188.859
	Valor (R\$ milhão)	43.312	32.158	11.154	33.128	3.486	6.698
Receita total de origem vegetal	Estabelecimentos agropecuários	717.504	141.073	576.431	141.884	481.815	93.805
	Valor (R\$ milhão)	24.881	20.621	4.260	20.971	1.319	2.590
Receita total de origem animal	Estabelecimentos agropecuários	1.073.495	219.265	854.230	220.378	707.638	145.479
	Valor (R\$ milhão)	18.431	11.537	6.894	12.157	2.166	4.108
Receita total de animais de grande porte	Estabelecimentos agropecuários	528.193	101.440	426.753	102.237	304.907	121.049
	Valor (R\$ milhão)	11.334	6.235	5.099	6.516	1.450	3.368
Receita da agroindústria	Estabelecimentos agropecuários	162.055	24.145	137.910	24.288	111.362	26.405
	Valor (R\$ milhão)	2.552	1.593	960	1.626	427	499
Receitas do produtor e família	Estabelecimentos agropecuários	1.891.437	441.331	1.450.106	442.211	1.308.517	140.709
	Valor (R\$ milhão)	24.587	8.327	16.261	8.356	14.221	2.010
Receita total das atividades não agrícolas	Estabelecimentos agropecuários	303.057	52.435	250.622	52.754	203.108	47.195
	Valor (R\$ milhão)	3.850	2.217	1.633	2.277	726	846

Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017).

Nota: ¹ Definição de Brasil (2006).Obs.: Aposentadorias e pensões estão incluídas em *receitas do produtor e família*.

Dos 1.595.972 estabelecimentos com receita no Nordeste, 1.271.934 estabelecimentos da agricultura familiar declaram obter receita de fontes diversas em 2017. Esse dado causa uma certa intriga no observador. Alguns desses estabelecimentos podem não ter produzido, no ano em questão, por estarem em implantação ou mesmo paralisados temporariamente. Outro subgrupo de estabelecimentos desse conjunto dos sem receita pode corresponder àqueles nos quais a produção é destinada para o autoconsumo, fenômeno relativamente comum na região. Alguns podem também ter optado por não declarar quais são suas fontes de receita. De todo modo, essa é uma informação curiosa e que merece ser analisada posteriormente em maior profundidade.

Outro dado digno de nota refere-se à disparidade entre a renda gerada pelos estabelecimentos familiares e não familiares. Enquanto 324.038 estabelecimentos não familiares obtiveram uma receita total pouco superior a R\$ 34 bilhões em 2017, quase 1,3 milhão de estabelecimentos familiares obteve uma renda em torno de 37% daquele montante.

Essa disparidade é explicada por uma série de fatores, como a escala de produção (em função do tamanho dos estabelecimentos e disponibilidade de capital para investimento) e o nível de tecnologia apropriada para o tipo de produção objetivo do estabelecimento. Atuar na primeira variável é mais difícil em função da resistência a políticas que lidem com a questão (reforma agrária, redistribuição de renda etc.). Por sua vez, atuar na segunda é mais factível, e programas como o Pronaf têm tal possibilidade.

Da receita total dos estabelecimentos familiares, a maior parte é proveniente das atividades agropecuárias (R\$ 11,154 bilhões, cerca de 87%), e cerca de 79% (R\$ 10,184 bilhões) destas são realizadas por agricultores participantes do Pronaf. A receita de atividades não agropecuárias, apesar de ainda minoritária, não é desprezível.

Em torno de R\$ 1,6 bilhão da receita dos estabelecimentos familiares foi procedente de atividades não agropecuárias em 2017, aproximadamente 13% da receita total. Tal dado coaduna-se à tese de Graziano da Silva (2001) de que o meio rural brasileiro passa por um processo de transformação, deixando de ser gradativamente sinônimo exclusivo de agropecuária e, assim, incorporando diversificação econômica.

