



WORKING PAPER

working paper **número 142**
maio, 2016

ISSN 1812-108x

Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo

Fernando Gaiger Silveira, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (Ipea/IPC-IG)

Pedro Arruda, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Izabelle Vieira, consultor economista

Simone Battestin, consultor economista

Áquila Estevão Campos, bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Wesley Silva, consultor economista



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*



Ministério do
Planejamento



Working Paper No. 142 do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo

Fernando Gaiger Silveira, Pedro Arruda, Izabelle Vieira, Simone Battestin, Áquila Estevão Campos e Wesley Silva

Esta publicação é fruto de uma parceria entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

Copyright© 2016

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, e o Governo do Brasil.

Direitos e Autorizações

Todos os direitos reservados.

O texto e dados desta publicação podem ser reproduzidos desde que as fontes sejam citadas. Reproduções com fins comerciais são proibidas.

O Centro Internacional de Pesquisa para o Crescimento Inclusivo divulga os resultados de seu trabalhos em andamento para incentivar a troca de ideias sobre os temas de desenvolvimento. Os artigos são assinados pelos autores e devem ser citados de acordo. Interpretações e conclusões expressas são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Working Papers estão disponíveis online em www.ipc-undp.org ou por meio de solicitação de assinaturas via email para ipc@ipc-undp.org.

Print ISSN: 1812-108X

Diretor do IPC-IG/PNUD: Niky Fabiancic
Coordenadores de Pesquisa do IPC-IG/PNUD:
Diana Sawyer, Fábio Veras Soares,
Rafael Guerreiro Osorio (Ipea) e
Luis Henrique Paiva.

Presidente do Ipea: Jessé Souza

Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA)
Country Programme Manager no Brasil: Paolo Silveri

FIDA:
Leonardo Bichara Rocha, Oficial de Programas para o país
Hardi Vieira, Oficial de Programas do FIDA para o país
Octavio Damiani, Consultor
Arlison Favareto, Consultor
Adenike Ajagunna, Assistente Administrativa

SEMEAR:
Dirce Ostroski, Coordenadora
Elisa Tavares, Suporte Administrativo

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E DE COMBATE À POBREZA NO CAMPO

Fernando Gaiger Silveira;¹ Pedro Arruda;² Izabelle Vieira;³
Simone Battestin;³ Áquila Estevão Campos⁴ e Wesley Silva³

1 INTRODUÇÃO

“[...] a estrutura agrária e as relações de produção no campo brasileiro se revestem, em muitas instâncias, de extrema complexidade. Esse é particularmente o caso do Nordeste brasileiro, onde se foram construindo, através do tempo, sistemas econômicos muito particularizados que precisam ser levados em consideração na formulação das reformas exigidas na atual conjuntura econômica e social do País.”

Caio Prado Jr.⁵

O Brasil tornou-se exemplo de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza e ao desenvolvimento rural, ou melhor, de fomento à agricultura familiar. O país tem, inclusive, “exportado” algumas dessas políticas, notadamente o Bolsa Família e o PAA. O presente texto tem por objetivo apresentar uma avaliação desse conjunto de políticas, iniciando-se pelo desempenho recente em termos dos respectivos recursos e beneficiários, passando pela identificação de indicadores de cobertura e, por último, resgatando estudos e análises que avaliam tais políticas. No caso do acompanhamento e da avaliação das políticas voltadas para o desenvolvimento rural, a principal fonte de informação foram os capítulos sobre o tema no *Boletim de Políticas Sociais* do Ipea. Seguiram-se, em grandes linhas, suas principais conclusões: a Reforma Agrária vem perdendo espaço, notadamente o instrumento da desapropriação;

1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (Ipea/IPC-IG).

2. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG).

3. Consultor economista.

4. Bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

5. Na apresentação ao livro de Manuel Correia de Andrade: *A terra e o homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste* de 1963.

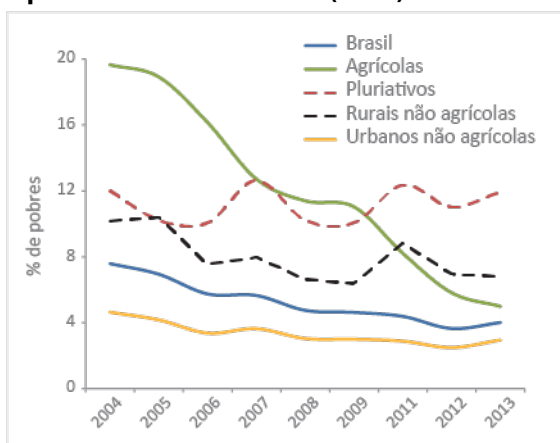
os recursos do Pronaf Crédito são muito concentrados na agricultura familiar capitalizada do Sul; o PAA apresenta-se como uma interessante proposta de apoio à comercialização dos pequenos produtores, mas não consegue expandir sua escala nem gerar resultados estruturais mais transformadores; assiste-se à continuidade histórica da criminalização dos movimentos sociais rurais e da violência no campo.

As narrativas sobre o sucesso brasileiro fundamentam-se, de um lado, pelo desempenho dessas políticas, notadamente quando estimados a partir do volume de recursos e de beneficiários que englobam. De outro lado, essas narrativas fundamentam-se também com base na expressiva melhora nos indicadores de pobreza, de renda e de desigualdade no campo brasileiro,⁶ além do arrefecimento da migração rural-urbana. A prevalência da pobreza e da extrema pobreza nas populações rurais e/ou agrícolas, por exemplo, reduziu-se de modo drástico, indo de 16 por cento e 40 por cento, em 2004, para 8 por cento e 19 por cento, em 2013, respectivamente. No mesmo período, a renda do trabalho agrícola cresceu a uma taxa de 5,6 por cento ao ano em termos reais. A população rural reduziu-se, nesse período, somente 3,1 por cento. E, no caso das políticas agrárias e agrícolas, o número total de contratos do Pronaf soma quase 2 milhões, com um volume de recursos da ordem de R\$24 bilhões, enquanto a Reforma Agrária já totaliza quase 1 milhão de famílias assentadas em pouco menos que 90 milhões de hectares.

Os Gráficos 1 e 2 apresentam a evolução da pobreza e extrema pobreza, entre 2004 e 2013, segundo tipos de domicílios. Como se pode verificar, as quedas mais expressivas foram observadas nos domicílios com membros ocupados na agricultura – linhas verdes. Já no caso da pobreza na população domiciliada no campo e sem desenvolver atividades agrícolas, a queda foi menos expressiva, sobretudo, entre os extremamente pobres. Chama a atenção a estabilidade na taxa de prevalência da extrema pobreza entre os residentes em domicílios agrícolas pluriativos, entre os quais a pobreza se reduziu em ritmo menos pronunciado.

GRÁFICO 1

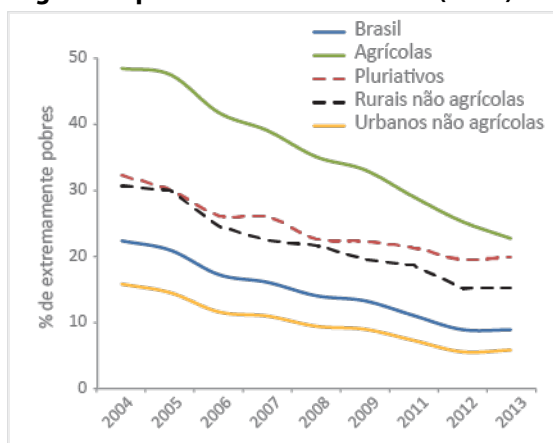
Porcentagem da população pobre, segundo tipos de domicílios – Brasil (2013)



Fonte: Soares et al. (2016).

GRÁFICO 2

Porcentagem da população extremamente pobre, segundo tipos de domicílios – Brasil (2013)

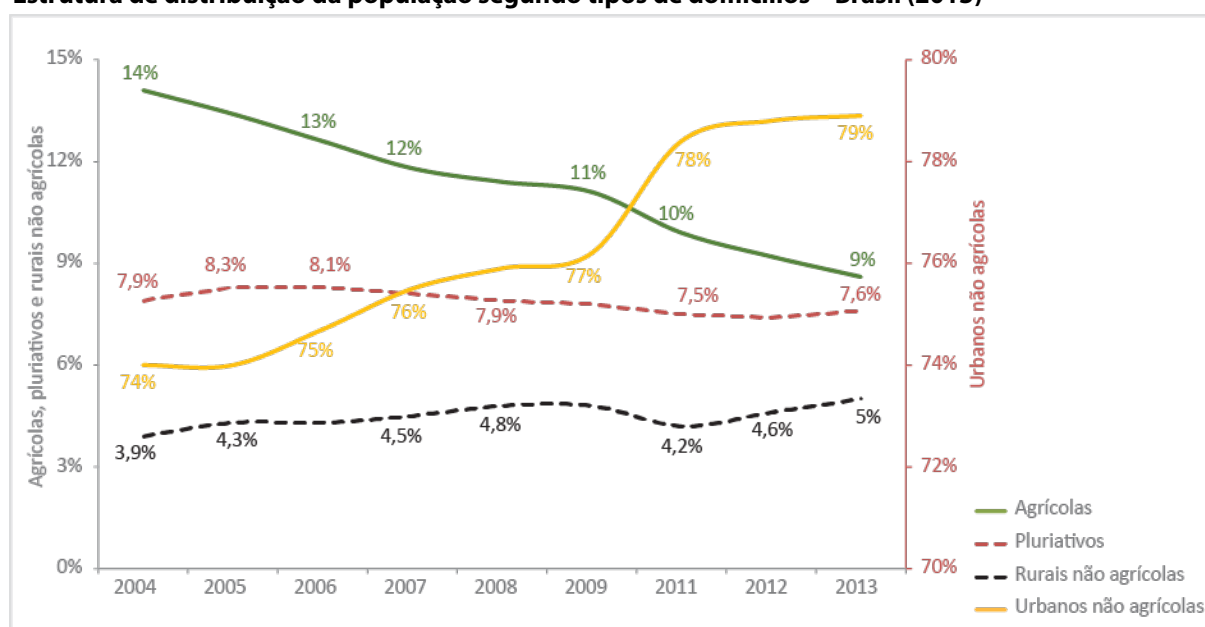


Fonte: Soares et al. (2016).

É importante observar as alterações na composição da população por tais tipos de domicílio – agrícola, pluriativo, rural não agrícola e urbano não agrícola – entre 2004 e 2013. No Gráfico 3, fica patente que a queda da pobreza na população agrícola ocorreu em uma

conjuntura de expressiva redução de sua importância populacional. Em termos absolutos, a população residente em domicílios com ocupados na agricultura teve perda de mais de 8,5 milhões de pessoas. Contudo, assistiu-se a um incremento bem expressivo da população residente em domicílios rurais sem ocupados na agricultura, da ordem de 3 milhões, o que representou ter sua participação aumentada de 3,9 por cento para 5,0 por cento.⁷ Vale sublinhar que a taxa de crescimento anual dessa população é de 4,2 por cento, bastante superior à dos outros grupos populacionais. A população de residentes em domicílios pluriativos também cresceu, mas de modo bem tênue, 5 por cento no período todo – tendo sido acrescida de cerca de 750 mil pessoas.

GRÁFICO 3

Estrutura de distribuição da população segundo tipos de domicílios – Brasil (2013)

Fonte: Soares et al. (2016).

No que diz respeito aos rendimentos, observa-se uma elevação substancial da renda do trabalho agrícola, da ordem de 50 por cento em termos reais entre 2004 e 2013 e ainda mais expressivo nos rendimentos das transferências – previdência rural e Bolsa Família. No caso da previdência, assistiu-se a um aumento de 29 por cento na quantidade de beneficiários e de 64 por cento no valor do salário-mínimo, em termos reais. Já no Bolsa Família, assistiu-se ao crescimento de 8 milhões de famílias beneficiadas pelo programa, com um aumento de 39 por cento no valor médio do benefício em termos reais.⁸

No campo da demografia e do mercado de trabalho, assistiu-se, por um lado, uma continuidade da migração rural-urbana, mas em intensidade bem menor. Por outro lado, também se percebeu uma redução expressiva tanto da taxa de atividade no meio rural como da ocupação agrícola. E esse enxugamento na população ocupada na agricultura se concentrou entre os jovens, afetando também os empregadores, os empregados, os contas-própria e os membros não remunerados, embora tenham sido poupados os ocupados com a produção para o autoconsumo.

TABELA 1

Evolução da taxa de atividade na população rural, da participação dos ocupados na agricultura e da renda do trabalho principal agrícola – Brasil (2013)

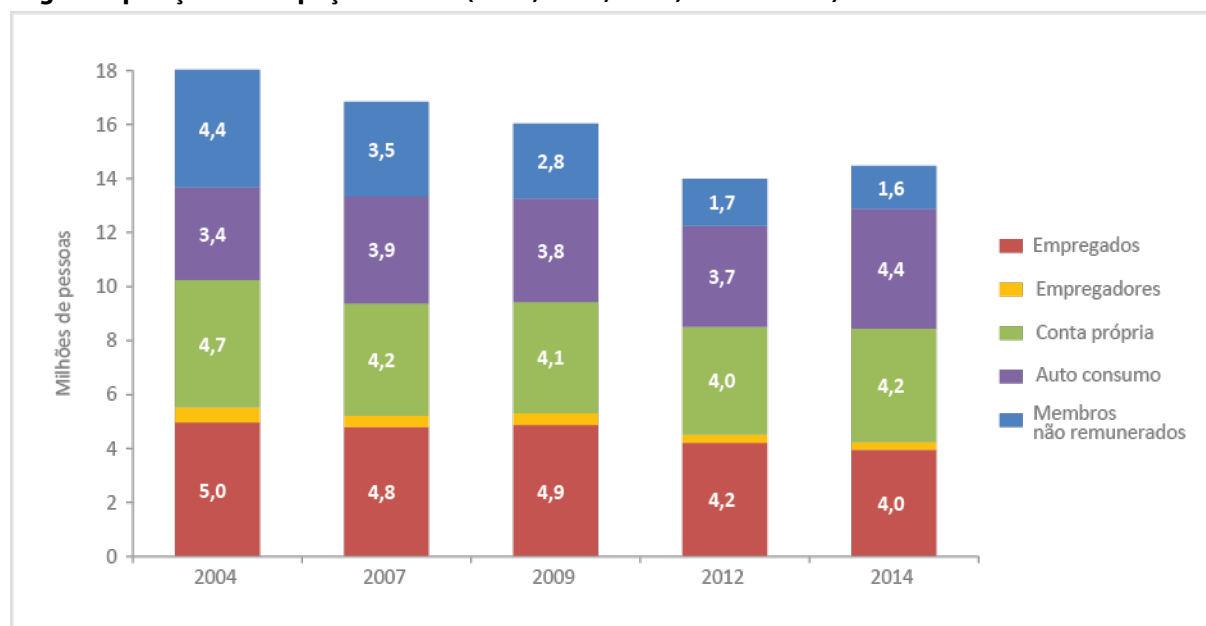
Ano	Taxa de atividade rural	Renda do trabalho principal agrícola	Porcentagem da população ocupada na agricultura
2004	66,2%	576,66	27,1%
2005	66,9%	592,19	26,3%
2006	65,2%	621,76	24,5%
2007	63,6%	662,41	22,9%
2008	62,3%	687,60	21,4%
2009	61,7%	687,13	20,7%
2011	58,3%	777,48	18,7%
2012	57,3%	838,46	17,1%
2013	56,8%	888,51	17,0%

Fonte: PNAD (2013).

Verificam-se, portanto, quatro importantes mudanças: 1) a redução do trabalho assalariado agrícola e dos conta-próprias, decorrente do aprofundamento do modelo tecnológico; 2) o afastamento da atividade de trabalhadores inseridos precariamente – os não remunerados, jovens e mulheres; 3) a expressiva ampliação da formalização entre os assalariados, passando de uma taxa de formalização de 1/3 para 1/2; e 4) o crescimento dos ocupados com a produção para o próprio consumo, principalmente em domicílios cujos membros ocupados na agricultura não recebem rendimentos monetários.⁹

GRÁFICO 4

Evolução da distribuição do pessoal ocupado na agricultura, segundo posição na ocupação – Brasil (2004, 2007, 2009, 2012 e 2014)

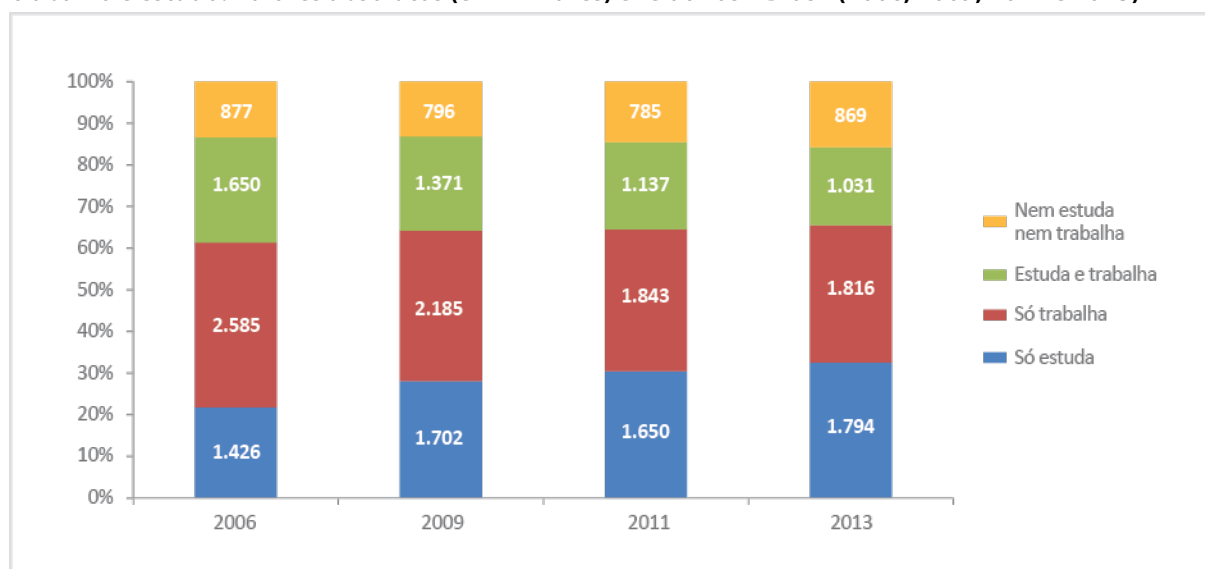


Fonte: PNAD/IBGE.

O Gráfico 5 apresenta as mudanças, entre 2006 e 2013, na distribuição da ocupação de jovens rurais entre atividades de trabalho e estudo. Observa-se que a redução da população jovem rural – de 6,5 para 5,5 milhões – se concentrou entre aqueles que só trabalham e nos que trabalham e estudam. De uma ponta, essa redução pode ser compreendida como algo positivo, dado que a população dos que só estudam cresceu nesse cenário de redução populacional. De outra, esse fato pode ser compreendido como mero reflexo da falta de oportunidades para jovens no mercado de trabalho – hipótese que é reforçada pelo fato de não ter havido redução do contingente de jovens rurais que nem estudam e nem trabalham: a geração nem-nem.

GRÁFICO 5

Distribuição da ocupação da população jovem (15 a 24 anos) rural entre atividades de trabalho e estudo. Valores absolutos (em milhares) e relativos – Brasil (2006, 2009, 2011 e 2013)



Fonte: PNAD (2013).

Em grande medida, os avanços alcançados no meio rural se devem ao *boom* da agricultura brasileira e à elevada cobertura do sistema de proteção social no campo, não sendo, portanto, fruto de maiores alterações nem na estrutura da posse nem no grau de heterogeneidade da agricultura brasileira.¹⁰ Pode-se crer que se reforçou a concentração produtiva assentada sob uma estrutura agrária altamente concentrada, bem como na precariedade de acesso a outros serviços e ativos – educação, assistência técnica, tecnologias, água – por parte da camada mais pobre da agricultura.

Nesse cenário estilizado, a discussão atual sobre as políticas de desenvolvimento rural ou de apoio e de fortalecimento da agricultura familiar foca-se, essencialmente, sobre o alcance e a pertinência dessas iniciativas. Ou seja, busca-se avaliar em que medida são capazes de beneficiar os públicos-alvo do Programa, e, quando o fazem, qual a efetividade e/ou impacto da ação. Nesse interim, o Pronaf e a Reforma Agrária despontam como objetos de estudo de particular interesse, tanto pelo volume de recursos que mobilizam, quanto pelo cisma analítico a que suas análises dão origem. De um lado, há as análises que apoiam a insustentabilidade da agricultura familiar, indicando um cenário de desenvolvimento bifronte que sugere destinar, a este público, apenas políticas de assistência social, e não de desenvolvimento rural. De outro,

ficam as análises que insistem na resiliência histórica do agricultor familiar e que, por conseguinte, insistem no aprimoramento das políticas de desenvolvimento rural para que elas possam apoiar essa trajetória de resistência.

Desde sua origem, o Pronaf apresenta um perfil concentrador de recursos/crédito na região Sul do país e, mais recentemente, essa tendência vem se agravando em razão do aumento dos valores médios dos contratos de custeio e investimento – subsequentemente, indicando um problema de alcance da cobertura do Programa.¹¹ Em termos de seus impactos, essa concentração dos recursos no Sul e no Sudeste é também acompanhada de um viés que favorece modelos produtivos com base em *commodities*, com pouca capacidade de absorção de mão de obra, e que requer um grau muito alto de especialização e integração.¹² Estimula, portanto, um modelo agrícola que não é inclusivo, pois dificilmente pode ser acessado pelos agricultores mais vulneráveis. Mesmo na região Nordeste, onde se concentram os empréstimos do microcrédito rural (Pronaf B), persiste também um viés econômico – beneficiam-se os menos pobres entre os pobres.¹³

Em resposta a esse quadro, gestores e parcela dos analistas afirmam que o Pronaf não tem por perfil a metade da agricultura familiar que se encontra marginalizada produtivamente e que não apresenta capacidade de pagamento, não havendo, dessa forma, razões para buscar fortalecer sua base agrícola, visto que ela é prescindível e exibe reduzida produtividade.¹⁴

Fica, então, a pergunta: que política desenvolver ou incrementar para atender a esses pobres do campo que o Pronaf não alcança e que já contam com acesso à terra? Parece consenso que o caminho passa pela educação e pela assistência técnica, em que se observam os gargalos na oferta pública, sobretudo na segunda destas componentes. Nessa lógica, a perspectiva do desenvolvimento bifronte sugere que, enquanto os ganhos no capital humano não maturam, à maior parcela desses pequenos agricultores, supostamente inviáveis produtivamente, cabem as políticas de corte assistencial e previdenciário. Afirma-se, então, não haver razões de ordem econômica para políticas de crédito e de comercialização ora desenvolvidas para o segmento da pequena produção.

No caso da Reforma Agrária, importantes vozes do desenvolvimento agrário nacional consideram que todos os argumentos empregados em sua defesa perderam atualidade: “ampliar o mercado doméstico, elevar a produção de alimentos e de divisas, distribuir renda e, por fim, avaliar a questão social no campo, especialmente o tema da pobreza rural” (BUAINAIN; ALVES; SILVEIRA; NAVARRO; 2013; NAVARRO; CAMPOS, 2014). Em relação aos dois primeiros objetivos, a modernização conservadora cuidou de mostrar que havia outros caminhos que, prescindindo de alterações na estrutura fundiária, respondessem a tais funções da agricultura. No que concerne aos objetivos ligados à distribuição de renda e de redução da pobreza, considera-se que ela perdeu relevância, uma vez que “o dinamismo da agropecuária decorre principalmente de investimentos e da intensificação tecnológica” com a importância “da terra e do trabalho para explicar a produção total” caindo, entre 1995-1996 e 2006, “de 18,1 por cento para apenas 9,6 por cento, e de 31,3 por cento para 22,3 por cento”, respectivamente (BUAINAIN; ALVES; SILVEIRA; NAVARRO, 2013; NAVARRO; CAMPOS, 2014).

Esse tipo de argumentação sustenta, ainda, que as políticas governamentais de desenvolvimento rural são ineptas ao não avaliarem corretamente o atual quadro de desenvolvimento agrário nacional, que apresenta duas faces: 1) a positiva, que é o expressivo crescimento da produção agropecuária e agroindustrial; e 2) a negativa, que é a seletividade desse processo, tornando os agricultores cada vez mais supérfluos.

Essa análise tem como fundamento, em grande parte, o quadro de distribuição do valor da produção agropecuária por estabelecimentos. Pelo Censo de 2006, pouco menos de 30 mil estabelecimentos respondem por metade do VBP Agropecuário, enquanto 3 milhões de estabelecimentos, respondem por pouco mais de 3 por cento, com renda bruta de, no máximo, dois salários-mínimos (NAVARRO; CAMPOS, 2014). Essas mesmas informações revelam, ainda, que metade desses pobres se encontra no semiárido nordestino e sustentam que dados “os processos econômicos aprofundados nos anos mais recentes [...] o diagnóstico” quanto as chances dos pobres no campo se manterem como produtores é sombrio, prognosticando “um rápido esvaziamento do campo”.

Em oposição a tal argumentação de desenvolvimento bifronte e de obsolescência da Reforma Agrária, porém, cabe perguntar se esse nível de concentração não se fazia presente anteriormente. Afinal de contas, não faz muito sentido sentenciar-se o fim do pequeno agricultor com base em estimativas de concentração da terra e da produção que não se inserem em uma série histórica capaz de permitir um julgamento objetivo sobre o ineditismo ou não desse contexto supostamente incompatível com a agricultura familiar. Chama a atenção que a mesma tabulação utilizada para revelar a concentração da produção com base no Censo agropecuário de 2006 não tenha sido feita para os Censos de 1995/1996 e 1985.

Na verdade, é bem plausível que as alegadas particularidades que fundamentam a sentença sobre os pequenos produtores sejam, na verdade, características de longa data do mundo agrícola brasileiro: o que contrapõe as previsões mais catastróficas à resiliência histórica dos pequenos agricultores no Brasil. Objetivamente, houve poucas mudanças na estrutura de posse da terra, e os incrementos recentes na produção podem ser amplamente atribuídos à melhor utilização dos solos – a ocupação de fronteiras internas – e ao incremento da produtividade do trabalho. E como bem aponta Guanzirolí et al. (2012), “a manutenção da participação da agricultura familiar na produção agropecuária (ou leve decréscimo), em uma década de forte expansão do setor, confirma a importância econômica deste segmento que, além de produzir alimentos, conseguiu crescer a quase o mesmo ritmo que as mais destacadas cadeias produtivas agropecuárias do campo brasileiro”. Mostrando ainda que “a agricultura familiar participou de alguma forma do *boom* do agronegócio nos 2000”. Adicionalmente, Guanzirolí et al. destacam que a pequena propriedade apresentou, também, avanços tanto no rendimento físico dos solos como na produtividade do trabalho.¹⁵ Na mesma linha argumentativa de Guanzirolí et al., portanto, parece absurda a hipótese de que o processo de *boom* agrícola não tenha também se estendido aos mais pobres e que, pelo contrário, tenha determinado alguma forma de extinção dos pequenos agricultores.

Não se conhece, então, quais dados poderiam fundamentar a afirmação de que “ao se manterem mais distantes dos esforços de apropriação tecnológica e de modernização produtiva de seus estabelecimentos, os produtores de menor porte, se comparados aos mais modernizados, apenas confirmam sua inviabilidade econômica” (NAVARRO; CAMPOS, 2014). Como se pode fazer tal afirmação sem a apresentação de indicadores que reflitam esse fato durante o tempo? A mera identificação de processos a partir de dados obtidos por meio de análise *cross section*, como o fazem muitos dos críticos da agricultura familiar, não parece ser suficiente para um prognóstico tão determinista. Tampouco parece correto restringir a análise das potencialidades da pequena produção agrícola pobre aos rendimentos apurados no estabelecimento via o Censo Agropecuário, desconsiderando, de um lado, o chamado aluguel imputado e, mais amplamente, a conjunção casa-trabalho, característica da pequena produção agrícola, que apresenta ganhos não tangíveis.

Por meio do tratamento dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares/IBGE (2002/2003), verifica-se que cerca de 40 por cento da renda dessas famílias vem de renda não monetária – casa e produção própria. Quanto à produção própria para autoconsumo, o Censo Agropecuário capta tais dados, mas no que concerne às rendas do trabalho não agrícola, do assalariamento de membros das famílias de pequenos agricultores e das rendas de transferência, ele não tem esse escopo, o que implica a respectiva não coleta ou a subenumeração. E no caso dos dados apurados pelas PNADs, assiste-se a um crescimento expressivo da renda agrícola, especialmente dos assalariados, mas também, entre os conta-própria.¹⁶ Em oposição a uma suposta inviabilidade da agricultura familiar, o que os dados e os fatos estilizados já apontados revelam é a grande resiliência dessa categoria, posto que seu tamanho populacional não se reduziu. Muito pelo contrário, fez foi aumentar. Seria por demais cansativo levantar a bibliografia que, desde muito, anuncia o fim da pequena produção na agricultura sem jamais ter essa profecia realizada.

Por esse conjunto de dados, as hipóteses de desenvolvimento bifronte não apenas pecam por um fatalismo descabido, mas também por remontar a visões duais do mundo rural brasileiro, que negam as relações intrínsecas entre os distintos setores e agentes do mundo rural brasileiro. Os segmentos da pequena produção de subsistência e a agricultura comercial se correlacionam, guardando, de alguma forma, as características da associação entre a grande e a pequena propriedade que marcaram a ocupação do território nacional. Estima-se que 10 por cento da mão de obra assalariada na agricultura brasileira tem por residência domicílios de conta-próprias agrícolas, cabendo observar, ainda, que ao redor de 1/4 provém de domicílios urbanos.

Consequentemente, a tese de que não há ambiente ou necessidade para a Reforma Agrária parece ter duas grandes fragilidades. A primeira delas é tratar como Reforma o modelo de assentamento que ora se pratica no Brasil, que se resume em assentar famílias em novas áreas e, recentemente, regularizar a área que desde muito ocupam. A Reforma Agrária de relevância estrutural para o mundo rural brasileiro deve ir além da criação de projetos de assentamento por colonização e/ou regularização fundiária. Uma Reforma Agrária de consequências (re)estruturantes deve ter fundamentalmente alicerce nos instrumentos de desapropriação fundiária, com foco em regiões de elevada concentração fundiária e/ou presença de número significativo de minifúndios, com condições precárias de acesso à terra e às condições de trabalho, e onde haja desrespeito às leis ambientais e descumprimento da função social da terra. Assim, a desapropriação para assentamento de sem terras, a regularização das pequenas posses e o crédito fundiário para o incremento da área das pequenas propriedades reorganizariam o espaço agrário, tornando sua distribuição menos concentrada e superando um dos principais obstáculos ao desenvolvimento da pequena propriedade – a insuficiência e a precariedade no acesso à terra.

Já o segundo grande equívoco dos que defendem a obsolescência da Reforma Agrária como agenda necessária para o desenvolvimento rural brasileiro refere-se à forma precoce e desavisada com que descartam a relevância da propriedade fundiária rural no modelo produtivo atual. Alguns autores chegam mesmo a argumentar que “o acesso à terra [...] é [preocupação] política que foi tornada absolutamente inócua ante o quadro contextual” (NAVARRO; CAMPOS, 2014). Esse fato não é o que se observa quando se estimam equações de rendimento do trabalho agrícola, considerando, além das variáveis clássicas, a posição na ocupação (o empregador, o conta-própria e o empregado), a propriedade e a área do estabelecimento. Hoffmann (2011) estima equações de rendimento, com a PNAD

de 2009, e conclui que “não resta dúvida sobre a grande importância da área de terra do empreendimento como determinante do rendimento da pessoa ocupada na agricultura brasileira, juntamente com o fato de ela ser ou não ser proprietária da terra”. Agrega-se a essa situação o fato de a concentração fundiária ainda determinar o grau de bem-estar ou de qualidade de vida. Concretamente, os resultados da aplicação de modelos de regressão para a determinação do índice de desenvolvimento humano e de taxas de mortalidade indicam que quanto maior o Índice de Gini da distribuição da posse da terra menor o IDH e maior a taxa de mortalidade infantil.

A despeito dos equívocos apontados estarem implícitos nas teses do desenvolvimento bifronte, a análise deste trabalho leva a crer que, em grande medida, as políticas sociais de corte rural acabam replicando tal lógica. As avaliações de impacto e análises de resultado das políticas parecem indicar uma clivagem nas políticas dirigidas ao campo e à pequena agricultura. De uma parte, as de corte assistencial e previdenciário destacam-se nas regiões mais pobres, notadamente no Norte e Nordeste, onde, ademais, se concentram os esforços da Reforma Agrária com base em obtenções não onerosas. De outra, as políticas de crédito e de apoio à comercialização se concentram no denominado sítio modernizado, ou seja, os estabelecimentos que têm potencial para crescer com base agrícola.

Deve-se reconhecer que os programas de corte produtivo não foram eficientes nos objetivos de preservar o emprego no campo (visto que cerca de 3,5 milhões de ocupações foram eliminadas nos domicílios dos conta-próprias) nem em criar oportunidades para os agricultores mais empobrecidos (dado que a pobreza permaneceu nos mesmos patamares entre os pluriativos e que esse grupo apresentou crescimento em relação aos demais rurais/agrícolas). No entanto, não está certo em que medida tais falhas são incorrigíveis, ou mesmo em que medida elas não decorrem de uma leitura implícita de desenvolvimento bifronte que as enviesa e as limita desde o desenho até a operação.

Em qualquer dos casos, o que parece mais acertado é a necessidade de que se busque reverter esse quadro, criando as oportunidades na própria agricultura para os pequenos produtores marginalizados. Como a alegada inviabilidade dos pequenos produtores se deve à insuficiência e à precariedade de ativos – terra, água, educação, tecnologia, assistência técnica e capital – seria mais sensato cobrir a carência de oferta pública nessas áreas (ex: fundiária, hídrica, educacional, técnico-científica e de fomento) que meramente se abdicar da possibilidade de uma agricultura inclusiva.

Não resta dúvida que são grandes os desafios para as políticas públicas voltadas para criar condições e meios para que os pequenos agricultores empobrecidos – da ordem de 2,5 milhões de pessoas – possam se inserir produtivamente e continuarem na atividade agrícola.¹⁷ De toda sorte, os custos sociais e econômicos da continuidade da sangria demográfica das áreas rurais são muito elevados. Portanto, ainda que as políticas assistenciais e previdenciárias venham conseguindo, de algum modo, com as rendas do trabalho agrícola e não agrícola reduzir a pobreza, permanece válido o imperativo de se expandir o *hall* de liberdades dos pequenos agricultores, para que eles possam ir além da “inevitável” migração urbana e/ou das políticas de proteção a renda.

2 DIMENSIONAMENTO E DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS PROGRAMAS

As políticas previdenciária e assistencial no meio rural e as de apoio à pequena agricultura exibem ossatura institucional e significativos tamanho/magnitude, seja em número de beneficiários – famílias, pessoas e contratos-agricultores – seja no montante de recursos alocados, como se pode verificar pelos dados da Tabela 2.

Os recursos alocados por essas políticas – benefícios previdenciários e trabalhistas (aposentadorias, pensões, auxílios e Seguro Defeso), benefícios assistenciais (BPC, PBF, BV) e para os agricultores familiares (Pronaf, Garantia-Safra, PAA e Pnae, Cisternas) – atingem juntos quase R\$350 bilhões anuais, e os destinados ao meio rural e à população ligada à produção agrícola somam cerca de R\$140 bilhões, ou seja, uma participação da ordem de 40 por cento, mais próxima da importância social do que econômica do segmento da agricultura familiar e da população domiciliada no meio rural.

TABELA 2

Dimensão das políticas públicas para o desenvolvimento rural e o combate à pobreza – Brasil, Norte e Nordeste. dados mais recentes para cada programa. Benefícios apresentados em milhares e valores em milhões de reais

Políticas – Programas	Brasil		Nordeste		Norte	
	Benefícios ou contratos	Valor	Benefícios ou contratos	Valor	Benefícios ou contratos	Valor
Previdência (2012 – Dez. 2012)						
Aposentadorias, pensões e auxílios	25.176	278.778	6.561	57,288	1.074	9.459
Aposentadorias e pensões rurais	8.482	60.945	4.112	28,707	712	4.831
BPC (2014 – dez. 2014)	4.130	35.141	1.500	12,71	414	3.520
Bolsa Família (2014 – junho 2015)						
Total	13.717	27.186	6.915	14,120	1.646	5.595
Rural	3.744	8.422	2.455	5.595	522	1.365
Pronaf (2014)						
Custeio	615	10.152	51	461	15.741	267
Investimento	1.224	14.596	773	2.994	87.623	1.783
PAA (2013)	96	467		37		180
Pnae (2013)		3.693		1.138		253
Agricultura familiar		2.474		660		152
Garantia-Safra (2013/2014)	909	773	868	738		
Cisternas (2013)	77				74	
Total 2003 a 2013	1.049				966	
Bolsa Verde (2014)	37	11	5	2	29	9
Seguro Defeso (2014)	861	2.355	437	1.195	293	802
Dez. 2014	168					
Subtotal (rurais/agrícolas + BPC)		97.840		39,194		8.587
Total		338.010		77,972		18.347

Fonte: Registros Administrativos do Incra, MPS, MDS, MDA, MMA, MEC, Portal da Transparência.

Vale sublinhar que esta rubrica não inclui as informações da Reforma Agrária e das políticas a ela associadas – Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) –, pois os registros administrativos

não permitem distinção entre o que efetivamente seriam os benefícios – fomento, crédito, auxílios, subsídios – e os que seriam custos administrativos e gerenciais das políticas e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), tampouco permitem apurar a distribuição regional dos gastos com as políticas. O montante total seria ainda maior caso, além dessas políticas não incluídas, fossem também apurados os gastos em razão das políticas de saúde e educação pública e as de infraestrutura.

O montante de gastos incluídos na Tabela 2, R\$338 bilhões, representa cerca de 7 por cento do PIB de 2012, assumindo participações bem superiores nas regiões Norte e Nordeste, onde os gastos com essas políticas somam R\$18 e R\$78 bilhões, respectivamente. Efetivamente, os recursos representam 7 por cento e 12 por cento do PIB do Norte e do Nordeste em 2012, respectivamente. Quando se restringe a análise para o universo rural/agrícola as participações dos recursos com as políticas, consideradas as participações, se alteram para 31 por cento, 27 por cento e 82 por cento para Brasil, Norte, Nordeste, respectivamente.

São vários os dados que chamam a atenção por sua magnitude. No caso da região Nordeste, são mais de 4 milhões de aposentadorias e pensões rurais, quase 2,5 milhões de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família residentes no campo, 800 mil contratos de microinvestimento para agricultores familiares pobres, quase 1 milhão de agricultores amparados pelo Garantia-Safra, 500 mil pescadores artesanais com sua renda assegurada quando na época do defeso e, para o conjunto da população, 6,5 milhões de aposentadorias, pensões e auxílios, 7 milhões de famílias com Bolsa Família e 1,5 milhão de beneficiários do BPC. No caso da região Norte, observa-se, assim como no Nordeste, um peso bem expressivo de alguns programas ao se cotejar a população beneficiada com as estimativas de público-alvo ou potencial.

A cobertura previdenciária, seja para o conjunto da população seja para aqueles domiciliados no campo ou associados à atividade agropecuária, é muito expressiva, atingindo cerca de 80 por cento no caso da população idosa e pouco superior a 90 por cento no caso do universo dos domicílios com idosos. O Bolsa Família apresenta indicadores de cobertura muito expressivos, seja tratando-se do dado apurado nas pesquisas amostrais (Amostra do Censo Demográfico e PNADs), seja cotejando o registro administrativo com as estimativas da população pobre. O grau de cobertura do PBF é mais elevado nas regiões Norte e Nordeste e na população rural e/ou agrícola. Já no caso do Pronaf, os indicadores *proxy* de cobertura – contratos por modalidade/estabelecimentos familiares – alcançam patamares bons (1/2 a 2/3) para os contratos de custeio no Sul e de investimento no Nordeste e, em menor grau, também para o investimento no Sul. O Garantia-Safra em consonância com a cobertura do Pronaf-investimento no Nordeste atende a quase 1 milhão de agricultores no universo de 1,6 milhão de pronafianos B.

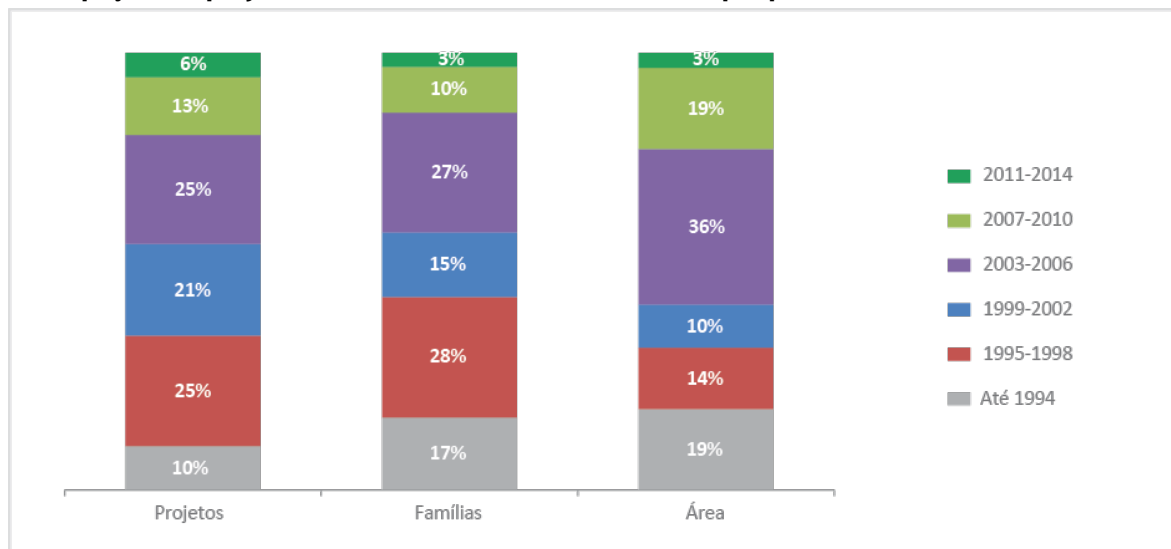
2.1 REFORMA AGRÁRIA

A Reforma Agrária brasileira abrange cerca de 90 milhões de hectares em pouco menos de 10.000 projetos com quase 1 milhão de famílias assentadas. A magnitude dessa política fica mais evidente quando se cotejam os dados da estrutura de posse da agricultura brasileira com a quantidade de famílias assentadas; representando ao redor de 1/5 do total de estabelecimentos agrícolas e mais de 1/4 da área por eles ocupada. Essas relações, comparando com os números da agricultura familiar, atingem a 23,7 por cento e 121,9 por cento. As ações de Reforma Agrária nos últimos 12 anos (2003 a 2014) respondem por 44 por cento dos projetos, 40 por cento das famílias e 58 por cento da área, e

aquelas executadas entre 1995 a 2002 foram responsáveis por 46 por cento, 43 por cento, 24 por cento do número de projetos, de famílias e da área, respectivamente (Gráfico 6).