TABELA 4

Estabelecimentos e valor da despesa por tipo das principais despesas do estabelecimento, segundo a agricultura familiar e Pronaf – região Nordeste (2017)¹

Indicadores	Total	Agricultura familiar ²		Pronafiano (B e V)			
		Não	Sim	Não Pronaf	Pronaf B	Pronaf V	
Estabelecimentos com despesa	2.322.719	483.873	1.838.846	485.502	1.640.708	196.509	
Despesa total dos estabelecimentos (R\$ milhão)	38.574	28.970	9.604	29.259	5.410	3.905	
Despesa total com adubos e corretivos do solo	Estabelecimentos agropecuários	716.600	157.970	558.630	158.899	456.860	100.841
	Valor (R\$ milhão)	4.438	3.764	674	3.784	341	314
Despesa total com salários pagos em dinheiro ou produtos empregados	Estabelecimentos agropecuários	731.328	204.753	526.575	205.906	415.922	109.500
	Valor (R\$ milhão)	7.199	5.923	1.276	5.948	675	576
Despesa total com sal e rações	Estabelecimentos agropecuários	1.505.897	316.551	1.189.346	317.728	1.035.369	152.800
	Valor (R\$ milhão)	5.326	3.090	2.236	3.155	1.232	939
Despesa total com medicamentos para animais	Estabelecimentos agropecuários	1.371.667	286.845	1.084.822	288.009	931.070	152.588
	Valor (R\$ milhão)	618	340	278	344	158	116
Despesa total com compra de animais	Estabelecimentos agropecuários	639.779	141.883	497.896	142.626	419.177	77.976
	Valor (R\$ milhão)	3.238	1.893	1.345	2.004	573	661
Despesa total com energia elétrica	Estabelecimentos agropecuários	1.814.511	372.356	1.442.155	373.693	1.283.134	157.684
	Valor (R\$ milhão)	2.070	1.030	1.040	1.039	794	236
Despesa total com combustíveis e lubrificantes	Estabelecimentos agropecuários	1.142.561	271.782	870.779	272.859	752.585	117.117
	Valor (R\$ milhão)	2.787	1.918	869	1.928	591	267

Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017).

Notas: ¹ Apenas as principais despesas dos estabelecimentos são relacionadas (no Censo Agropecuário 2017, são elencadas quinze categorias de despesa mais a categoria outras despesas).

² Definição de Brasil (2006).

Com relação às despesas, o dado sobre número total de estabelecimentos que possuem despesas é bastante diferente daqueles que declararam possuir receitas. Enquanto 1.595.972 estabelecimentos possuem receitas, um número muito maior, 2.322.719, possui despesas. Tanto nos estabelecimentos da agricultura familiar como nos da não familiar, a diferença entre aqueles que têm despesa e aqueles que têm receita é significativa. No caso dos estabelecimentos de agricultura familiar, 1.838.846 estabelecimentos declararam possuir despesas, ao passo que apenas 1.271.934 obtiveram receita em 2017, a maioria sendo pronafianos.

A explicação para tais diferenças foge ao escopo deste trabalho, mas envolve estabelecimentos: *i*) que tiveram despesas de manutenção mesmo não produzindo em 2017; *ii*) que cultivaram espécies vegetais (ou criaram animais; ou ambos) em 2017, mas a receita só foi realizada em 2018; *iii*) cuja produção se destinava para o autoconsumo; ou *iv*) em implantação ou paralisados temporariamente.

Uma outra análise relevante com os dados de despesas refere-se à comparação da diferença entre os padrões de despesa dos estabelecimentos de agricultura familiar e dos não familiar por tipo de despesa. Ao se dividir o valor

da despesa total de um determinado tipo – com adubos e corretivos do solo, por exemplo – pela despesa total para aquele tipo de estabelecimento (familiar ou não familiar) se permite uma rápida, e relativamente simples, comparação sobre quais despesas oneram mais (em média) cada tipo de estabelecimento. Os resultados de tal divisão são mostrados na tabela 5.

TABELA 5

Relação da despesa, por tipo de despesa, com a despesa total dos estabelecimentos de agricultura familiar e não familiar (2017)¹
(Em %)

Relação de despesa (em % da despesa total)	Estabelecimentos de agricultura familiar	Estabelecimentos de agricultura não familiar	Pronaf B	Pronaf V
Despesa com adubos e corretivos do solo	7,0	13,0	6,3	8,0
Despesa com salário pago em dinheiro ou produto a empregado	13,3	20,4	12,5	14,7
Despesa total com sal e rações	23,3	10,7	22,8	24,0
Despesa total com medicamentos para animais	2,9	11,7	2,9	3,0
Despesa total com compra de animais	14,0	6,5	10,6	16,9
Despesa total com energia elétrica	10,8	3,5	14,7	6,0
Despesa total com combustíveis e lubrificantes	9,0	6,6	10,9	6,8

Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Apenas as principais despesas são relacionadas (no Censo Agropecuário 2017, são elencadas quinze categorias de despesa mais a categoria outras despesas).