GRÁFICO 6

Participação nos projetos, nas famílias assentadas e na área, por períodos selecionados – Brasil



Fonte: SIPRA/SDM/Rel_0227/Data: 12/2/2015.

Dois fatos chamam atenção na evolução recente da Reforma Agrária: a diminuição expressiva no número de famílias assentadas com a consequente estabilização do público beneficiado e o crescimento dos meios não onerosos de obtenção de terras para assentamento. Ora, se a quantidade de famílias beneficiárias e a obtenção de terras via desapropriação têm diminuído de modo expressivo nos últimos anos, não resta dúvida de que o principal objetivo dessa Reforma – alterar o quadro de elevada concentração fundiária – fica seriamente comprometido.

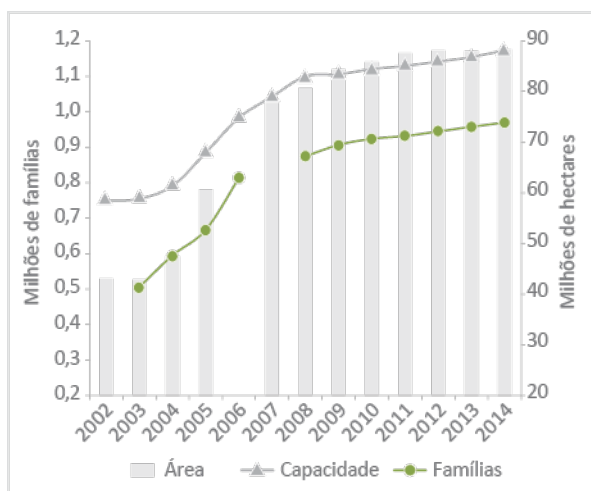
Do contingente total de famílias assentadas desde 1900 até 2014 (970 mil), 16,6 por cento se deram até 1994, 42,4 por cento entre 1995 e 2002, 37,9 por cento de 2003 a 2010 e somente 3,2 por cento nos últimos quatro anos (Ipea, 2013). Esses números mostram que, apesar da luta pela terra ser uma questão antiga, o desempenho da Reforma Agrária teve seus avanços mais expressivos a partir de meados da década de 1990 – ou seja, nos últimos 20 anos. Revela-se aquém do que se espera em termos de números e do contexto para sua efetivação, principalmente pelos que lutam por ela como destaca o acompanhamento sistemático desenvolvido pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Em resumo, de 1990 a 2002, no Brasil, foram criados 5.214 projetos de Reforma Agrária e de 2003 a 2012, 3.700 projetos, registrando-se, entre 2011 e 2014, o menor avanço em número de famílias assentadas das últimas duas décadas, com o menor volume de desapropriações desde o governo Collor (Ipea, 2013).

Os Gráficos 7 e 8 apresentam dois aspectos relevantes que ilustram os principais aspectos sublinhados anteriormente. De um lado, mostra-se a evolução da capacidade dos assentamentos, da área por eles ocupada e do total de famílias assentadas ao fim de cada ano. De outro, apresentam-se o número de famílias assentadas em cada ano e, entre essas últimas, aquelas assentadas em projetos criados no próprio ano.

GRÁFICO 7

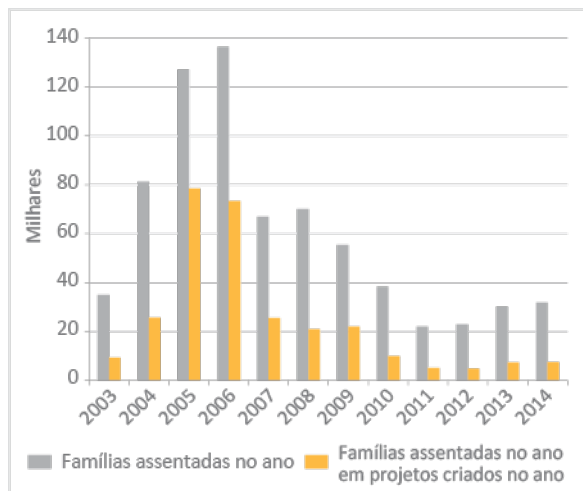
Evolução da área dos projetos de assentamento, da capacidade de assentamento e do número de famílias assentadas (até 31/12/2014)



Fonte: SIPRA/SDM /Rel_0227/Data: 12/2/2015.

GRÁFICO 8

Famílias assentadas por ano e em projetos criados no próprio ano – Brasil (2003 a 2014)



Fonte: SIPRA/SDM/Rel_0227/Data: 12/2/2015.

No Gráfico 7, fica claro o expressivo crescimento dos indicadores de estoque da Reforma Agrária, isto é, a área dos projetos, a capacidade de assentamento e o número de famílias assentadas, no período 2004 a 2008, com o aumento de cerca de 300 mil famílias assentadas. Desde então, o número de famílias assentadas pouco aumentou, apenas cerca de 100 mil. Já a área ocupada por assentamentos teve um incremento da ordem de 35 milhões de hectares, o que representou um aumento de 75 por cento. Após 2008, foram obtidos, aproximadamente, 7 milhões de hectares.

O “estoque” de famílias assentadas modifica-se em razão, principalmente, do assentamento de novas famílias, que é, em grande medida, possibilitado pela vacância de lotes pelo “abandono” dos antigos beneficiários por variados motivos. Dessa forma, há uma porção do aumento do estoque de famílias assentadas que não necessariamente decorre de expansão no estoque de terras destinadas a assentamentos. Grande parte dessas famílias é acomodada em projetos de Reforma Agrárias previamente existentes.

Apesar da pouca informação disponível sobre o “fluxo” de famílias na Reforma Agrária, sabe-se que, nos últimos anos, cerca de 2/3 das famílias assentadas foram alocadas em projetos já existentes: proporção que também se mantém para o caso da análise ano a ano. Sabe-se, ainda, que em torno de 2/3 das famílias assentadas no triênio 2012-2014 foram alocadas em projetos criados há quatro anos. Ainda assim, a análise do Ipea é acertada ao ressaltar que as razões de novas ocupações em projetos antigos, entretanto, precisam ser esclarecidas: se houve abandono, desistência, transmissão por herança, expansão do perímetro do projeto, parcelamento de lotes etc. Mas o certo é que não produziram consequências sobre a concentração fundiária local ou regional (Ipea, 2013).

Quanto à área média dos lotes, nota-se que, no período 1995-2002, o valor médio ficou pouco acima da metade do que se observa para o conjunto dos assentamentos nos demais períodos. Pode-se afirmar que essa diferença deve-se ao fato de o período ter sido marcado pela ascendência do instrumento da desapropriação, com maior número de

projetos no centro-sul do país. Nos períodos subsequentes, a área média dos lotes cresce em decorrência da concentração na região Norte e da predominância das formas não onerosas de obtenção de terras.

O tamanho da Reforma Agrária deveria indicar alterações mais profundas no quadro fundiário, o que não se observa quando se analisa os resultados do último Censo Agropecuário (IBGE, 2006), acerca da estrutura de distribuição da posse da terra. Desse modo, o movimento de concentração de terras, vivenciado no fim do século passado e resultado da política de modernização do meio rural e agrícola, denominada de conservadora, não foi afetado pelos efeitos distributivos da Reforma Agrária. Já o início desse século tem mostrado que, embora em uma década tenha se criado um volume de projetos de Reforma Agrária próximo ao que fora acumulado nos 100 anos anteriores, esse contingente, efetivamente, não vem se traduzindo em redistribuição de terras. Ainda que os números sejam significativos, a estrutura fundiária do Brasil não vem sendo impactada, e o contingente de trabalhadores rurais sem terras ou com terra insuficiente ainda é expressivo.

Não resta dúvida de que o pouco impacto da Reforma Agrária sobre o grau de concentração da distribuição da posse da terra deve-se à predominância da obtenção de terras por meio de instrumentos não onerosos.

TABELA 3

Formas de obtenção de terra para a constituição de projetos de assentamento rurais – Brasil (1900 a 2014)

Forma de obtenção	Nº de projetos	Área (ha)	Nº de famílias (capacidade)	Nº de famílias assentadas	Percentual de projetos	Área (%)	Percentual de famílias (capacidade)	Percentual de famílias assentadas
Onerosa	6.133	25.546.067	629.194	537.013	66	29	54	55
Compra e venda	527	1.591.819	<u>53.777</u>	<u>46.923</u>	6	2	5	5
Desapropriação	5.606	23.954.248	<u>575.417</u>	<u>490.090</u>	61	27	49	51
Não onerosa*	2.804	59.544.588	471.432	370.233	30	67	40	38
Reconhecimento	1.608	35.115.359	186.236	161.436	17	40	16	17
Discriminação	59	3.635.028	30.103	24.692	1	4	3	3
Arrecadação	729	18.622.429	207.311	150.724	8	21	18	16
Outras não onerosas	408	2.171.772	47.782	33.381	4	2	4	3
Em obtenção	318	3.225.862	72.691	62.380	3	4	6	6
Total geral	9.255	88.316.517	1.173.317	969.626	100	100	100	100

Fonte: SIPRA/SDM /Relatório_0227/ Data: 12/2/2015.

Nota: *As outras formas não onerosas são: adjudicação; cessão; confisco; dação; doação; incorporação; reversão de domínio; e transferência.

É muito claro o fato de que, nos períodos 1995-1998 e 1999-2002, o instrumento da desapropriação foi o mais empregado para a realização de assentamento. E a importância da forma clássica de obtenção de terras para a Reforma Agrária vem, a cada ano, perdendo espaço, especialmente no que se refere à área obtida. Nos períodos 2003-2006 e 2007-2010, o reconhecimento e discriminação, de um lado, e a arrecadação e outras formas não onerosas, de outro, passaram a preponderar no assentamento de famílias e, ainda mais, na obtenção de

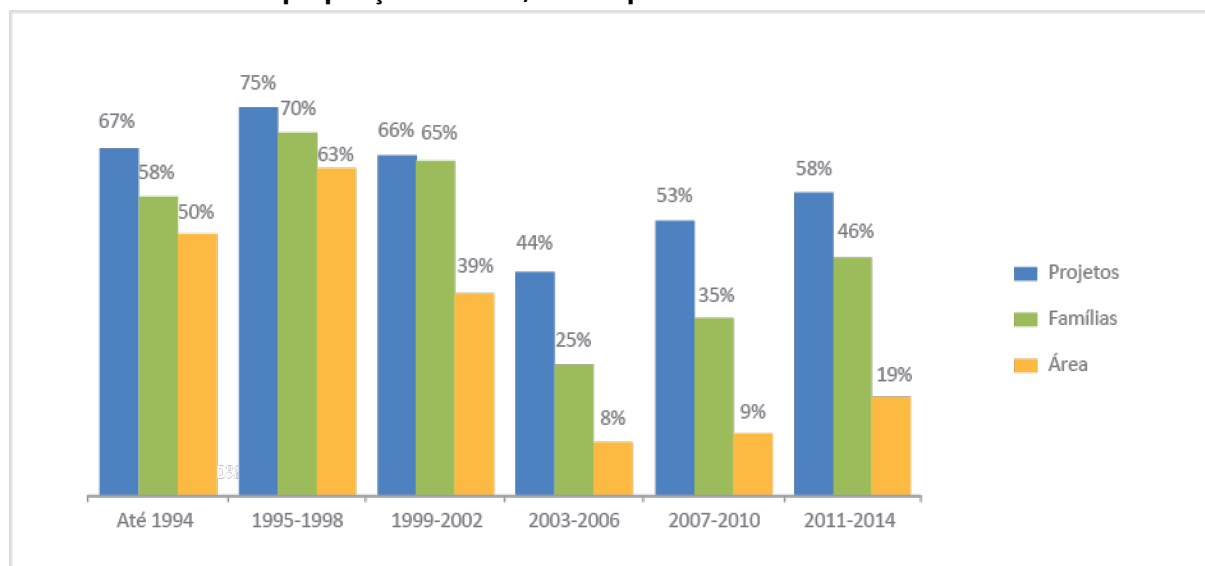
terra. Nos últimos quatro anos, como dito, o desempenho da Reforma Agrária foi pífio e, nesse quadro, a participação da desapropriação na criação de assentamento aumentou sua importância.

Verifica-se na Tabela 3 que, embora somente 1/3 do total de projetos de assentamento encontre-se em áreas obtidas de forma não onerosa, tais projetos representam cerca de 2/3 do total de área destinada a projetos da Reforma Agrária. A estrutura de participação do número de famílias segundo formas de obtenção das terras segue, grosso modo, a mesma estrutura para o caso do número de projetos.

Com o objetivo de melhor ilustrar esse movimento de perda de importância da desapropriação na Reforma Agrária brasileira, apresenta-se o Gráfico 9, no qual são mostradas as contribuições que a desapropriação de terras tem no total de projetos, no estoque de famílias assentadas e no total da área dos assentamentos, em que fica evidente a importância que esse instrumento teve na segunda metade dos anos de 1990 e no início dos 2000. Em 1995-1998, as desapropriações foram responsáveis por 3/4 dos projetos, 70 por cento das famílias assentadas e cerca de 2/3 da área obtida. No período 2007-2010, quando se assentou um expressivo contingente de famílias, o instrumento da desapropriação respondeu por menos de 10 por cento da área obtida, cerca de 1/3 das famílias assentadas e pouco mais da metade dos projetos: valores pouco superiores aos observados no período imediatamente anterior, entre 2003 e 2006.

GRÁFICO 9

Percentuais de projetos, de famílias assentadas e da área dos assentamentos, obtidos mediante desapropriação de terras, Brasil – períodos selecionados



Fonte: SIPRA/SDM/Rel_0227/Data: 12/2/2015.

No que concerne à distribuição regional, cujos dados se encontram na Tabela 4, a concentração na região Norte é reflexo do movimento de obtenção de terras por meios não onerosos, pois se trata de região com grande número de terras públicas ou devolutas. Concretamente, 3/4 da área da Reforma Agrária se encontra no Norte, em que se concentram quase metade das famílias assentadas. A discrepância entre as formas que a política de assentamento assume nas regiões revela-se na notável diferença entre as áreas médias dos lotes nas regiões Norte (157,0 ha) e Nordeste (33,3 ha). Assim, o Nordeste, que conta

com 1/3 das famílias assentadas, responde por somente 12 por cento da área total destinada a assentamentos da Reforma Agrária. Os dados mostram, portanto, que o parcelamento de terras na região Nordeste é grande, justamente onde a forma de obtenção de terras ocorreu mais por via desapropriação (Ipea, 2013).

TABELA 4

Distribuição percentual das áreas dos projetos em execução, das famílias assentadas e áreas médias dos lotes, por grandes regiões – Brasil (2014)

Regiões	Percentual de área	Percentual de famílias assentadas	Área média*(ha)
Norte	76%	44%	157,0
Nordeste	12%	33%	33,3
Sudeste	2%	5%	33,3
Sul	1%	4%	22,6
Centro-Oeste	9%	14%	58,4
Brasil	100%	100%	91,1

Fonte: SIPRA/SDM/Rel_0227/Data: 12/2/2015.

Nota: *Área média = área/nº famílias assentadas.

A importância do assentamento de famílias na região Norte é presente em todos os períodos governamentais considerados. No governo FHC e, em menor grau, nos últimos quatro anos, a região Nordeste superou o Norte no número de famílias assentadas. Enquanto no governo Lula, foram assentadas no Norte cerca de 200 mil famílias contra 130 mil no Nordeste; no governo FHC, assentaram-se 125 mil famílias no Norte e 170 mil no Nordeste. As diferenças são mais expressivas no caso do Centro-Oeste, com o assentamento de 75 mil famílias no governo FHC contra 36 mil no governo Lula.

Evidentemente que o peso da região Norte é ainda maior em termos da área ocupada pelos assentamentos. E, nesse caso, em todos os governos, o maior montante de terras obtidas foi na região Norte, decorrente das condições naturais, que requerem áreas maiores. Destaca-se a grande quantidade dos assentamentos criados no primeiro governo Lula e localizados na região Norte – 27 milhões de hectares, o que representou 85 por cento de toda a área obtida neste período.

A Tabela 5 mostra, entre outros aspectos, informações de seis Unidades da Federação escolhidas por sua importância na Reforma Agrária. A concentração em seis estados (Pará, Maranhão, Mato Grosso, Amazonas, Rondônia e Bahia) de quase 2/3 das famílias assentadas e de 80 por cento da área total dos projetos revela, de uma ponta, a concentração em regiões que ainda contam com fronteira agrícola e, de outra, a desigualdade regional de distribuição da política, além do caráter esparso e pontual das unidades de assentamento criadas nos diferentes estados.

São também preocupantes os dados que se referem à situação dos projetos de assentamento já estabelecidos (Tabela 6). Os dados analisados até junho de 2014, referentes à caracterização da fase em que se encontram os projetos de Reforma Agrária em execução, revelam que mais da metade dos projetos – 54 por cento – ainda estavam em fase inicial (36 por cento considerados “assentamentos criados” e 18 por cento “assentamentos em instalação”). Em “estruturação”, encontram-se 28 por cento, em “consolidação” – 12 por cento dos projetos e – estarrecedoramente – apenas 6 por cento do total dos assentamentos são considerados “consolidados” (Ipea, 2015a). Ainda estão em fase de instalação ou estruturação e poucos atingiram a etapa de consolidação os 82 por cento do total de projetos.¹⁸

TABELA 5

Projetos em execução, segundo grandes regiões e em estados selecionados* – Brasil (1990-2014)

Nível geográfico	Nº de projetos	Área (ha)	Nº de famílias assentadas	Área média (ha)	Percentual de famílias assentadas	Percentual de área	Percentual de projetos
Brasil	9.255	88.316.517	969.626	91,1	100	100	100
Norte	2.134	67.235.328	428.229	157,0	44	76	23
Nordeste	4.260	10.763.479	323.531	33,3	33	12	46
Sudeste	777	1.457.178	43.712	33,3	5	2	8
Sul	830	825.360	36.464	22,6	4	1	9
Centro-Oeste	1.254	8.035.172	137.690	58,4	14	9	14
Unidades da Federação (UF) selecionadas	Nº de projetos	Área (ha)	Nº de famílias assentadas	Área média (ha)	Percentual de famílias assentadas	Percentual de área	Percentual de projetos
Pará	1.120	23.149.606	244.778	94,6	25	26	12
Maranhão	1.013	4.716.566	130.847	36,0	13	5	11
Mato Grosso	546	6.083.618	83.475	72,9	9	7	6
Amazonas	144	27.381.804	56.179	487,4	6	31	2
Rondônia	674	2.009.945	46.908	42,8	5	2	7
Bahia	217	6.181.553	38.792	159,4	4	7	2
Total UFs	3.714	69.523.093	600.979	115.7	62	79	40

Fonte: SIPRA/SDM/Relatório_0227/ Data: 12/2/2015.

Nota:* Pará, Maranhão, Mato Grosso, Amazonas, Rondônia, Bahia.

TABELA 6

Fases dos projetos de reforma agrária em execução – Brasil (até junho de 2014)

Fase	Projetos		Área		Famílias assentadas	
	Nº	Percentual	Área (ha)	Percentual	Nº	Percentual
TOTAL GERAL	9.255	100%	88.316.517	100%	969.626	100%
Assentamento criado	3.418	37%	26.342.651	30%	358.648	37%
Assentamento em instalação	1.639	18%	33.097.054	37%	166.764	17%
Assentamento em estruturação	2.584	28%	11.630.079	13%	225.616	23%
Assentamento em consolidação	1.109	12%	8.593.793	10%	134.903	14%
Assentamento consolidado	505	5%	8.652.940	10%	83.695	9%

Fonte: SIPRA/SDM/Relatório_0227/ Data: 12/2/2015.

Esse resultado demonstra que a maioria esmagadora dos projetos ainda demandam atenção e investimentos básicos, independentemente do período de criação, uma vez que a estruturação produtiva dos assentamentos é lenta e acumula necessidades de investimentos sociais e produtivos para o conjunto de famílias assentadas. Em ampla medida, esse quadro de estagnação pode ser atribuído à incapacidade da política nacional de a Reforma Agrária garantir às famílias assentadas outras garantias que lhes são de direito, tais como: o acesso aos investimentos e serviços iniciais, construção de estradas, habitações, acesso a fomentos, crédito, assistência técnica, serviços de educação e abastecimento de água, entre outros. Esse padrão se mantém para todas as Grandes Regiões brasileiras, com a exceção da Sul, na qual a taxa de projetos em fase de estruturação/consolidação é quase o dobro do que se observa nas demais Grandes Regiões. Em todo caso, deve-se notar que o Sul é uma das Grandes regiões que possui menos projetos.

2.2 PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO (PNCF)

De acordo com os dados disponíveis em MDA (2013), o crédito fundiário, quando em seu nascimento (1996), denominado Cédula da Terra, tinha a meta de atender a quinze mil famílias de quatro estados do Nordeste e da região norte de Minas Gerais no período de três anos. Entre 1997 e 2001, o PCT atendeu a 8.891 famílias, nos cinco estados contemplados, ao passo que a política de Reforma Agrária beneficiou 107.255 famílias no mesmo período e nos mesmos estados. Esses dados evidenciam, ao mesmo tempo, o caráter-piloto e complementar à Reforma Agrária dessa iniciativa, pois beneficiou o correspondente a 8 por cento das famílias contempladas pela Reforma Agrária nesses estados e 2 por cento do total de famílias assentadas no país no mesmo período de intervenção, 392.262 famílias (GOMES et al., 2015).

Como consequência do PCT, em 1998 criou-se o Banco da Terra (BT), voltado para realizar função semelhante para todo o território nacional. Durante os seis anos de sua vigência – 1998 a 2003 – a iniciativa atendeu a um total de 34.655 mil famílias no Brasil. Os estados com maior adesão foram o Rio Grande do Sul (10.241 contratos) e Santa Catarina (4.688 contratos), sendo ambos responsáveis por, aproximadamente, 40 por cento de todos os contratos contemplados. Ao se compararem os dados da política de Reforma Agrária promovida pelo Incra com o BT no mesmo período, pode-se observar que, com exceção dos dois estados acima, a Reforma Agrária foi mais expressiva em todos os demais, representando cerca 86% do acesso à terra no país, com 239.101 famílias assentadas (GOMES et al., 2015).

Em 2003, a fusão de normas do PCT e do BT resultou no PCNF. Em 2013, as ações do PCNF já tinham beneficiado 93.827 famílias. Entre 2003 e 2013, a política de Reforma Agrária conduzida pelo Incra contemplou 689.423 famílias, o que indica que o PCNF abrangeu o equivalente a 14 por cento desse total de beneficiários. Resumindo, o somatório de beneficiários pela Reforma Agrária e pelas distintas políticas de crédito fundiário no país, desde que essas iniciativas entraram em funcionamento até 2013, de acordo com Gomes et al. (2015), é:

- a) Reforma Agrária (ações do Incra) – 1.288.444 famílias.
- b) Crédito Fundiário (considerando os três programas) – 136.873 famílias.
- c) Soma (a + b) – 1.425.317 famílias.
- d) Participação do Crédito Fundiário em relação ao item c – 9,6 por cento.

Como se vê nesse último dado, em relação ao país, o crédito fundiário beneficiou menos de 10 por cento do total de famílias contempladas por ambas as políticas. No recorte regional, destaca-se a região Sul, que sozinha abarcou 44 por cento do crédito fundiário, ao longo do período, com ênfase nos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, que apresentaram mais famílias beneficiadas pelos programas de crédito fundiário que pelas de Reforma Agrária conduzidas pelo Incra. É interessante notar que nos estados/regiões em que o instrumento da desapropriação é quase a única opção para se obterem terras, os obstáculos ao uso dela – defasagem dos índices de produtividade e os custos relativamente elevados – tem implicado o uso do instrumento do crédito fundiário como forma de atender à demanda por terras.

Vale notar que não se observou redução na desigualdade na distribuição da posse da terra nas microrregiões gaúchas e catarinenses entre 1996 e 2006, o que indica o baixo impacto do crédito fundiário sobre a concentração fundiária.

2.3 PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA (PRONERA)

O Pronera promoveu até a atualidade a realização de 320 cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos níveis fundamental, ensino médio e ensino superior, envolvendo 82 instituições de ensino, 38 organizações demandantes e 244 parceiros, com a participação de 164.894 educandos. Essas ações, como define o relatório, “qualificaram a formação educacional e profissional de trabalhadoras e trabalhadores, melhorando suas vidas, reescrevendo seus territórios e mudando o campo brasileiro para melhor” (Ipea, 2015b).

O Pronera é uma política dinâmica, que envolve uma diversidade de instituições e organizações, cujo objetivo é proporcionar melhores condições de vida no campo. Entre 1998 e 2011, foram identificados 320 cursos promovidos pelo Pronera, distribuídos nas seguintes modalidades: EJA fundamental (EJA alfabetização, EJA anos iniciais e EJA anos finais); nível médio (EJA nível médio (magistério/formal), EJA nível médio, nível médio/técnico-concomitante, nível médio/técnico-integrado, nível médio profissional-pós-médio); nível superior (modalidades graduação, especialização e residência agrária).

Os 320 cursos oferecidos foram realizados por meio de 82 instituições de ensino em todo o país: 167 de EJA fundamental, 99 de nível médio e 54 de nível superior e ocorreram em 880 municípios, em todas as Unidades da Federação, confirmando sua abrangência nacional.

Em Ipea (2015b), encontram-se as mais importantes informações do programa como as características dos educandos, sua distribuição regional e por modalidades dos cursos, a taxa de conclusão e as características dos educadores e das instituições de ensino. O dado mais preocupante é a significativa evasão/desistência dos educandos, dado que 37 por cento dos 131.576 educandos que ingressaram não finalizaram os cursos, o que associado à distribuição dos educandos segundo níveis e modalidades dos cursos torna tal situação ainda mais desafiante. Isso porque a grande maioria dos ingressantes (93,5 por cento) são para o ensino fundamental (EJA fundamental), com destaque para a alfabetização e escolarização dos anos iniciais, ou seja, a demanda concentra-se naqueles que não tiveram acesso ou abandonaram cedo a escola e no retorno não conseguem sucesso. Em outras palavras, se a demanda por series iniciais é tão grande que aquela pelos níveis sequenciais é inexpressiva, o elevado nível de evasão indica que essa situação não deve ser alterada.

Os ingressantes nos cursos de nível médio respondem por 4,5 por cento dos ingressantes, se destacando as modalidades técnico-concomitante e técnico integrado. Ainda que reduzida a participação dos ingressantes em cursos superiores ou de pós-graduação (2,0 por cento), verifica-se uma diversidade de cursos de graduação e de modalidades de pós-graduação – 42 e 12, respectivamente.

A média de idade dos ingressantes diminui de modo expressivo à medida que aumenta o nível do curso, com os educandos de nível fundamental com idade média de 38,4 anos, ao passo que os ingressantes no ensino médio têm idade de 22,2 anos, sendo mais elevada no EJA ensino médio de 29,9 anos. Somente no ensino superior é que se observa maior correspondência na relação idade/escolaridade com a população geral, notadamente

na graduação – 27,4 anos. Fica evidente que a demanda maior é pelos menores níveis de ensino por pessoas que nunca frequentaram ou que estão afastadas da escola há bastante tempo, enquanto os ingressantes nos níveis médio e superior têm perfis próximos aos da população de maneira geral.

A distribuição regional dos cursos e ingressantes acompanha, grosso modo, a composição regional da população assentada, destacando-se, assim, os cursos desenvolvidos nas regiões Nordeste e Norte, que respondem por, respectivamente, 35 por cento e 29 por cento dos 320 cursos. E, nessas regiões, o Pará com 33 cursos; a Bahia, com 23; e o Maranhão com 20 são os estados nos quais se concentram quase 1/4 dos cursos no país. Em segundo plano, encontram-se as regiões Sul e Sudeste, com 54 e 42 cursos, respectivamente, dando destaque para o Rio Grande do Sul, com 27 e Minas Gerais com 22. Esses dois estados com Pará, Bahia e Maranhão respondem por 40 por cento dos cursos do Pronera.

Outro dado considerado preocupante, mas que, em certa medida, reflete a educação no campo em geral é a baixa qualificação de grande parte dos educadores, visto que metade deles não conta com formação adequada para a função docente, pois contam com escolaridade inferior ao ensino médio completo.

O relatório aponta de outra parte que as instituições de ensino que oferecem cursos no âmbito do Pronera são aquelas que superaram, de um lado, os entraves burocráticos e, de outro, as restrições de caráter ideológico, encontradas no ambiente escolar e universitário a cursos para a população da Reforma Agrária.

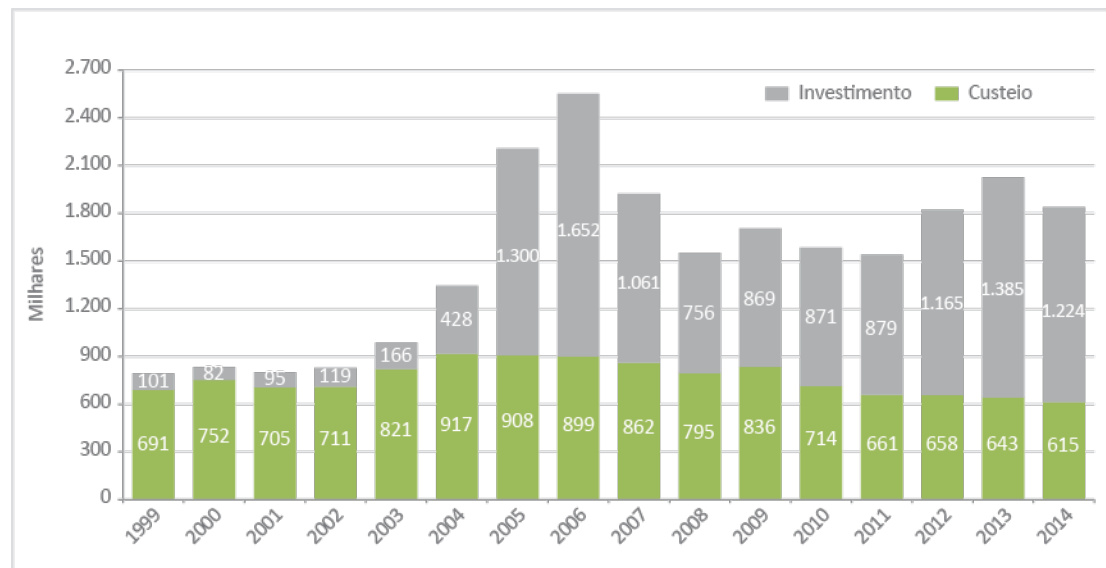
2.4 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

O Pronaf mostra-se como um Programa de relativo sucesso quando medido pela expansão dos contratos de crédito e dos recursos empenhados nessas operações, pois, em 16 anos, o número de contratos mais que dobrou e o volume de crédito aumentou cinco vezes – Gráficos 10 e 11. Apesar desses avanços, porém, persistem os mesmos desafios e dificuldades indicados nos primeiros anos do Programa. A elevada concentração dos recursos no sítio familiar modernizado do sul do país, com expressiva taxa de cobertura no custeio e um processo de concentração entre os mais ricos entre os agricultores familiares, com extensão dos limites de renda e do valor dos empréstimos. O fato positivo foi a extensão do Pronaf à agricultura mais pobre por meio do Pronaf B, que atinge expressiva taxa de cobertura no Nordeste, mas que apresenta, também, um perfil distributivo que privilegia os menos pobres dentre os mais pobres.

Esses gráficos ilustram também o processo de concentração do crédito e de expansão do Pronaf Investimento. A concentração fica patente nos últimos anos, notadamente no custeio, dado que o total de contratos, em 2014, é o menor nos últimos 16 anos e o volume é o mais expressivo, resultado de um crescimento constante no volume de recursos. Já no investimento, após a grande expansão durante o biênio 2005/2006 e a retração no período 2007 a 2011, o número de contratos está estabilizado em torno de 1,2 milhões com o volume concedido tendo crescido quase 50 por cento no último triênio. Esse fato reflete-se no aumento constante do valor médio dos contratos de custeio e, no período recente, nos de investimento, principalmente na região mais beneficiada, o Nordeste – Gráficos 12 e 13.

GRÁFICO 10

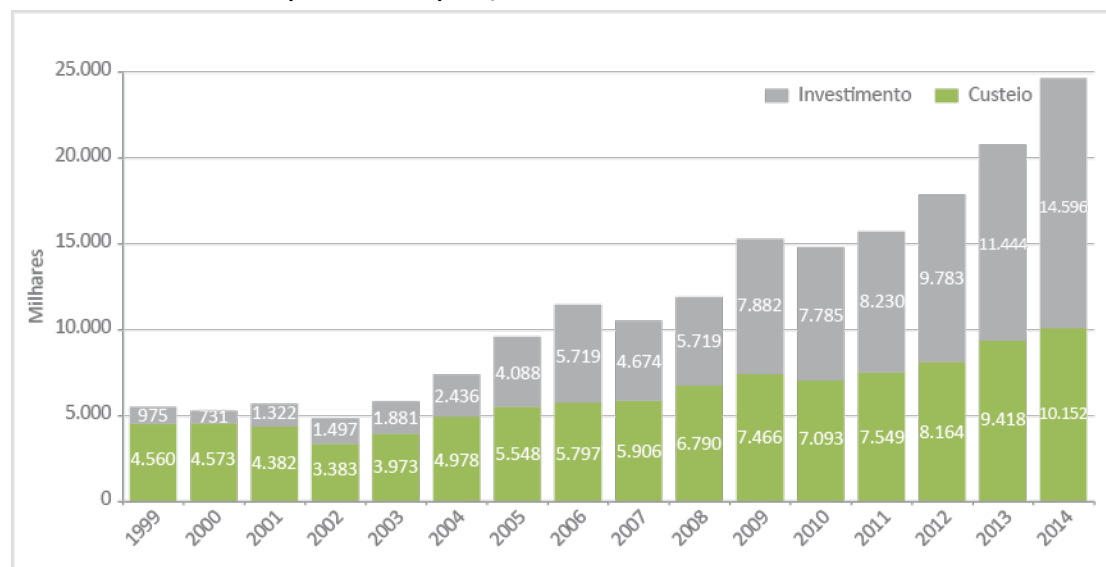
**Número de contratos do Pronaf, segundo a modalidade –
custeio e investimento (1999 a 2014)**



Fonte: Elaborados com base em dados correntes (nominais), disponibilizados pelo Banco Central do Brasil – Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) e Matriz de Dados do Crédito Rural, MDCR, 2013 a 2014 – posteriormente deflacionados com fundamentação no IGP-DI, tendo 2014 como ano base.

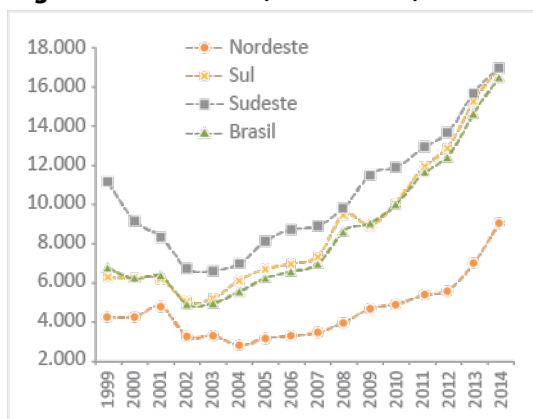
GRÁFICO 11

**Valor dos financiamentos do Pronaf, segundo a modalidade –
custeio e investimento (1999 a 2012) – R\$de 2014**



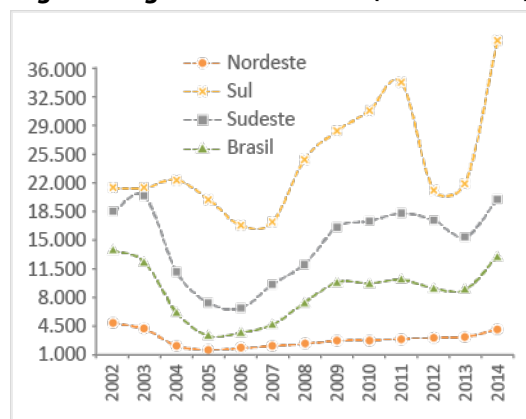
Fonte: Elaborados com base em dados correntes (nominais) disponibilizados pelo Banco Central do Brasil – Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) e Matriz de Dados do Crédito Rural, MDCR, 2013 a 2014 – posteriormente deflacionados com fundamentação no IGP-DI, tendo 2014 como ano base.

GRÁFICO 12

Valor médio dos contratos de custeio, segundo regiões selecionadas (1999 a 2014)

Fonte: Elaborado com base em dados correntes (nominais), disponibilizados pelo Banco Central do Brasil – Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) e Matriz de Dados do Crédito Rural, MDCR, 2013 a 2014 – posteriormente deflacionados com fundamentação no IGP-DI, tendo 2014 como ano base.

GRÁFICO 13

Valor médio dos contratos de investimento, segundo regiões selecionadas (2002 a 2014)

Fonte: Elaborado com base em dados correntes (nominais) disponibilizados pelo Banco Central do Brasil – Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) e Matriz de Dados do Crédito Rural, MDCR, 2013 a 2014 – posteriormente deflacionados com fundamentação no IGP-DI, tendo 2014 como ano base.

Assim, desde a origem do Programa, o sul do país desponta como a região em que se concentra a maior parte do crédito rural ofertado. Os dados de 2014 demonstram tal informação e ratificam essa tendência. O nordeste do país embora tenha concentrado o maior volume de contratos (45 por cento) ficou com apenas 16 por cento do valor global financiado, destacando-se operações de investimento de menor valor, R\$4.196 em média. Por outro lado, a região Sul com 30 por cento dos contratos absorveu metade dos recursos, com um valor médio de contrato de R\$22.118.

Como se pode notar no Gráfico 14, após um expressivo crescimento na participação nos contratos, no biênio 2005/2006, a região Nordeste responde por cerca de 40 por cento dos contratos, enquanto a região Sul por 1/3. Essa estabilidade nas participações regionais no total de contratos já dura sete anos. Não resta dúvida de que, em termos de participação nos contratos, atualmente o Pronaf difere e muito do que se tinha no fim dos anos de 1990 e primeiros anos da década de 2000, mas tal avanço foi acompanhado pela concentração dos recursos, especialmente no custeio, mas que já se estende ao investimento.

Verifica-se, também, a estabilidade nas participações regionais no volume de recursos nos últimos 8 a 9 anos. Como dito, a atual divisão regional do volume de recursos não difere muito do que se tinha nos anos de 1999/2000. Dado que o montante cresceu muito nesse período e o número de contratos pouco se modificou, o que se tem é mais crédito para um mesmo grupo: os agricultores familiares de corte empresarial e metade dos agricultores nordestinos pobres.

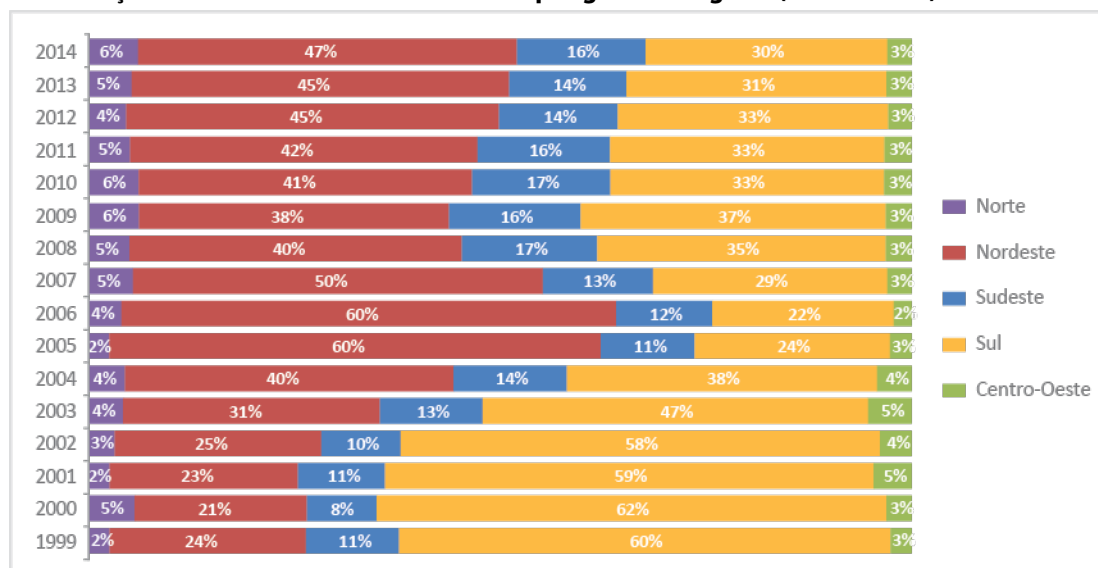
Fica evidente o perfil plutocrático na distribuição de crédito do Pronaf, demonstrado pela adesão da sua distribuição regional à participação no PIB do Agronegócio Familiar. Concretamente, a região Nordeste responde por metade dos agricultores familiares e por somente 16 por cento do PIB do Agronegócio Familiar. E a região Sul conta com 1/5 dos agricultores familiares, mas responde por 44 por cento do PIB do Agronegócio Familiar.

Como dito, quando se analisam os dados de forma desagregada, ou seja, separando as operações de investimento e de custeio, verifica-se que o investimento é pró-nordeste enquanto que o custeio é pró-sul.

Em 2014, conforme se verifica na Tabela 7, o Nordeste concentrou 63 por cento dos contratos de investimento e 21 por cento do volume de recursos aplicados nessa modalidade. Já no custeio obteve somente 8 por cento dos contratos e 5 por cento dos recursos. A julgar pela discrepância entre os valores médios financiados nas modalidades investimento e custeio, R\$3.875 e R\$9.095, respectivamente, pode-se afirmar que os perfis entre os agricultores que acessam as diferentes modalidades são diferenciados, concentrando-se a maior parte deles no conjunto daqueles agricultores mais fragilizados economicamente.

GRÁFICO 14

Distribuição do total de contratos do Pronaf por grandes regiões (1999 a 2014)

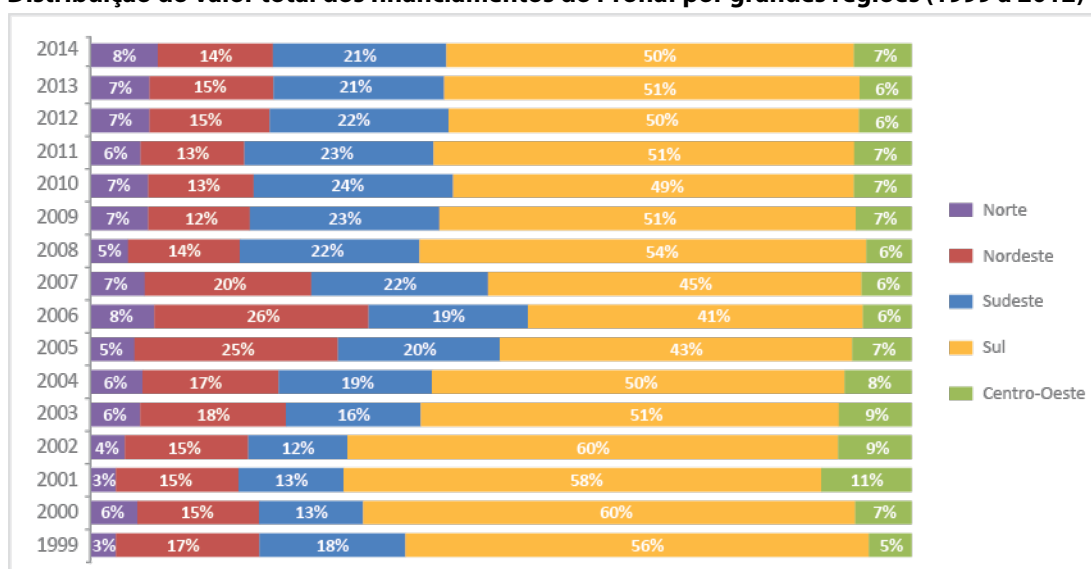


Fonte: Banco Central do Brasil – Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) e Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR).