Ao se comparar os resultados desses cálculos, observam-se diferenças consideráveis da participação relativa de cada tipo de despesa sobre a despesa total dos estabelecimentos familiares e não familiares. Em primeiro lugar, a despesa com adubos e corretivos do solo é responsável por uma porcentagem da despesa total muito maior no caso dos estabelecimentos não familiares (13%) do que nos familiares (7%). Esse dado evidencia a adoção de um possível padrão tecnológico menos dependente de insumos, e provavelmente menos produtivo, por parte dos agricultores familiares em comparação aos não familiares. A participação relativa dos gastos com medicamentos para animais também sugere isso (11,7% dos não familiares contra 2,9% dos familiares).

Algumas despesas, por sua vez, têm peso maior sobre a despesa total na agricultura familiar do que na não familiar. Esse é o caso das despesas com sal e rações, com compra de animais, com energia elétrica e com combustíveis e lubrificantes, sendo que nesta última rubrica chega a ser surpreendente.

No caso das despesas relativas à criação animal (sal e rações; compra de animais), elas são em termos relativos significativamente maiores na agricultura familiar do que na não familiar e têm peso expressivo, pois os animais, em geral de médio porte, fazem parte da estratégia de enfrentamento da seca pelas famílias locais, por meio da carne e do leite. Quando se observaram as receitas dos estabelecimentos familiares e não familiares, constata-se que as receitas auferidas pelos estabelecimentos não familiares com origem animal foram de aproximadamente 33,5% do total da receita auferida em 2017, contra 53,9% no caso dos estabelecimentos familiares.

Essas informações sobre receita e despesas relacionadas à criação animal representam, portanto, uma evidência de que os agricultores familiares nordestinos investem e dependem proporcionalmente mais da criação animal do que os não familiares. Essa é uma característica da região desde o período colonial brasileiro, conforme retratado em Furtado (2005), e, até os dias atuais, a importância da posse de cabeças de gado (bois, cabras, suínos etc.) se explica pela reserva de valor que os animais representam para os agricultores familiares.

Com relação à despesa com energia elétrica, esta é, proporcionalmente à despesa total, superior no caso dos estabelecimentos da agricultura familiar. Essa relação é particularmente elevada para os participantes do Pronaf B, cuja despesa responde por mais de 14% do total das despesas dos estabelecimentos.

4 PRONAF NO NORDESTE: DIAGNÓSTICO RECENTE E DESAFIOS

Em um contexto geral, Castro, Resende e Pires (2014) já haviam identificado impactos positivos do Pronaf em diferentes escalas geográficas (município, microrregião e mesorregião) do país. O estudo aferiu efeitos benéficos em nível de crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* ou do PIB agropecuário, e com resultados positivos específicos nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, ainda que menos expressivos no Nordeste.

A região Nordeste contempla o maior número de produtores familiares, mas também o menor valor médio de contrato assumido junto ao Pronaf (Freitas e Santos, 2017), da ordem de somente 20% do valor contratual médio brasileiro em 2015. Tal número alinha-se com a posição ocupada pelos agricultores familiares nordestinos (Oliveira, 2015), que são identificados como menos consolidados e capitalizados e mais expostos ao risco, em função também dos fatores climáticos locais, além da fraca inserção comercial e de mercado, portanto limitados a contratar microcréditos com baixos limites de financiamento.

Nesse cenário, há estudos de caso como o de Damasceno, Khan e Lima (2011) que, ao avaliarem os municípios cearenses de Baturité, Iguatu e Quixadá, identificaram que o Pronaf tem operado de forma genérica nas localidades, sem esposar o contexto de desenvolvimento (disponibilidade de escolas, postos de saúde, estradas, transportes, telecomunicações etc.), por certo além da ação do programa, mas que impactam o desempenho dos produtores locais.