O Sul, no mesmo período, concentrou 15 por cento dos contratos e 37 por cento dos recursos destinados a investimento. No que se refere ao custeio, a região concentrou 63 por cento dos contratos e 66 por cento dos recursos. E, nesse caso, parecem ser os mesmos agricultores a acessarem as duas modalidades de crédito.

Os Mapas 1 e 2 apresentam as razões entre contratos e estabelecimentos familiares (contratos/números de estabelecimentos familiares) para cada uma das modalidades do Pronaf para as microrregiões brasileiras. Ilustram, de modo claro, as regiões em que a taxa de cobertura é mais elevada. No caso do custeio, as regiões de maior cobertura são os territórios de presença da agricultura familiar empresarial, ou seja, no sul do país, o leste mineiro e o Estado do Espírito Santo. Já no caso do investimento, as maiores taxas de cobertura dividem-se entre uma porção pequena do Sul e do Norte do país e, principalmente, a região Nordeste.

GRÁFICO 15

Distribuição do valor total dos financiamentos do Pronaf por grandes regiões (1999 a 2012)

Fonte: Banco Central do Brasil – Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) e Matriz de dados do Crédito Rural (MDCR).

TABELA 7

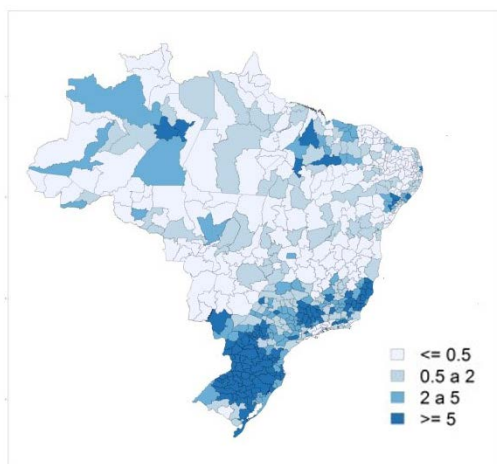
Distribuição regional do Pronaf-Crédito e valores médios dos contratos, segundo modalidades (2014)

Região	Investimento			Custeio			Relação valores médio (custeio/inv.)
	Distribuição regional		Valor médio	Distribuição regional		Valor médio	
	Contratos	Valor		Contratos	Valor		
Norte	7%	12%	20,347	3%	3%	16,965	0,8
Nordeste	63%	21%	3,875	8%	5%	9,095	2,3
Sudeste	15%	23%	18,291	18%	19%	16,947	0,9
Sul	12%	37%	35,924	66%	67%	16,955	0,5
Centro-Oeste	3%	7%	34,420	5%	6%	21,208	0,6
Brasil	100%	100%	11,928	100%	100%	16,520	1,4

Fonte: Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR).

MAPA 1

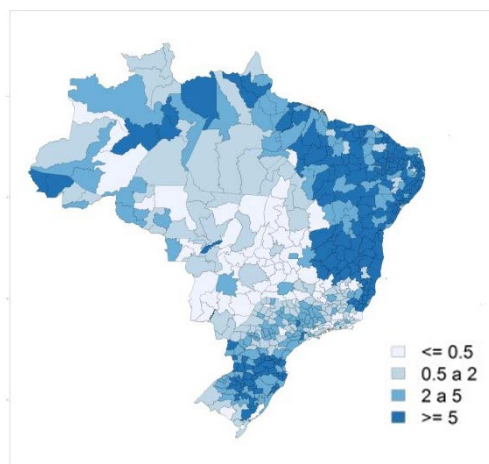
**Contratos de custeio do Pronaf
por quantidade de estabelecimentos
(x100) – Microrregiões**



Fonte: Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR).

MAPA 2

**Contratos de investimento do Pronaf
por quantidade de estabelecimentos
(x100) – Microrregiões**



Fonte: Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR).

A despeito das alterações nos rumos do Pronaf, o crédito ainda está centrado em um tipo de agricultor, aquele inserido em certas cadeias produtivas e com determinado padrão de renda, possuidor de garantias que o tornam mais atraente aos agentes financeiros. Por esse motivo, verifica-se a concentração de recursos ao longo dos anos no grupo hoje denominado “agricultura familiar” (antigo grupo C, D e E). Dados do MDA, utilizados por Grisa e Schneider (2015), revelam a concentração da maior parte dos recursos do Pronaf no chamado grupo variável (agricultores de maior poder aquisitivo). A cada plano safra, esse grupo captou em torno de 80 por cento do volume total de recursos, enquanto os grupos A, B e A/C (mais fragilizados economicamente) ficaram com o restante dos recursos. Em 2011, último ano da série analisada, o grupo variável captou 89,3 por cento dos recursos, enquanto os grupos A + A/C e B ficaram com 4,7 e 6 por cento, respectivamente.

O padrão de concentração dos recursos financeiros do Pronaf não constitui novidade, está no seu nascedouro. Para Carneiro (1997), ao tomar, como quadro de referência dessa política, as experiências europeias de desenvolvimento rural corria-se o risco de privilegiar um tipo ideal de agricultor, com determinado padrão sociotécnico e integrado às grandes cadeias produtivas. No cerne da questão, estariam as noções de *rentabilidade* e *produtividade* que, utilizadas como mecanismos para avaliar a eficácia do Programa, poderiam causar efeitos indesejados, como a concentração de recursos em agricultores já consolidados e a exclusão daqueles agricultores mais empobrecidos e que necessitariam de apoio estatal.

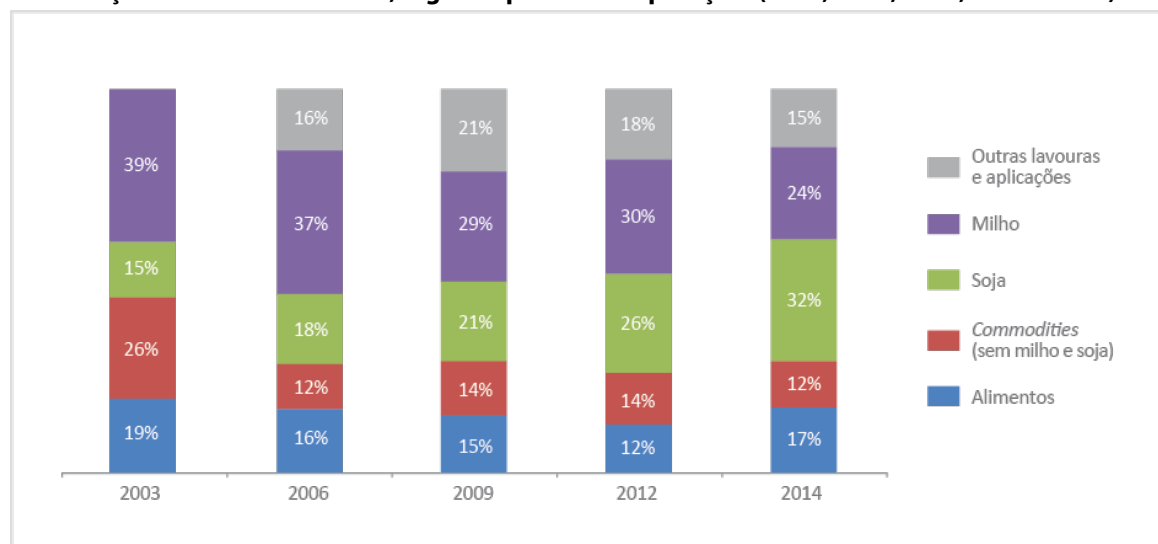
Para Aquino e Schneider (2015), o desenho normativo do Pronaf está sobre forte influência de segmentos mais capitalizados da agricultura nacional e a sucessiva elevação da faixa de renda para fins de enquadramento evidencia tal processo. Se antes o limite máximo de renda atuava como limitador da tomada de crédito por parte de agricultores de maior renda, atualmente estes foram incorporados ao desenho da política, especialmente na safra 2013/2014, quando o limite de renda bruta anual se elevou de R\$160.000 para R\$360.000.

Ao serem observados os dados das últimas safras parece se consolidar a tendência de concentração dos recursos em agricultores mais capitalizados e este fenômeno possui nexos com a constante ampliação do limite de renda bruta anual para fins de enquadramento. Para se ter uma ideia, os limites tiveram vertiginoso aumento nas últimas cinco safras, passaram de R\$110 mil na safra 2010/2011 para R\$160 mil na de 2012/2013 e alcançando R\$360.000 na safra 2013/2014, perfazendo um aumento de 230 por cento no período (Ipea, 2014). A elevação do teto promove, de um lado, a expansão do Pronaf sobre setores mais capitalizados da agricultura familiar e, do outro, a exclusão de setores mais empobrecidos, na medida em que interessa mais aos agentes financeiros trabalhar com aqueles que possuem mais garantias e maiores possibilidades de aquisição de serviços para além das operações de crédito.

Como abordado anteriormente, verificou-se, nas últimas cinco safras, uma dinâmica de concentração do Pronaf-Crédito de custeio e, em menor grau, no de investimento, o que é apresentado nos Gráficos 12 e 13. A taxa anual de crescimento do valor médio real dos empréstimos de custeio do Pronaf, entre 2005 e 2014, variou de 8,7 por cento para 13,0 por cento entre as grandes regiões brasileiras, sendo, para o país, de 11,7 por cento. No caso do investimento, como demonstrado, as taxas anuais de crescimento dos valores médios regionais são menores, mas ainda bem expressivas, variando de 7,5 por cento para 11,7 por cento, desconsiderando a taxa da região Norte que foi muito menor – 1,8 por cento. Cabe sublinhar que os aumentos percentuais que se observaram na região Nordeste se destacaram regionalmente.

De acordo com o Gráfico 16, no médio e longo prazo, esse processo pode ter efeitos sobre a segurança alimentar, haja vista que os financiamentos contratados por agricultores mais capitalizados são utilizados, majoritariamente, na produção de *comodities*, notadamente o milho, a soja e o café (Ipea, 2013). Quando se analisam os dados por região, notam-se dois tipos de agricultores: o primeiro, ligado à produção de culturas tradicionais, predominante no Norte e Nordeste; e o segundo, voltado à produção de *comodities* comercializáveis no mercado externo, predominante no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país (ibid).

GRÁFICO 16

Distribuição do crédito de custeio, segundo produtos e aplicações (2003, 2006, 2009, 2012 e 2014)

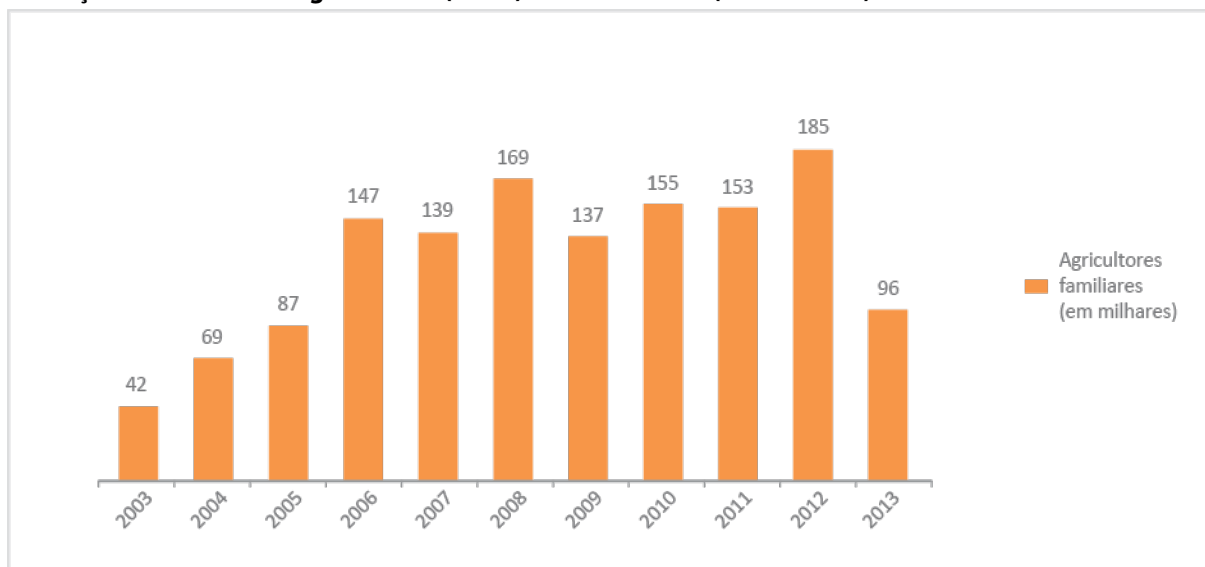
Fonte: Banco Central do Brasil – Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) e Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR).

2.5 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

O “sucesso” na implantação do PAA pode ser medido por sua rápida expansão pelo Brasil entre 2003 e 2008, quando o número de agricultores familiares beneficiados pelo Programa passou de 42 para 169 mil. Nota-se, no Gráfico 17, desde então, que o PAA vem atendendo a cerca de 160 mil agricultores por ano, e houve, em 2013, uma queda expressiva de 45 por cento no gasto total, em razão, especialmente, do desempenho da região Sul e da modalidade doação simultânea, que é operada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Esse baixo desempenho de execução foi acentuado por uma reestruturação da estratégia de operacionalização do PAA que buscou aprimorar, particularmente, os procedimentos de doação de alimentos no intuito de fortalecer a transparência e o controle da qualidade dos alimentos doados como priorização de quem recebe. Esse ajuste orçamentário refletiu-se em proporcional decréscimo de agricultores familiares beneficiados, com o agravante de, provavelmente, ter atingido as famílias mais pobres e vulneráveis.

GRÁFICO 17

Evolução do número de agricultores (DAPs) do PAA – Brasil (2003 a 2013)



Fonte: SAF/MDA.

Em razão de sua capilaridade territorial e de seu conhecimento da realidade local, a Conab mostrou-se essencial para, juntamente com o Incra, incluir assentados da Reforma Agrária, atendendo a um grupo que depende da política de demanda estruturada para ampliar e vender sua produção.

A retração observada em 2013 pode comprometer parte dos avanços alcançados para ampliar a capacidade de oferta e conferir escala e diversidade à produção de agricultores familiares mais pobres, além do trabalho realizado na articulação local entre produtores e entidades socioassistenciais que precisam desses alimentos.

Em termos de recursos gastos, verifica-se, depois de quase 10 anos de existência, que o Programa alcançou dispêndio de quase R\$1 bilhão, em 2012. A evolução do desembolso do PAA encontra-se na Tabela 8, na qual se pode verificar que, entre dezembro de 2003 e

dezembro de 2012, houve aumento de 239 por cento nos recursos, enquanto a inflação medida pelo IPCA e pelo IGP-DI foi de, respectivamente, 62 por cento e 74 por cento, o que demonstra o bom desempenho do PAA. De todo modo, não resta dúvida de que o Programa ainda apresenta uma cobertura muito reduzida, dado que o público atendido é de duas centenas de milhar e o público potencial, a agricultura familiar cujo contingente é da ordem de 4 milhões de estabelecimentos e, no caso dos mais pobres, de 2,3 milhões. Vale notar que o PAA comprou mais de 3,5 milhões de toneladas de alimentos entre 2003 e 2011, fornecendo alimentos a quase 20 milhões de pessoas (BAVARESCO; MAURO, 2013).

TABELA 8

Evolução dos recursos do PAA (2003-2013)

Ano	Valores correntes* (R\$ milhões)
2003	267
2004	294
2005	535
2006	763
2007	671
2008	666
2009	787
2010	819
2011	796
2012	900
2013	466

Fonte: Sambuichi et al. (2013), PAA Data/MDS e Conab (2011-2013).

Nota:* Valores deflacionados com fundamentação no IGP-DI, tendo dezembro de 2013 como ano base.

A pequena magnitude do PAA pode ser verificada quando são considerados os seus desembolsos diante do Pronaf Crédito e mesmo do Garantia-Safra. Em 2012, foram realizados 1,8 milhão de contratos do Pronaf e, na safra 2011/2012, o Garantia-Safra atendeu a 770 mil agricultores. E, apesar do aumento de orçamento e cobertura, os gastos do PAA representam menos de 0,0004 por cento do PIB brasileiro e, como já dito, abrange, aproximadamente, 5 por cento dos cerca de 4 milhões de agricultores familiares, de acordo com o último Censo Agropecuário (IBGE, 2006).

2.6 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

Atualmente, o Pnae atende a cerca de 40 milhões de estudantes, universo estimado com base nos dados do Censo Escolar. O Gráfico 18 apresenta a evolução do público atendido pelo Pnae desde 1995 e revela um crescimento abrupto no ano de 2009, quando o Governo Federal instituiu a Política Nacional de Alimentação Escolar, propondo a universalização da Alimentação Escolar para os alunos da rede pública de ensino da educação básica (incluindo também os do ensino médio e do EJA) e a aquisição de gêneros alimentícios diversificados e produzidos em âmbito local (preferencialmente produzidos pela Agricultura Familiar).

Quando se avalia a execução dos recursos do Pnae (em valores reais) e o número de alunos beneficiados pelo Programa entre 2003 e 2010, observa-se que, em 2003, o Pnae gastou cerca de R\$1,8 bilhão e beneficiou 37 milhões de alunos. Já em 2013, o desembolso alcançou

R\$3,6 bilhões para 43 milhões de alunos. Ou seja, o valor anual por aluno passou de R\$48,65 para R\$83,72, crescimento de 72 por cento. O maior crescimento deu-se em 2010, quando aumentou 41 por cento em relação ao ano anterior, em larga medida refletindo o aumento do valor *per capita* (por aluno) da transferência – de R\$0,22 para R\$0,30 para alunos desde a fase pré-escolar até o ensino médio e para R\$0,60 no caso das crianças de colo; de R\$0,44 para R\$0,60 para os alunos indígenas e quilombolas; e de R\$0,66 para R\$0,90 para os alunos das escolas que participam do Programa Mais Educação (IPC-IG, 2013).

GRÁFICO 18

Milhões de alunos atendidos pelo Pnae – Brasil (1995 a 2015)



Fonte: FNDE/MEC.

O crescimento dos recursos gastos no Pnae em 2009 não se refletiu no aumento do valor por aluno, pois nesse ano houve um crescimento expressivo do público atendido em razão da ampliação da cobertura do Programa para alunos do ensino médio e alunos em classes especiais, como jovens e adultos. Esses dois processos, de ampliação do público e de aumento das transferências por aluno são reflexos da promulgação da Lei nº 11.497 que institucionalizou a alimentação escolar como política de Estado, estando nela presente, também, a “obrigatoriedade” de que pelo menos 30 por cento dos gastos do Programa deveriam cobrir compras feitas junto a agricultores familiares.

Quanto à distribuição regional dos recursos, apresentada no Gráfico 19, verifica-se que ela segue, grosso modo, a importância demográfica das regiões, com certa sobre-representação do Nordeste, dado que o perfil de sua população é mais jovem. A distribuição não se alterou quando são considerados os últimos anos do Programa. Caberia analisar quanto se repassa a mais para as regiões mais pobres, cotejando esses dados de distribuição com o da população em idade escolar.

É interessante observar que o teto estabelecido pelo Pnae é mais que o dobro dos tetos das diversas modalidades do PAA. Ao contrário do PAA, cujos preços são uma média dos preços de três municípios, no Pnae são semelhantes àqueles observados no mercado local (em âmbito municipal). Esse fato ocorre até mesmo quando se considera o custo de transporte dos produtos até as escolas, ou seja, como forma de aumentar o interesse dos agricultores familiares em participar (SARAIVA et al., 2013).

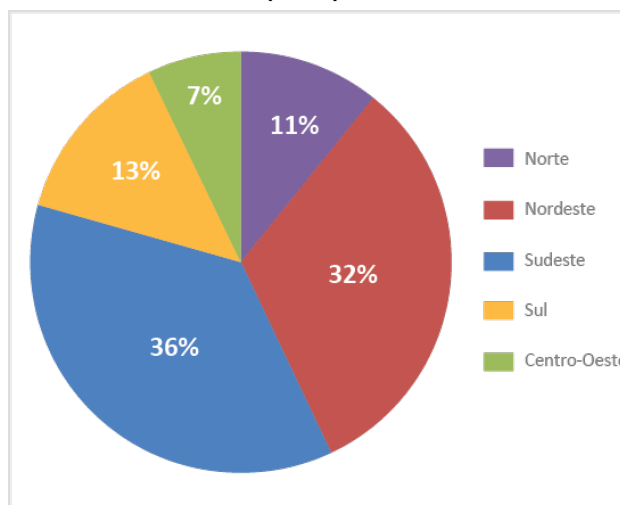
TABELA 9

Recursos do governo federal com o Pnae (2003 a 2013) – valores constantes

Ano	Valor (Milhões R\$ 2013)
2003	1.735
2004	1.666
2005	2.029
2006	2.320
2007	2.172
2008	1.980
2009	2.650
2010	3.623
2011	3.482
2012	3.490
2013	3.539

Fonte: FNDE/MEC.