Observação similar é feita por Queiroz (2012), na direção de que o Pronaf ainda não foi capaz de gerar mudança efetiva no padrão de desenvolvimento agrícola no meio rural. No caso do Nordeste, o autor argumenta que os recursos são poucos diante da magnitude da agricultura familiar, ademais do fato de que não tem ocorrido incremento em práticas e tecnologias que permitam aos produtores locais conviverem com as condições do semiárido.

Embora um dos objetivos de fundo do Pronaf fosse a melhoria consistente da renda dos produtores beneficiários e a possibilidade destes se afastarem em definitivo das condições de pobreza iniciais, nem sempre o programa foi capaz de lograr tal resultado.

De um turno, há os elementos de entorno (infraestrutura de acesso a insumos e de escoamento para a produção, políticas efetivas de Ater nas localidades, melhorias no sistema de seguro agrícola, além das próprias condições macroeconômicas e conjuntura de preços agrícolas) que vão além da capacidade de ação do Pronaf e que também explicam as dificuldades dos produtores beneficiários de alterarem estruturalmente sua condição produtiva.

Em paralelo, muitas vezes as propostas de crédito são em grande parte padronizadas e destinadas a atividades tradicionais, sem levar em conta o perfil individual do tomador do recurso (Maia *et al.*, 2012; Magalhães e Abramovay, 2006). Desse modo, o impacto do financiamento e a capacidade de pagamento do mutuário são pouco contemplados.

Há ainda outros limitadores para a melhoria dos resultados do Pronaf, sobretudo no Nordeste. Navarro e Pedroso (2014) ressaltam a estrutura etária dos produtores, enquanto Alves e Souza (2015) apontam o alcance limitado de inúmeros projetos de irrigação em termos de operacionalidade e eficiência.

Quanto ao fenômeno etário, processos migratórios têm reduzido a população rural de faixa etária mais jovem e dos adultos até quarenta anos, o que restringe a força de trabalho nas atividades rurais da região e assinala um processo de envelhecimento dos produtores das menores propriedades em particular. Especificamente no caso nordestino, Navarro e Pedroso (2014) comentam a questão demográfica, isto é, já se observam processos migratórios que reduzem a população rural de faixas etárias mais jovens presentes no campo, situação crítica para a longevidade e a sustentabilidade produtiva daquelas propriedades agropecuárias.

Em futuro próximo, esse fenômeno pode gerar bolsões de baixa densidade demográfica e pobreza, com base no falecimento da atual geração de idosos; processo que tende a ser acirrado com o aprofundamento dos cenários previstos de escassez hídrica na região em meio ao aquecimento global. Cronologicamente, muitos dos casais que permanecem no campo tendem a depender mais dos diferentes tipos de bolsas governamentais do que propriamente da respectiva renda agropecuária.

Já em termos de disponibilidade hídrica, sem maior efetividade dos projetos de irrigação e sem outras formas alternativas de lidar com a baixa disponibilidade de água, a migração tem tendência a ser continuada, apenas parcialmente amenizada pelas políticas de transferência de renda.

No *front* dos desafios do programa, dois em particular destacam-se, pois, ainda que de ordem geral, aplicam-se também à região Nordeste. O primeiro deles refere-se sobretudo à relação dos produtores com os agentes financeiros, uma vez que estes respondem às demandas do Estado em cumprir metas. O segundo prende-se à falta de informação/assistência técnica aos beneficiários do Pronaf no Nordeste (Carvalho, 2016).

Condicionante adicional também incidente na região é a questão da base técnica/tecnológica. Se o objetivo é elevar a produtividade total dos recursos dos agricultores familiares, a concentração dos valores contratados nas rubricas de custeio (Freitas e Santos, 2017) não contribui diretamente para a acumulação de capital (Buainain e Garcia, 2013) nem para a superação da base produtiva média local. Com base no argumento de Araujo e Vieira Filho (2018), talvez o Pronaf devesse ser aprimorado com linhas de financiamento específicas, por safra agrícola ou por tipo de produção animal, ao menos na rubrica investimentos.