GRÁFICO 19

Distribuição regional dos recursos do Pnae (2013)

Fonte: FNDE/MEC.

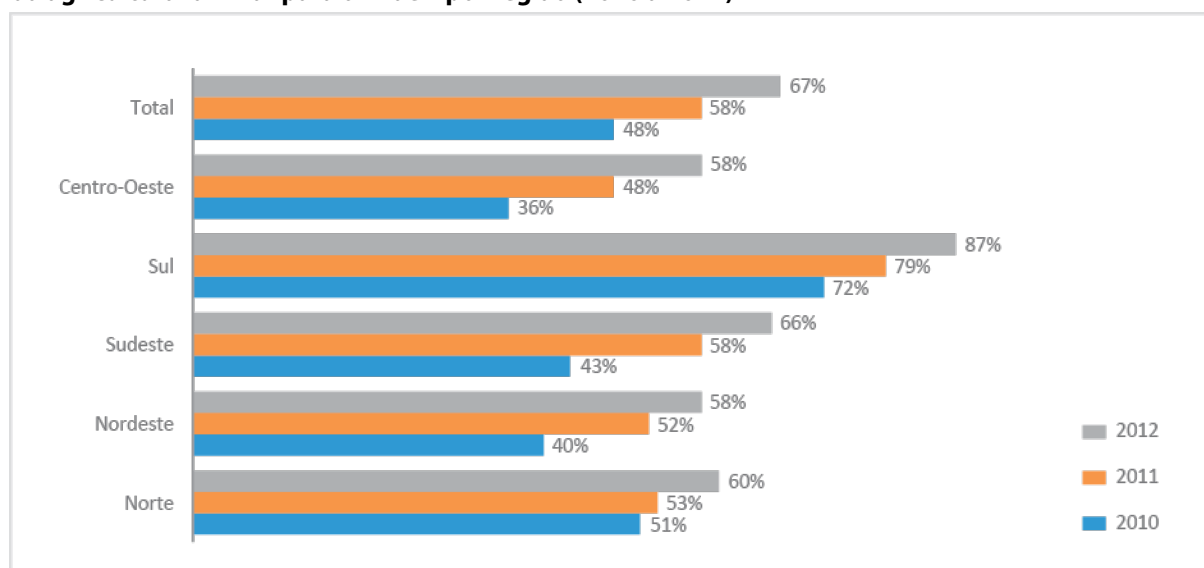
Quando se analisam os dados da execução de 2010, 2011 e 2012 relativos ao Brasil e também por região – percebe-se que a maioria das entidades executoras que apresentaram seus relatórios de despesas obtêm uma parcela de seus alimentos da agricultura familiar usando recursos do Pnae. Em 2012, aproximadamente, 67 por cento deles adquiriam produtos da agricultura familiar para alimentar os alunos das respectivas jurisdições. Este valor representa um aumento de quase 20 pontos percentuais em relação ao indicador de 2010 (48 por cento), o que revela um aumento expressivo do número de entidades que compram de agricultores familiares.

Quanto ao panorama regional, percebe-se que, na região do Sul, as entidades executoras tiveram um desempenho excelente desde o primeiro ano de vigência da nova legislação. Cerca de 70 por cento das entidades executoras compravam de agricultores familiares em 2010. Em 2012, este número havia aumentado para 87 por cento. A parcela das entidades executoras que compram da agricultura familiar aumentou em todas as regiões entre 2010 e 2012, mas o nível de cumprimento no Sul é tão alto que todas as outras regiões acabam bem abaixo da média nacional (67 por cento). Vale ressaltar que a região Norte apresentou a menor taxa de crescimento entre 2010 e 2012, passando de 51 por cento para 60 por cento (IPC-IG, 2013).

Embora a quantidade de entidades executoras que comprem de agricultores familiares supere a marca dos 30 por cento em todas as regiões (Gráfico 21), nem sempre esse tipo de compra representa pelo menos 30 por cento do total gasto com aquisição de alimentos. Em termos de dados nacionais não desagregados, a média percentual do total de recursos transferidos pelo FNDE e usados, efetivamente, em compras com agricultores familiares por parte das entidades de execução, aumentou de 22 por cento (em 2010) para 29 por cento (em 2012), quase atingindo, em média, o mínimo de 30 por cento fixado pela legislação do Pnae (IPC-IG, 2013).

GRÁFICO 20

Percentual de entidades executoras que compraram alimentos da agricultura familiar para o Pnae – por região (2010 a 2012)



Fonte: IPC-IG (2013), com base em dados do FNDE.

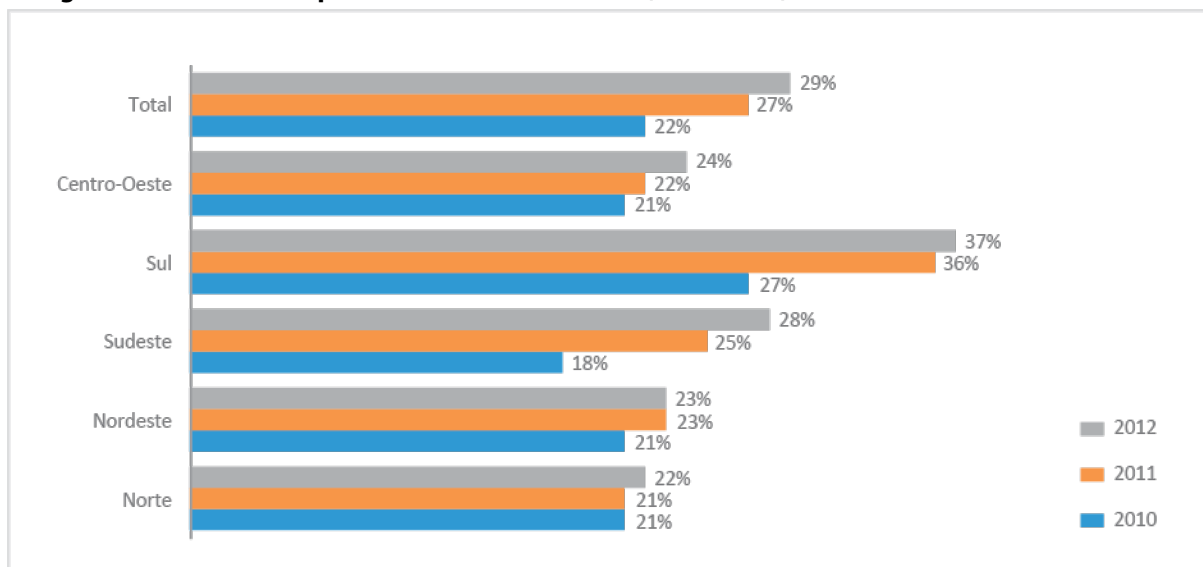
Entre as grandes regiões, a região Sul destaca-se por possuir o melhor desempenho. Na realidade, essa é a única região na qual as entidades executoras gastam muito mais, em média, que o requisito mínimo de 30 por cento – especificamente, 37 por cento em 2012. Nas regiões Norte e Nordeste, os números vêm permanecendo relativamente constantes nos três anos analisados. O Centro-Oeste também não progrediu muito, com um aumento sutil de 21 por cento a 24 por cento. Basicamente, as regiões Sudeste e Sul foram responsáveis por empurrar a média geral do Brasil para cima, com aumentos de 10 pontos percentuais em cada uma das duas regiões entre 2010 e 2012. O desempenho da região Sudeste foi impressionante, pois apresentava a menor parcela de compras de agricultores familiares em 2010 (18 por cento), mas esse número aumentou para 28 por cento em apenas dois anos (IPC-IG, 2013).

Quando se analisa a proporção de entidades executoras que cumprem com a exigência de gastar, no mínimo, 30 por cento dos recursos recebidos do FNDE/Pnae com compras de agricultores familiares (Gráfico 22), nota-se que a proporção de municípios que alcançam o nível mínimo aumentou, de 30 por cento em 2010 para 45 por cento em 2011/2012, e a região Sul apresentou o maior nível de cumprimento em todos os anos. Mesmo já tendo a maior proporção de entidades executoras cumprindo a exigência em 2010 (44 por cento), em 2012, aproximadamente, 69 por cento das entidades executoras da região do Sul que compraram de agricultores familiares cumpriram, de fato, a regra dos 30 por cento.

Observa-se que o Sudeste teve o melhor desempenho em termos do progresso realizado entre 2010 e 2012. Isto é explicado, em grande parte, pelo baixo nível de cumprimento inicial, em 2010 (apenas 19 por cento); ou seja, havia muito espaço para a região melhorar. E, de fato, a região chegou a 45 por cento em 2012. A região Centro-Oeste apresentou um progresso modesto, de cerca de sete pontos percentuais – um desempenho bem inferior ao das regiões Sul e Sudeste. Uma nota de cautela: a maior parte do progresso nessas três regiões foi observada entre 2010 e 2011; houve pouco progresso entre 2011 e 2012.

GRÁFICO 21

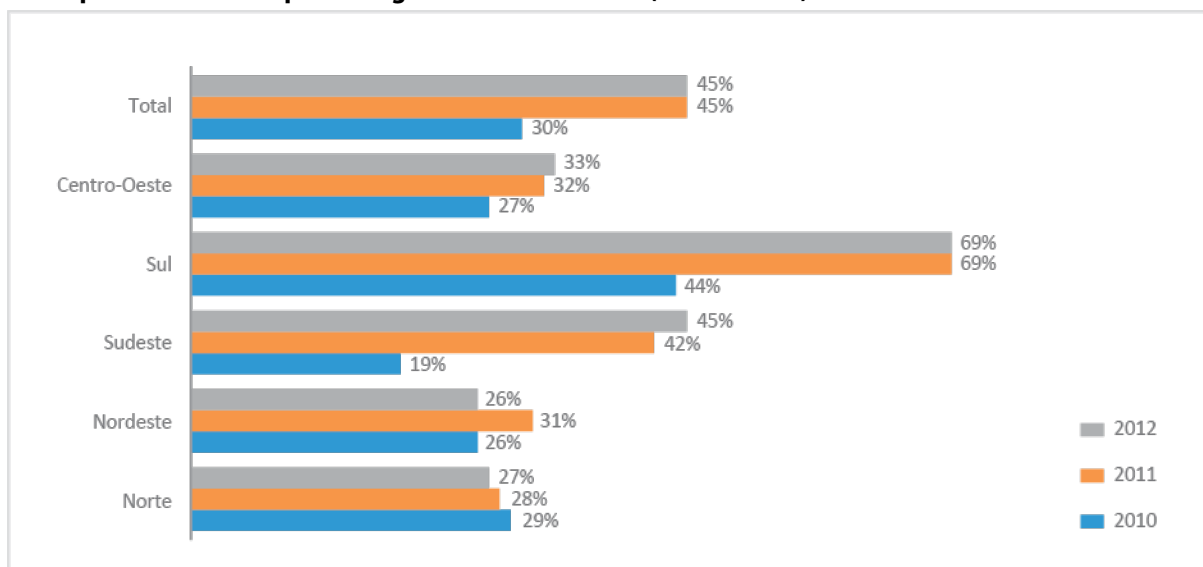
Média percentual dos recursos do Pnae/FNDE gastos em compras de agricultores familiares pelas entidades executoras (2010-2012)



Fonte: IPC-IG (2013), com base em dados do FNDE.

GRÁFICO 22

Porcentagem das entidades executoras que cumprem o mínimo de 30 por cento de compras de agricultores familiares (2010 a 2012)



Fonte: IPC-IG (2013), com base em dados do FNDE.

Em contraste ao progresso observado nas outras regiões, os números das regiões Norte e Nordeste sugerem que as entidades executoras dessas duas regiões estão tendo dificuldades em progredir até a regra mínima de 30 por cento de gastos de compras junto a agricultores familiares, apesar do aumento no número de entidades que passaram a comprar de agricultores familiares entre 2010 e 2012.

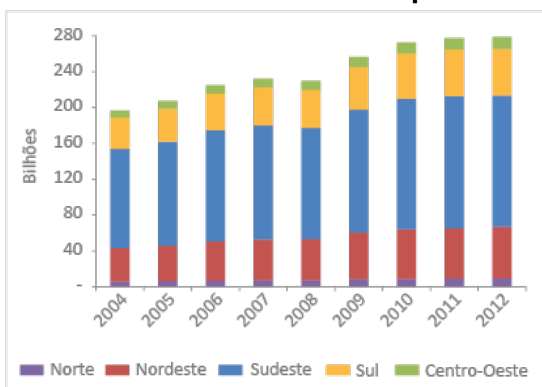
2.7 PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

Pode-se considerar que a previdência social rural, como bem analisado anteriormente, foi precursora da ampliação do sistema brasileiro de proteção social rumo à universalização de direitos sociais. Ademais, mostrou-se uma das principais causas da redução da vulnerabilidade de parcelas expressivas da população agrícola e rural. A importância dos recursos da previdência, considerando a expressão da agricultura em regime de economia familiar na região Nordeste, é evidente e tem sido objeto de inúmeras pesquisas e sempre presente quando se analisa a dinâmica da economia agrícola nordestina.

Os Gráficos 23 e 24 representam a evolução recente do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), com o número de benefícios emitidos em dezembro de 2012, superando 26 milhões para um montante gasto no ano da ordem de R\$280 bilhões. Os benefícios de aposentadorias e pensões somaram 23,7 milhões em dezembro de 2012, respondendo por um gasto anual de R\$254,7 bilhões.

GRÁFICO 23

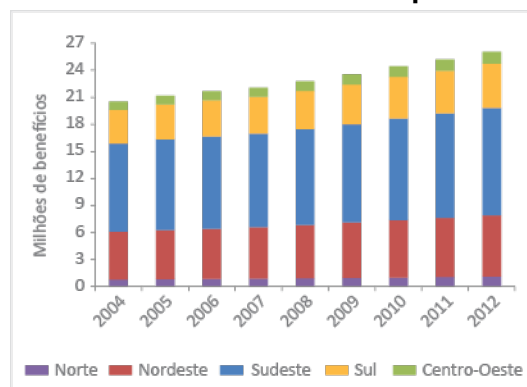
Evolução do valor anual pago em benefícios do RGPS – aposentadorias, pensões e auxílios – segundo grandes regiões (2004 a 2012)
Valores constantes deflacionados pelo IPC-A



Fonte: Base de dados – Estatísticas de Previdência Social.

GRÁFICO 24

Evolução do número de benefícios do RGPS – aposentadorias, pensões e auxílios – segundo grandes regiões (2004 a 2012)
Valores constantes deflacionados pelo IPC-A



Fonte: Base de dados – Estatísticas de Previdência Social.

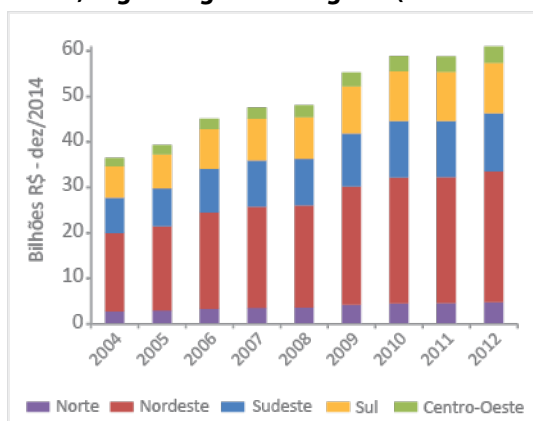
A distribuição regional dos benefícios previdenciários do RGPS reflete, em grande medida, o perfil do mercado de trabalho, notadamente do grau de formalização. Assim, a região Sudeste se sobressai, respondendo por 46 por cento dos benefícios e 53 por cento do valor anual, em 2012, mas com essa participação não discrepando do que se observa nos 10 anos anteriores. Já a região Nordeste tem participação semelhante à região Sul em torno de 20 por cento, o que indica uma sub-representação quando se considera a participação populacional total ou de idoso – respectivamente, 28 por cento e 27 por cento.

De toda sorte, 6,1 bilhões em benefícios previdenciários na região Nordeste é de enorme significado na economia regional. Esse impacto mostra-se ainda mais significativo quando se trata dos benefícios ao meio rural (nota: o conceito previdenciário é de trabalho e não residência) e sua importância na sociedade rural e na economia agrícola. Em dezembro de 2012, foram emitidos mais de 4 milhões de aposentadorias e pensões rurais na região Nordeste, tendo sido gastos quase R\$30 bilhões nesse ano. Verifica-se, no caso das aposentadorias rurais, um claro perfil pró-pobre, dado que as regiões Norte e Nordeste

apresentam participações bem distintas da importância populacional e econômica dessas regiões. Efetivamente, as duas regiões juntas absorveram, em 2012, 60 por cento do montante gasto com aposentadorias e benefícios rurais.

GRÁFICO 25

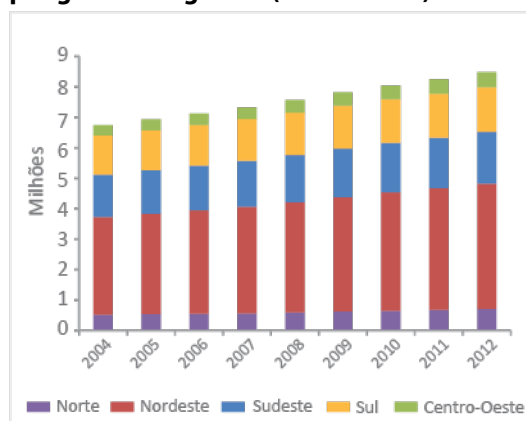
Valor anual das aposentadorias e pensões rurais, segundo grandes regiões (2002 a 2012)



Fonte: Secretaria de Políticas de Previdência Social.

GRÁFICO 26

Número de aposentadorias e pensões rurais, por grandes regiões – (2004 a 2012)



Fonte: Secretaria de Políticas de Previdência Social.

Considerando que as regiões Norte e Nordeste contam com 475 mil e 2,45 milhões de estabelecimentos agropecuários, sendo 413 mil e 2,19 milhões estabelecimentos familiares, e 963 mil e 3,72 milhões de domicílios rurais, verifica-se a importância da previdência social rural, que, em dezembro de 2012, contava com 719 mil e 4,16 milhões benefícios nessas duas regiões.

Vale notar que nos últimos oito anos a taxa média de crescimento anual da cobertura foi de 2,9 por cento, expressiva, mas inferior ao que se observou durante os anos de 1990, especialmente na segunda metade, quando da expansão e “universalização” da previdência social. Já no caso do montante gasto, o aumento, entre 2004 e 2012, foi bem mais expressivo, com uma taxa de crescimento anual de 6,6 por cento decorrente da política de valorização do salário-mínimo e, portanto, da aposentadoria e pensão rural.

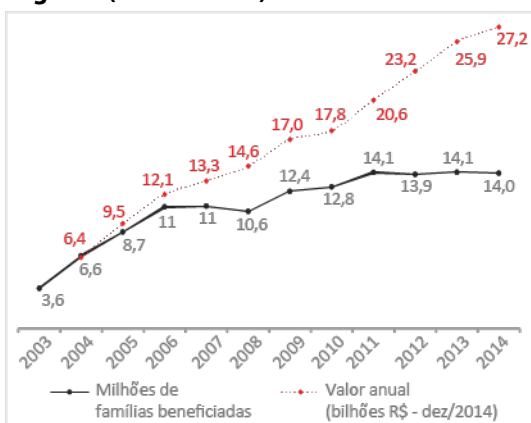
2.8 BOLSA FAMÍLIA

Em junho de 2015, o governo pagou 13,7 milhões de benefícios do Bolsa Família com um valor médio do benefício de R\$167,45. O número de famílias beneficiárias é 25 por cento superior ao de dezembro de 2006 e 7 por cento maior às beneficiadas em dezembro de 2010. E o valor médio do benefício aumentou, em termos reais, 67 por cento e 40 por cento entre essas datas e junho de 2015.

Esses processos de crescimento no número de beneficiários e em seu valor médio se relacionam, de um lado, à dimensão alvo do programa no início (11 milhões de famílias) e à expansão realizada pelo governo em 2010. Quanto ao valor médio, seu crescimento se relaciona à constante atualização de valores e à criação, em 2012, do Benefício de Superação da Pobreza (BSP),¹⁹ direcionado a famílias extremamente pobres. Efetivamente, o valor médio passou de R\$92,6, em 2010, para R\$169,2, no fim de 2014, crescimento de 83 por cento.

GRÁFICO 27

Famílias beneficiárias do Bolsa Família e valor anual total transferido, segundo grandes regiões (2004 a 2014)

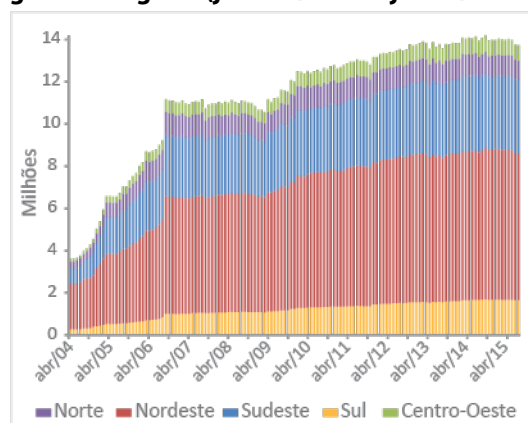


Fonte: SAGI/MDS.

Nota: Valores referentes ao mês de dezembro de cada ano.

GRÁFICO 28

Evolução do número de famílias beneficiárias do Bolsa Família, segundo grandes regiões (janeiro/2014 a junho/2015)



Fonte: SAGI/MDS.