No contexto da escassez hídrica, Delgado e Bergamasco (2017) registram outro aspecto crucial: o fato de que não apenas o problema do acesso a terra continua limitador da produção de itens alimentares, mas a disputa pela água é fenômeno recrudescente, recurso muito disputado para geração de energia, para fins de irrigação, uso industrial ou residencial. Não por acaso, esse processo coaduna-se com uma agricultura não irrigada que, por ora, só se viabiliza com o mínimo uso de recursos comprados, e de baixa produtividade.

Assim, o que se observa é uma lista de desafios econômicos, sociais e ambientais para a região. Outros analistas haviam pontuado que a reversão do quadro de pobreza multidimensional local passa pelo enfrentamento de variados limitadores, como escassez de terra, água, educação, tecnologias, crédito e assistência técnica (Aquino e Lacerda, 2014). Dada a natureza interligada de tais desafios, o ideal é que as respectivas políticas públicas de apoio sejam integradas, sob pena de serem inócuas e de não conseguirem elevar a capacidade produtiva dos respectivos pronafianos.

Segundo Carvalho (2016), deve-se tornar o programa menos sujeito à ação dos agentes financeiros intermediários que nem sempre está em conformidade com os requerimentos de assistência técnica do produtor. Nesse contexto, melhorias bem-vindas seriam a descentralização da decisão política por detrás do Pronaf, a maior integração política dos seus beneficiários e a construção de uma relação mais equânime entre produtor e agência bancária; hoje, o crédito mediante garantias (modelo convencional) é um obstáculo para os produtores menos capitalizados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se analisar a agricultura familiar no Nordeste e a participação do Pronaf na região com base em dados do Censo Agropecuário 2017. É sabido que parte considerável dos agricultores familiares brasileiros se encontra no Nordeste, sendo por isso candidatos naturais ou potenciais ao programa.

Os resultados aferidos evidenciam grande número de estabelecimentos que criam animais e cultivam algum tipo de espécie vegetal no Nordeste brasileiro, cabendo ao Pronaf um papel relevante em atividades contemplando animais de médio porte (caprinos, ovinos e suínos), horticultura e extrativismo vegetal.

Simultaneamente, detectou-se também clara disparidade entre a renda gerada pelos estabelecimentos familiares e não familiares, associada a condicionantes como a escala de produção e o nível de tecnologia apropriada para o tipo de produção objetivo do estabelecimento. Programas como o Pronaf podem atuar na questão do nível tecnológico.

Quanto à receita dos estabelecimentos familiares, a maior parte é proveniente das atividades agropecuárias, e quase quatro quintos destas são procedentes de agricultores participantes do programa. Não obstante, é expressiva a receita dos estabelecimentos familiares (13%), oriunda de atividades não agropecuárias em 2017, para o universo do Nordeste do país. Isso corrobora análises anteriores de que o meio rural brasileiro está se transformando e deixa de ser gradativamente sinônimo exclusivo de agropecuária, contemplando um processo de diversificação econômica.

Resultado destacável também é que o número total de estabelecimentos que possuem despesas foi bastante diferente daqueles que declararam possuir receitas. Há hipóteses candidatas para explicar o fenômeno, como os estabelecimentos: *i*) que tiveram despesas de manutenção mesmo não produzindo em 2017; *ii*) que cultivaram espécies vegetais (ou criaram animais; ou ambos) em 2017, mas cuja receita só foi realizada posteriormente; *iii*) cuja produção se destinava para o autoconsumo; e *iv*) em implantação ou paralisados temporariamente. Contudo, uma explicação precisa do ocorrido ainda carece de análises futuras.

Dadas as características de pequena propriedade da maioria dos pronafianos do Nordeste brasileiro, outros elementos ou políticas públicas precisam ser estruturados ou fortalecidos de forma adjuvante, visando potencializar os efeitos do programa na região. Aqui citam-se as políticas de infraestrutura (acesso a insumos e de escoamento para a produção), as políticas efetivas de Ater nas localidades e as melhorias no sistema de seguro agrícola, além das próprias condições macroeconômicas e da conjuntura de preços agrícolas. Na ausência de tais complementos, enrijecem-se as dificuldades dos produtores beneficiários alterarem estruturalmente sua condição produtiva.

No âmbito de ação e de execução do programa, há contingências que se tornam particularmente delicadas em termos da produção identificada no Nordeste brasileiro, como a relação dos produtores com os agentes financeiros e a tradicional exigência de garantias patrimoniais para os empréstimos, além da questão da base tecnológica, que dificilmente alterar-se-á para os agricultores familiares sob a concentração de recursos nas rubricas de custeio.

Uma extensão futura desejável deste trabalho seria a separação da análise por bioma ou por mesorregiões, bem como o mapeamento das receitas e das despesas relacionadas à criação animal por tipo e porte de criação, e igualmente em relação aos itens da horticultura na produção vegetal.

REFERÊNCIAS

- ALVES, E.; SOUZA, G. S. O semiárido segundo o Censo Agropecuário 2006 e os censos de população 1991, 2000 e 2010. **Revista de Política Agrícola**, v. 24, n. 1, jan./mar. 2015.
- AQUINO, J. R.; LACERDA, M. A. D. Magnitude e condições de reprodução econômica dos agricultores familiares pobres no semiárido brasileiro: evidências a partir do RN. **RESR**, Piracicaba, v. 52, n. 1, p. 167-188, 2014.
- ARAÚJO, J. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Análise dos impactos do Pronaf na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2412).
- BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial**, Brasília, 25 jul. 2006.
- BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Pobreza rural e desenvolvimento do semiárido nordestino: resistência, reprodução e transformação. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**. Brasília, 2013. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 17).
- CARON, P.; SABOURIN, E. **Camponeses do sertão: mutação das agriculturas familiares no Nordeste do Brasil**. Brasília: Embrapa, 2003. 293 p.
- CARVALHO, D. M. **Trajetórias do Pronaf em Sergipe: desenvolvimento e mudanças sócio espaciais**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2016.
- CASTRO, C. N.; RESENDE, G. M.; PIRES, M. J. S. Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). In: RESENDE, G. M. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 352 p.
- DAMASCENO, N. P.; KHAN, A. S.; LIMA, P. V. P. S. Impacto do Pronaf sobre a sustentabilidade da agricultura familiar, geração de emprego e renda no Estado do Ceará. **RESR**, Piracicaba, v. 49, n. 1, p. 129-156, jan./mar. 2011.
- DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: MDA, 2017. 474 p.
- EMANUEL, L. *et al.* Impacto do programa cisternas sobre a saúde infantil no semiárido. In: MATA, D.; FREITAS, R. E.; RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise do semiárido**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. v. 1. 404 p.
- FREITAS, R. E.; SANTOS, G. R. Crédito agrícola no Brasil: trajetória recente, desafios e oportunidades. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 17, p. 77-87, 2017.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, 2001.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Brasília: IBGE, 2017.

MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. **Acesso, uso e sustentabilidade do Pronaf B**. Consultoria Plural, 2006.

MAIA, G. B. S. *et al.* O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos territórios da cidadania do Semiárido. **Revista do BNDES**, v. 37, p. 177-216, jun. 2012.

NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M. A agricultura familiar no Brasil: da promessa inicial aos impasses do presente. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, p. 6-17, 2014.

NOBRE, P. *et al.* O paradigma da abundância para o desenvolvimento sustentável do Nordeste Semiárido: uma análise *ex-ante* do papel da geração fotovoltaica distribuída. *In*: MATA, D.; FREITAS, R. E.; RESENDE, G. M. (Eds.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise do semiárido**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. v. 1. 404 p.

OLIVEIRA, K. C. S. **Avaliação dos impactos do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) sobre as economias locais do estado da BA**. 2015. 202 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, 2015.

QUEIROZ, S. F. **Pronaf e desenvolvimento rural sustentável: uma análise econométrica espacial dos impactos do programa nas regiões Sul e Nordeste, do Brasil, entre 2000 e 2006**. 2012. 258 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3hDwEU3>>. Acesso em: 11 out. 2017.

SOBEL, T. F.; XAVIER, L. F. Desenvolvimento territorial no semiárido: uma avaliação a partir da experiência do polo Petrolina-Juazeiro. *In*: MATA, D.; FREITAS, R. E.; RESENDE, G. M. (Orgs.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise do semiárido**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. v. 1. 404 p.