O Bolsa Família contempla 21 por cento dos domicílios brasileiros com uma transferência média de R\$170, o que difere do típico programa condicionado de renda por sua característica focal. Na verdade, a estratégia do governo brasileiro foi ampliar o PBF como forma de alcançar a todos os pobres e, principalmente, os extremamente pobres, buscando minorar os efeitos em termos de erro de inclusão por meio de monitoramento periódico entre registros administrativos. A população-alvo superior às estimativas de pobres em pesquisas anuais – ou seja, a pobreza em um ponto do tempo – tem por pressuposto que as famílias entram e saem da pobreza, devendo considerar esse evento em um período de tempo – no caso, dois anos.

Os Mapas 3 e 4 mostram a razão entre famílias beneficiadas e o total de domicílios cujas rendas, subtraindo-se eventuais benefícios do Bolsa Família recebidos, não ultrapassam o limiar de extrema pobreza em 2013. Ambos os mapas foram produzidos cruzando as estimativas de cobertura medidas pelo registro administrativo do Bolsa Família com as estimativas de incidência de extrema pobreza avaliadas a partir da Pnad. O Mapa 3 apresenta dados não desagregados, ao passo que o 4 demonstra dados referentes apenas a beneficiários e “extremamente pobres” do meio rural.

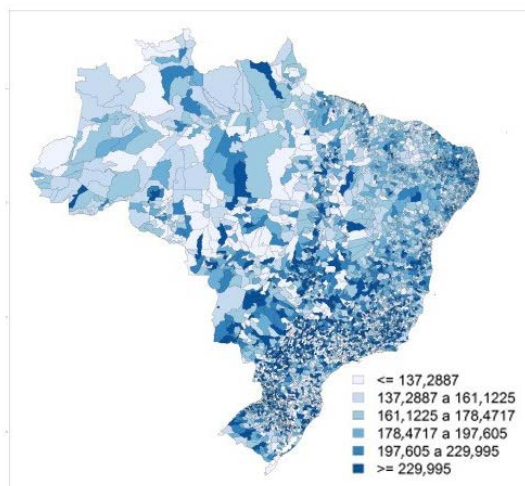
Como se pode notar o indicador *proxy* de cobertura não apresenta perfis regionais bem definidos, exibindo melhores taxas no Nordeste rural e/ou Agrícola e as piores no Norte e no Centro-Oeste. Nota-se também que, em todas as regiões, predominam taxas superiores a 100 por cento, dado que a população extremamente pobre (sem considerarem-se as transferências do Bolsa Família) em dado momento é inferior à população que vivencia situações de “extrema pobreza”, sem serem consideradas as transferências do Bolsa Família, durante dois anos.

No que se refere à distribuição regional do PBF, verifica-se um processo de concentração nas regiões Nordeste e Sudeste, que juntas respondem por 2/3 dos beneficiários. Conforme percebido na Tabela 10, em julho de 2015, a distribuição dos benefícios compunha o seguinte quadro: Nordeste (50,4 por cento), Sudeste (25,5 por cento), Norte (12,0 por cento),

Sul (6,9 por cento) e Centro-Oeste (5,3 por cento). Verifica-se, desse modo, que a desigualdade de renda no país está associada às desigualdades regionais, enquanto 57 por cento dos domicílios do Maranhão são beneficiários do PBF, em Santa Catarina, este número é de 7,3 por cento (CAMARGO et al., 2013).

MAPA 3

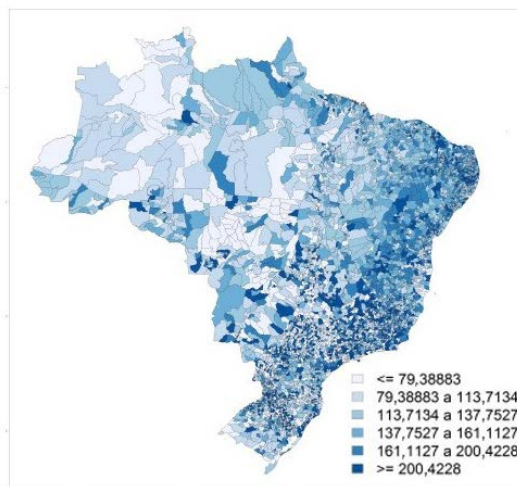
Razão de famílias beneficiárias do Bolsa Família sobre domicílios na extrema pobreza



Fonte: DECAU/SENARC/MDS e PNAD (2013).

MAPA 4

Razão de famílias beneficiárias do Bolsa Família sobre domicílios rurais na extrema pobreza



Fonte: DECAU/SENARC/MDS e PNAD (2013).

Quando se analisam os dados regionais para o público beneficiado que reside no meio rural, a participação da região Nordeste é de 2/3, o que mostra a sobrerrepresentação da pobreza nessa região. O Norte exhibe, também, uma participação bem destacada frente ao seu peso populacional ou econômico; com 14 por cento dos beneficiários residentes no meio rural ou, em números absolutos, 522 mil famílias mostrando a importância do Bolsa no meio rural nortista.

TABELA 10

Famílias beneficiadas pelo Bolsa Família – rurais e total – e domicílios pobres – rurais/agrícolas e total, por grandes regiões (dados administrativos de julho de 2015 cruzados com dados da PNAD de 2013)

Região	Benefícios		Extremamente pobres		Pobres	
	Rurais	Total	Rurais/agrícolas	Total	Rurais/agrícolas	Total
Norte	521.746	1.646.466	107.170	246.132	292.233	552.877
Nordeste	2.455.377	6.915.426	585.160	1.156.290	1.335.377	2.411.408
Sudeste	464.068	3.491.838	73.197	706.937	177.584	1.067.182
Sul	195.650	941.891	40.798	187.568	79.354	290.510
Centro-Oeste	107.199	721.040	24.896	127.189	39.668	190.153
Total	3.744.040	13.716.661	831.221	2.424.116	1.924.216	4.512.130

Fonte: DECAU/SENARC/MDS (2015) e PNAD (2013).

Também merece destaque o dado expresso na Tabela 11, referente aos valores médios pagos por regiões e situação de domicílio. Como pode ser visto, os valores médios para a população rural são superiores nas regiões Norte e Nordeste. Tal situação reflete o perfil da pobreza que, além de ser mais presente no rural e nessas regiões, é também mais aguda e profunda: fato que o Programa busca combater por meio do Benefício de Superação da Extrema Pobreza.

TABELA 11

Famílias beneficiadas pelo Bolsa Família e valor (total e médio) do(s) benefício(s), segundo situação de domicílio e grande região (julho de 2015)

Região	Famílias beneficiadas				Valor (R\$)			
	Rural (milhares)	Percentual	Total (milhares)	Percentual	Total rural (milhões)	Médio rural	Total (milhões)	Médio total
Norte	522	13,9	1.646	12,0	114	217,94	313	190,36
Nordeste	2.455	65,6	6.915	50,4	466	189,90	1.196	172,98
Sudeste	464	12,4	3.492	25,5	75	160,59	536	153,63
Sul	196	5,2	942	6,9	29	147,21	141	149,22
Centro-Oeste	107	2,9	721	5,3	19	172,84	110	152,87
Brasil	3.744	100,0	13.717	100,0	702	187,45	2.297	167,45

Fonte: DECAU/SENARC/MDS.

2.9 PROGRAMA 1 MILHÃO DE CISTERNAS (P1MC)

No ano de 2014, foram construídas pouco mais de 360 mil cisternas, sendo 300 mil para consumo humano e 60 mil para produção. No caso das de consumo humano, o crescimento, em relação à média do triênio 2011-2013 foi de 87 por cento, mostrando o impulso que o Programa teve em 2014. Em realidade, o número de cisternas construídas nos últimos anos (2012 a 2014) em torno de 800 mil, responde por 2/3 do realizado desde o início do P1MC, em 2003. O desempenho na construção de cisternas de produção foi ainda maior, tendo sido entregues, em 2014, mais da metade do estoque total entregue desde 2003. As parciais de 2015, não incluídas nos Gráficos 29 e 30, mostram, de um lado, a continuidade do crescimento na construção de cisternas de produção e um arrefecimento nas de consumo, tendo se iniciado a construção de cisternas em escolas.

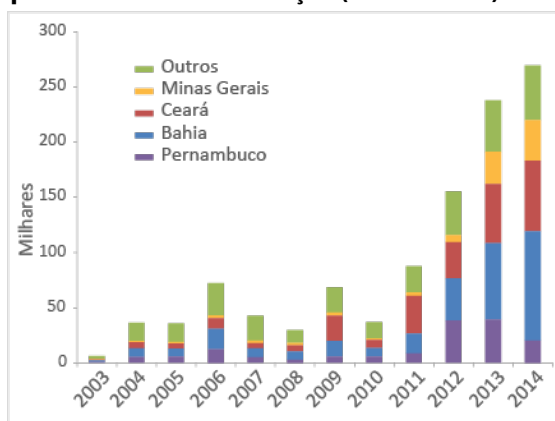
O número de cisternas construídas para consumo humano desde o início do Programa representa uma cobertura quase universal se forem considerados os domicílios situados na área rural e/ou aqueles com membros ocupados na agricultura em situação de pobreza. Esse esforço, considerando o conjunto dos domicílios pobres da região Nordeste, representa pouco mais da metade.

Quanto aos impactos do P1MC, estudos apontam que os domicílios rurais com cisternas contam com melhor acesso à água e com melhor qualidade, o que se reflete em chances menores de episódios diarreicos. Ademais, observam-se efeitos indiretos como o aumento da probabilidade de crianças e jovens frequentar a escola, o que se deve, em grande parte, ao menor gasto de tempo para buscar água (FILHO; PAZELLO, 2008).

Por fim, cabe sublinhar que em razão de problemas operacionais e de gestão, próprios de políticas com o grau de compartilhamento do P1MC, o desempenho na construção de cisternas mostrou um comportamento errático até 2010/2011. Desde então, a construção de cisternas avançou de modo expressivo, tendo sido alcançada a meta de 1 milhão em meados de 2014.

GRÁFICO 29

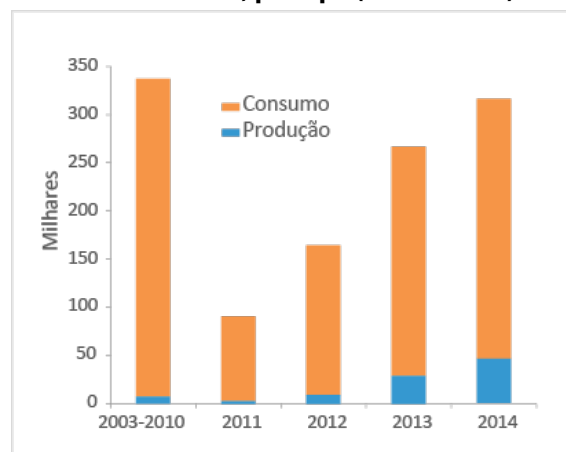
Número de cisternas para consumo humano construídas no âmbito do P1MC, por Unidades da Federação (2003 a 2014)



Fonte: SECEX/MDS.

GRÁFICO 30

Número de cisternas construídas no âmbito do P1MC, por tipo (2003 a 2014)



Fonte: SECEX/MDS.

2.10 GARANTIA-SAFRA

As estatísticas revelam que região Nordeste é uma das mais pobres do Brasil e é onde se situa, proporcionalmente, a maior parcela de população rural das regiões, ou seja, de toda a sua população cerca de 1/3 vive em áreas rurais. Também é nesta região que se concentra a maior parte dos estabelecimentos rurais, de acordo com os dados do último censo agropecuário. São quase 2 milhões de estabelecimentos familiares. “Destes, cerca de 1,5 milhão são enquadrados no chamado Grupo B do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), representando 73,6 por cento do total deste grupo, em nível nacional” (Ipea, 2007).

Trata-se de uma agricultura familiar pouco capitalizada, composta por posseiros, meeiros e arrendatários que trabalham com faixas de terras não superiores a 10 hectares. Pesa para a manutenção das condições de pobreza de toda esta população a estrutura fundiária reprodutora de desigualdades. O Programa, ainda que com seus limites, a serem posteriormente abordados, busca amenizar os efeitos da seca.

Quando em seu início, no ano agrícola de 2002 a 2003, o Garantia-Safra teve a adesão superior a 200 mil agricultores em 333 municípios de seis estados, com o Ceará tendo concentrado a maior parte deles, ou seja, 108.950 agricultores (ibid). Nesse ano-safra, o número de agricultores beneficiados, dado que afetados pela seca, foi de quase 80 mil agricultores em 139 municípios. Ou seja, cerca de 40 por cento dos municípios e agricultores foram beneficiados, mesmo patamar da safra seguinte, que preservou o mesmo tamanho. Conforme os Gráficos 31 a 33, na safra 2004-2005, assistiu-se a um crescimento do número de beneficiados, principalmente, decorrente do aumento da participação dos beneficiados sobre os que aderiram ao Programa – afiliados. Houve, também, crescimento da adesão de municípios e agricultores, processo contínuo, tendo se passado da ordem de 500 municípios afiliados em 2004/2005 – 2006/2007 para mais de 1.200 na safra 2013/2014 e, no caso de agricultores afiliados, de 300 mil para quase 1,2 milhão.

No tocante aos agricultores beneficiados, verificam-se algumas safras com menor taxa de concessão – safras 2005/2006, 2007/2008 e 2010/2011 – decorrente da menor gravidade dos problemas climáticos. Considerando as safras de 2006/2007, 2009/2010 e 2013/2014, fica patente o expressivo crescimento do Programa com o número de beneficiados passando de 316 mil para 639 mil e atingindo 909 mil, respectivamente.

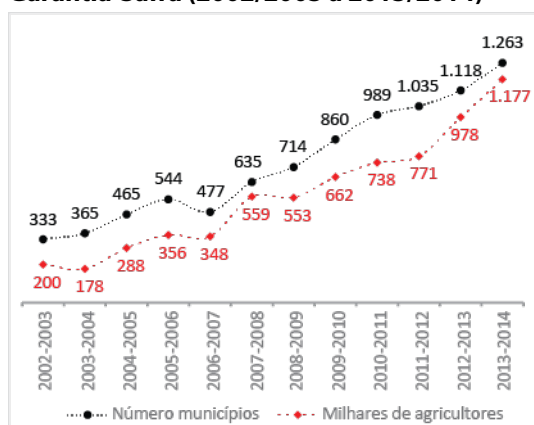
Quanto à distribuição regional, nota-se que o Ceará sempre teve uma participação destacada e, em um segundo plano, Paraíba, Pernambuco e Piauí (ver Gráfico 34). Nas últimas safras – 2010/11 a 2013/14 – a participação dos agricultores baianos aumentou muito, alcançando a posição de estado com maior número de agricultores beneficiados.

Parece, assim, que a despeito da clara expansão do Programa, sua trajetória exhibe uma concentração de demandas em determinados estados, o que pode estar relacionado a processos diversos que ocorrem na esfera do município, onde de fato a política se concretiza. Este fenômeno está ligado a pouca prioridade do Garantia-Safra, baixa capacidade operacional e organizativa, ausência de instituições sociais que possam pressionar os municípios na adesão e democratizar o chamamento dos agricultores à adesão, entre outros aspectos.

Cabe, no entanto, ponderar essa estrutura de participação dos estados no Garantia-Safra pelo universo de municípios objeto do Programa e pelo número de agricultores familiares pobres neles residentes, bem como por onde ocorreram problemas climáticos com consequente perda de safras. Somente com isso é que se pode afirmar estar havendo concentração em municípios com maior capacidade de gestão.

GRÁFICO 31

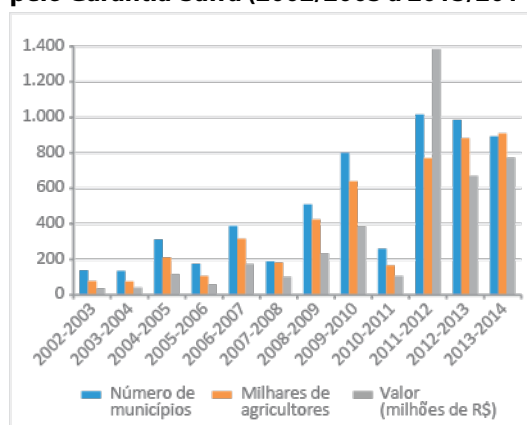
Evolução do número de adesões de municípios e de agricultores ao Garantia-Safra (2002/2003 a 2013/2014)



Fonte: SAF/MDA.

GRÁFICO 32

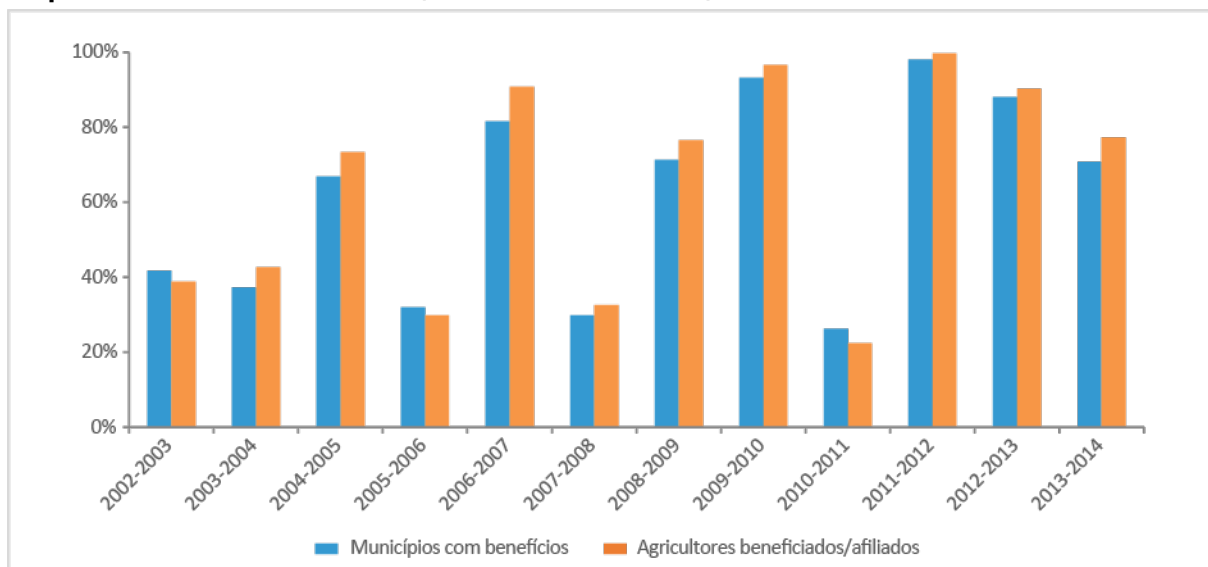
Evolução do número de municípios de agricultores beneficiados e do valor pago pelo Garantia-Safra (2002/2003 a 2013/2014)



Fonte: SAF/MDA.

GRÁFICO 33

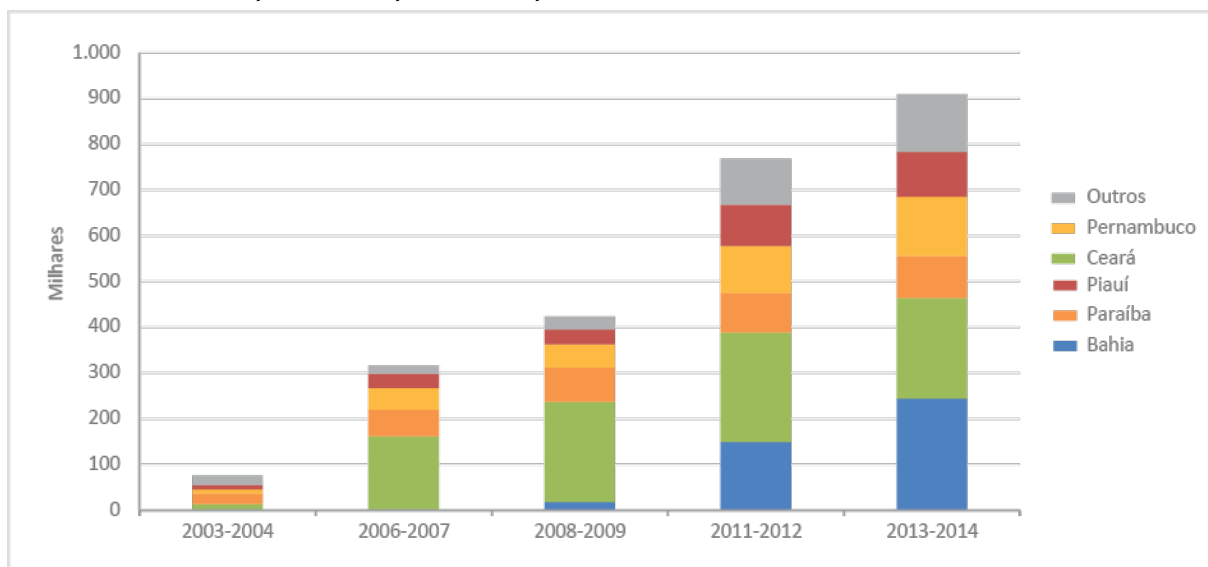
Participação de municípios e agricultores beneficiados sobre os que aderiram ao Garantia-Safra (2002/2003 a 2013/2014)



Fonte: SAF/MDA.

GRÁFICO 34

Agricultores beneficiados pelo Garantia-Safra, segundo Unidades da Federação, nas safras 2003/2004, 2006/2007, 2008/2009, 2011/2012 e 2013/2014

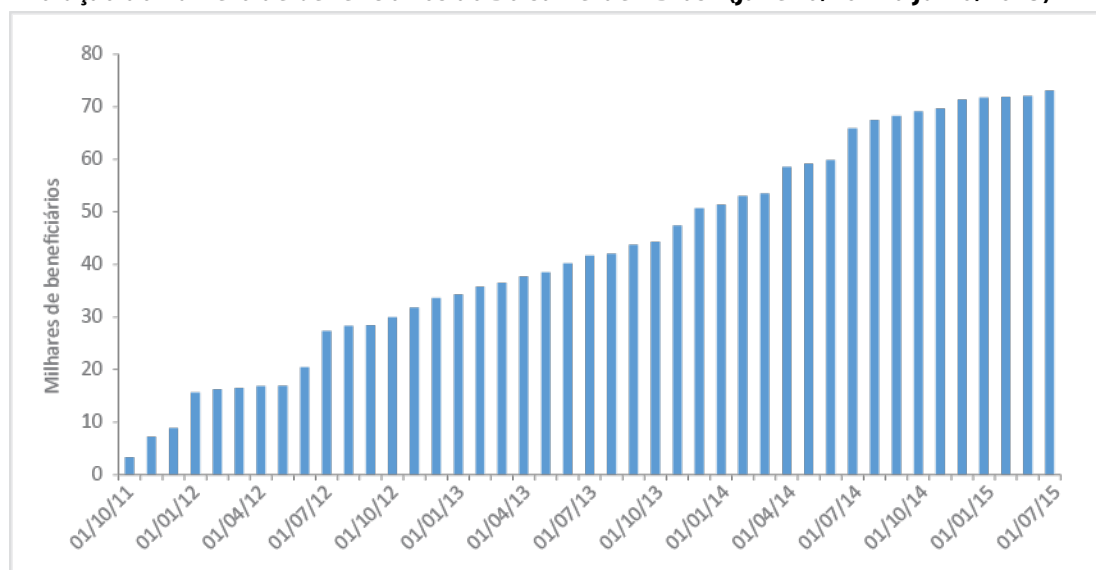


Fonte: SAF/MDA.

2.11 BOLSA VERDE

Em julho de 2015, foram pagos 36.665 benefícios do Bolsa Verde. Atualmente, o Programa possui 73.083 beneficiários. Foi despendido, em julho de 2015, para o pagamento desses benefícios R\$11 milhões. Como se pode notar no Gráfico 35, o Bolsa Verde apresentou um crescimento bem positivo entre 2012 e 2014, quando passou a contar com 40 mil e 75 mil beneficiários.

GRÁFICO 35

Evolução do número de beneficiários do Bolsa Verde – Brasil (janeiro/2011 a julho/2015)

Fonte: MMA – Portal da Transparência.

Na Tabela 12, pode-se verificar a importância que a região Norte apresenta junto a esse Programa, contando com 78,5 por cento dos beneficiários inscritos desde o início do Bolsa Verde. Em julho de 2014, houve um desembolso da ordem de R\$9 milhões, o que pode sugerir um valor pouco expressivo, mas se deve ter em conta que se destinam a agricultores extremamente pobres – assentados, ocupantes, ribeirinhos – localizados em áreas de importância ambiental e que contam com poucos recursos. Assim, o valor do benefício de R\$300,00 trimestrais, próximo a 40 por cento do salário- mínimo, representa um complemento de renda muito expressivo. Considerando os domicílios agrícolas e pluriativos extremamente pobres da região Norte, que somam 83 mil, o Programa atende a 68 por cento deles; caso sejam considerados os estabelecimentos familiares Pronaf tipo B (154 mil) ou de famílias assentadas (429 mil), as participações percentuais caem para 37 por cento e 13 por cento respectivamente. De toda forma, é patente que o Programa parece apresentar uma cobertura bem significativa aos agricultores do Norte do país.

Assim, o Bolsa Verde, de tamanho modesto tanto na esfera nacional quanto regional, apresenta-se bem focalizado, dado o perfil de seus beneficiários. Na Tabela 13, nota-se a maior parte das famílias beneficiadas pelo Programa no período é oriunda de assentamentos (59 por cento), seguindo-se famílias residentes em Unidades de Conservação de uso sustentável (32,8 por cento) e, por último, famílias ribeirinhas (8,2 por cento). De maneira mais específica, os Projetos Agroextrativistas (PAEs), as Reservas Extrativistas (Resex) e os Projetos de Assentamento tradicionais (PAs) são as categorias de áreas prioritárias que têm provido o maior número de famílias para o Programa.

A prioridade do BV na região Norte deve-se ao fato de que nela se concentram as áreas federais de conservação ambiental e o maior público elegível (MMA, 2012). Os municípios com maior número de famílias beneficiadas e que receberam maior volume de pagamentos estão nesta região e, em particular, no Estado do Pará. A grande participação da região Norte do Brasil, e em particular a do Estado do Pará, corresponde também a um foco do Programa BV no bioma Amazônia, que recebeu mais de R\$55,1

milhões, ou 79,9 por cento do valor total dos pagamentos efetuados nos primeiros dois anos de criação. Seguem, em ordem de importância, os biomas, Cerrado (R\$5,1 milhões ou 7,4 por cento), Mata Atlântica (R\$3,6 milhões ou 5,3 por cento) e Caatinga (R\$1,8 milhão ou 2,5 por cento). Esse cenário não se modificou, visto que o perfil regional permanece. Localidades situadas em regiões de transição entre biomas também foram beneficiadas. Por sua vez, os biomas Pantanal e Pampa ainda não foram alcançados pelo Bolsa Verde.

TABELA 12

Benefícios pagos pelo Bolsa Verde e valor despendido (julho de 2015 e 2011 a 2015)

Região	Julho de 2015		2011-2015	
	Valor (mil R\$)	Beneficiários	Beneficiários	Participação percentual
Norte	8.702	29.007	57.374	78,5
Nordeste	1.628	5.426	11.906	16,3
Sudeste	443	1.475	2.291	3,1
Sul	109	364	542	0,7
Centro-Oeste	118	393	970	1,3
Total	11.000	36.665	73.083	100,0

Fonte: MMA – Portal da Transparência.

TABELA 13

Localização das famílias beneficiadas pelo Bolsa Verde (outubro 2011 a julho 2015)

Tipo-categoria	Beneficiários	Participação percentual
Unidades de Conservação (ICMBIO)		
Flona (Floresta Nacional)	1,254	1,7
RDS (Reservas de Desenvolvimento Sustentável)	202	0,3
Resex	22,514	30,8
Assentamentos (Incra)		
PAAs	11,154	15,3
PAEs	30,648	41,9
PDS	1,218	1,7
PAF (Projetos Agroflorestais)	95	0,1
SPU		
Ribeirinhos	5,998	8,2

Fonte: MMA.

O número de estados e municípios atendidos aumentou ao longo do período considerado, não contando com beneficiários somente no Rio Grande do Sul. Deve-se ressaltar, entretanto, que a presença do BV ainda é incipiente em várias Unidades da Federação. Por exemplo, em julho de 2015, contavam com menos de 30 famílias beneficiárias os sete estados: Roraima, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal.

3 ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS PROGRAMAS

Nesta última parte do texto, busca-se avaliar quais os resultados e efeitos desses programas sobre seus públicos-alvo e sobre a sociedade de forma mais ampla. Idealmente, este tipo de estudo se fundamentaria em avaliações de impacto que pudessem também seguir os cortes rurais e das regiões Norte e Nordeste, que guia o relatório. Lamentavelmente, porém, apenas três dos onze programas foram sujeitos a avaliações de impacto sistemáticas e já publicadas, cujos resultados podem subsidiar nossas próprias análises: o PAA, o Bolsa Família e a Previdência Social. E ainda assim, poucos são os estudos que nos permitem desagregar as informações nacionais como gostaríamos. Por isso, no caso do Bolsa Família e da Previdência, aos quais tivemos acesso a dados administrativos e pesquisas domiciliares que coletam informações reveladoras, realizou-se uma avaliação de impacto aproximada, porém que nos permitiu atualizar os dados para 2013, além de trabalhar com os cortes, rural, regional e também dos tipos de família.

Para os demais programas, se buscou cobrir a escassez de avaliações de impacto com a análise de dados administrativos, estudos qualitativos e revisões bibliográficas. Tais esforços argumentativos voltam-se, sobretudo para destacar correlações e propor hipóteses de causalidade mesmo sabendo que não dispomos de meios para comprová-las quantitativamente. Nesta mesma categoria de estudos, busca-se também destacar algumas questões logísticas e operacionais correntes, além de discutirem-se propostas comuns sobre possíveis reformas às quais os Programas deveriam ou poderiam se submeter. De forma breve e resumida, foram destacadas algumas das principais conclusões referentes a cada programa.

No caso da Reforma Agrária, observa-se que a situação de concentração fundiária no Brasil deriva de um modelo de gestão de terras colonial e que, apesar dos avanços impulsionados por ativismo social, que culminaram em um fluxo de mais de 1 milhão de famílias assentadas em cerca de 10 mil projetos ao longo da história do Brasil, as desapropriações para este propósito ainda não causam efeitos estruturais por quatro principais motivos – apresentados nos parágrafos que se seguem. Antes de expor estes aspectos, porém, cabe destacar que, no que concerne à concentração fundiária, não se assistiu grandes alterações no Índice de Gini da distribuição da posse da terra nos últimos tempos e, em termos demográficos, assistiu-se à continuidade do processo de redução das populações ocupadas em atividades agrícolas e, em menor grau, das domiciliadas no campo. Efetivamente, o Índice de Gini da distribuição da posse da terra não se alterou entre os censos de 1985 e 2006, ou melhor, não se observam variações a 30 anos com o índice ao redor de 0,855.²⁰

Um primeiro fator impeditivo que limita os efeitos estruturais da Reforma Agrária refere-se à lentidão com que se realizam os assentamentos, sobretudo por via da desapropriação. A Reforma Agrária, feita em ritmo cada vez mais lento, segue estratégia de assentamento pouco pautada pela distribuição do estoque de terras privadas (ainda que improdutivas) e amplamente dependente da distribuição do estoque de terras públicas. Neste sentido, destaca-se o amplo uso governamental de políticas de regulação fundiária, sobretudo, nas regiões Nordeste e, principalmente, Norte, em descompasso com a origem geográfica das demandas (Ipea, 2012).

Em segundo lugar, persistem fragilidades quanto à estruturação produtiva e social dos assentamentos, que estão muito aquém do ideal e sustentável. Sem o devido apoio, os assentamentos insustentáveis podem servir de instrumento de transferência do estoque de terras públicas para grandes fazendeiros que acabam adquirindo estas terras (Ipea, 2015a; 2014a).

Em terceiro lugar, a concentração fundiária permanece praticamente inalterada, pois o conceito constitucional de função social da terra vem perdendo espaço prático na política pública de Reforma Agrária. Destaca-se com isso a necessidade de se atualizarem as medidas de uso eficiente da terra (GUT e GEE), datadas de 1975, além de se legislar sobre um limite máximo para tamanho de latifúndios. A demanda imediata por terra é estimada em 4 milhões de famílias e cerca de 113,5 milhões de hectares. Esta demanda poderia ser satisfeita com folga desapropriando-se os seguintes estoques: aproximadamente, 176 milhões em imóveis improdutivos, 50 milhões em imóveis acima de 35 módulos fiscais, 1.266 milhão em imóveis com embargos ambientais, totalizando aproximadamente 227 milhões de área disponível. Conforme já destacado, porém, deve-se pontuar que há um descompasso territorial, da ordem de 74 por cento, entre o local dos demandantes e o da oferta de terras desapropriáveis (Ipea, 2010a).

O quarto e o último ponto, por sua vez, ressalta que a pauta da Reforma Agrária e os conflitos distributivos a ela relacionados ainda são tratados com descaso pelo estado, o que permite, de um lado, a escalada da violência no campo e, por outro, leva à marginalização dos movimentos sociais. Neste sentido, observa-se que os conflitos por terra corresponderam a 78 por cento do total de conflitos rurais em 2012, envolvendo 71 por cento da totalidade de pessoas atingidas, situados majoritariamente no Maranhão e no Pará. Adicionalmente, pode-se prever que as grandes obras de infraestrutura em curso nas regiões Norte e Nordeste afetarão expressivo número de assentamentos, indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (Ipea 2014; 2013).

Já com relação ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), destacam-se as críticas de movimentos sociais que entendem a iniciativa como estratégia de esvaziamento da Reforma Agrária por desapropriação e assentamentos (GOMES et al., 2015). No entanto, alguns desses movimentos reconhecem também um potencial efeito positivo do programa na medida em que ele seja capaz de reverter a fragmentação das propriedades em razão de sucessões familiares.

Nota-se que o PNCF se caracteriza por seu pequeno número de beneficiários e de área contemplada se comparado com a Reforma Agrária, e que sem aportes complementares para promover capacitação, apoio técnico, acesso a crédito para investimento, garantia de safra e acesso a mercados, o Crédito Fundiário tende a levar ao endividamento excessivo e insustentabilidade dos agricultores contratantes do crédito (ibid).

Com relação ao Pronera, há pouquíssimas informações disponíveis, mas em todo caso vale destacar que o modelo educacional que pauta o Programa está alinhado com os valores de movimentos sociais que lutam pela Reforma Agrária, e pautam-se pelas necessidades objetivas das comunidades assentadas. O Pronera revela também certo sucesso em angariar apoio institucional das principais instituições de ensino do país. Mas há, entretanto, muito a se avançar na direção da expansão da cobertura, que ainda é baixa (Ipea, 2015b) e na direção da redução das altíssimas taxas de abandono.

No caso do Pronaf, nota-se que o Programa não chega a frear o esvaziamento do campo (êxodo rural e redução do mercado de trabalho rural), muito embora se possa apontar alguns potenciais efeitos mitigadores deste fenômeno. De um lado, os estudos iniciais de avaliação do Programa enfatizavam seus potenciais efeitos na manutenção/criação do emprego na área rural (IBASE, 1999 apud MATTEI, 2010) e na dinamização (aumento da tecnologia e da produtividade) das unidades produtivas (MATTEI, 2010). No entanto, os dados recentes de queda expressiva da ocupação agrícola, com destaque negativo nos domicílios agrícolas de conta-própria, problematizam tais expectativas iniciais, pelo menos no que se refere ao país

como um todo. Para o caso de regiões específicas, porém, a observação da evolução do emprego agrícola indica alguns comportamentos diversos e mais virtuosos que o da tendência nacional, os quais podem estar relacionados ao Pronaf.

Alguns efeitos mais virtuosos sobre a ocupação agrícola também podem ser notados para o caso de algumas atividades específicas. Como se pode ver na Tabela 140, assiste-se a um incremento dos ocupados agrícolas por conta-própria na região Sudeste e uma redução menos expressiva na região Sul, podendo-se crer que seja algum efeito arrefecedor do Pronaf na redução da ocupação agrícola. E nessa mesma direção pode-se pensar em relação ao expressivo crescimento dos ocupados em atividades para o autoconsumo e a redução bem menos expressiva do conjunto dos ocupados sem remuneração monetária – os membros não remunerados da família e os trabalhadores para o autoconsumo.

TABELA 14

Varição absoluta e percentual da população ocupada na agricultura segundo posição na ocupação e por grandes regiões – Brasil (2004/2013)

Brasil e regiões selecionadas	Total	Empregados	Conta própria	Autoconsumo	Membros não remunerados	Autoconsumo + membros não remunerados
Varição absoluta (mil pessoas)						
Brasil	-3.564	-991	-515	991	-2.758	-1.767
Nordeste	-1.725	-444	-444	988	-1.599	-611
Sul	-932	-101	-91	-76	-598	-674
Sudeste	-497	-432	139	-29	-131	-160
Varição relativa (%)						
Brasil	-20	-20	-11	29	-63	-23
Nordeste	-21	-24	-24	67	-70	-16
Sul	-29	-18	-10	-12	-61	-41
Sudeste	-14	-25	25	-4	-34	-14

Fonte: PNADs (2004 e 2013).

Ademais, identificou-se efeito positivo do acesso ao crédito do Pronaf na dinâmica econômica dos municípios essencialmente agrícolas. Mattei (2006 e 2010), ao analisar os 100 municípios que mais receberam crédito do Pronaf entre 2001 e 2004, verificou neles uma dinâmica de melhoria da arrecadação municipal acompanhada do crescimento do produto interno bruto setorial e total.

Destaca-se ainda a importância do Pronaf em seu aspecto político evidenciado nos mecanismos de participação popular, construídos ao longo destes anos. Eles possibilitaram aproximar as instâncias federal, estadual e municipal, além de favorecer processos de governança, por meio da abertura de canais de participação à sociedade civil. São exemplos, a criação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural e suas versões estaduais e a nacional; instâncias que serviram de base para a atuação das organizações sociais nos Conselhos de Desenvolvimento Territorial, formados a partir de 2003, nos marcos do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais-PRONAT.

A despeito dos reconhecidos avanços no plano socioeconômico e político, o Pronaf não foi capaz de promover alterações substantivas no padrão convencional de desenvolvimento da agricultura, como previsto no seu escopo original. Aquino e Schneider (2010) chegam a esta

conclusão a partir da análise de trabalhos que tratam da aplicação do Pronaf nas regiões Nordeste e Sul do país, onde se concentram a maior parte dos agricultores familiares.

O referido estudo revela que, de maneira geral, e particularmente no caso do Nordeste, o programa não apresenta efeitos sobre a alteração do modelo produtivo (opções de cultivo e técnicas), que segue nas áreas tradicionais do agronegócio, inclusive reproduzindo práticas vulneráveis à seca e pouco adequadas para a região. Isto decorre amplamente da expansão quantitativa dos contratos sem contrapartidas que favoreçam melhoras qualitativas, dado que o Programa seguiu num viés setorial e produtivista, privilegiando na tomada de crédito os agricultores com maior poder aquisitivo e com nível de especialização, em ampla medida desconsiderando-se a importância das atividades não agrícolas (AQUINO; SCHNEIDER, 2010; CARNEIRO, 1997).

De acordo com Aquino e Schneider (2010, p.13) “o programa mantém e incentiva entre os agricultores familiares o viés setorial e produtivista do modelo convencional, ou, em outros termos, está ‘fazendo mais do mesmo’”. Concluem que na forma como se apresenta, o Programa tem contribuído muito pouco para a promoção de mudanças sociotécnicas que reduzam as vulnerabilidades de agricultores mais pobres.

O “fazer mais do mesmo”, referenciado pelos autores, está relacionado a quatro principais fatores:

1. Uma estratégia de massificação de contratos que privilegia a quantidade em detrimento da qualidade, ou seja, não constitui preocupação central a forma como o recurso do Pronaf é utilizado, se para a promoção de mudanças sociotécnicas ou para a reprodução de um padrão de agricultura que dá sinais claros de esgotamento;
2. Conforme proposto por Carneiro (1997), o Programa seguiu em um viés setorial e produtivista, privilegiando na tomada de crédito os agricultores com maior poder aquisitivo e com nível de especialização (vide a concentração de recursos no chamado grupo variável);
3. Permanece enraizada na cultura de gestores e mesmo operacionalizadores do crédito rural a associação entre bem-estar das famílias rurais ao desenvolvimento de atividades agrícolas, desconsiderando a importância de atividades não agrícolas na composição da renda familiar e na ocupação da mão de obra;
4. É necessária uma maior integração do Pronaf com outras políticas de desenvolvimento rural, uma vez que a tomada de crédito, por si só, não é capaz de construir um novo modelo de desenvolvimento rural no país.

Fazer do Pronaf um instrumento efetivo para o desenvolvimento das áreas rurais do país exige um esforço de repensar o Programa, tanto na sua lógica operacional quanto no papel desempenhado pelos diversos atores encarregados de sua implementação nos diferentes níveis de governo. Como a experiência já demonstra, não basta elevar o volume de recursos, a oferta de crédito é um dos elementos que deve conformar uma estratégia mais ampla de desenvolvimento a ser pensada e posta em prática por movimentos sociais e governo.

No caso do PAA, destacam-se seus impactos significativos para o aumento da renda, da produção e da organização dos agricultores familiares, além de contribuir para a diversificação de culturas alimentares, para o acesso a mercados institucionais, para a manutenção de preços justos nos mercados, reestruturação e dinamização de mercados locais (AGAPTO et al., 2013; DORETTO; MICHELLON, 2007; IPC-IG, 2013; LUCENA; LUIZ, 2009; VOGT; SOUZA, 2009; SAMBUICHI et al., 2013; SPAROVEK, LUDWIG; MAULE, 2007). Os principais desafios da iniciativa parecem ser aqueles de ordem logística e referem-se principalmente à complexidade dos mecanismos de pagamento aos agricultores (que vem sendo resolvido por meio da emissão de cartão de débito do Programa) e aos meios de transporte e estoque da produção (que vem sendo mitigado pela Conab, cooperativas e Secretarias Municipais de Agricultura) (CHMIELEWSKA; SOUZA, 2010; NEHRING; MCKAY, 2013; IPC-IG, 2013).

O Pnae, por sua vez, revela que as mudanças em seu desenho foram voltadas para promover não apenas a segurança alimentar e a educação infantil, mas também a estruturação de mercados institucionais junto a agricultores familiares e vulneráveis, dos quais devem ser comprados pelo menos 30 por cento dos alimentos. Em 2012 cerca de 70 por cento dos municípios havia adquirido produtos de agricultores familiares e vulneráveis, o que denota certo sucesso da estratégia. Ademais, o Programa possui um efeito virtuoso sobre a atuação e reestruturação do CONSEA: importante instância de participação popular.

Restam, entretanto, várias dificuldades para o agricultor acessar este mercado e permanecer nele em razão de questões operacionais, estruturais e políticas como, por exemplo: organização dos agricultores; dificuldades de logística; preços pagos pelos produtos; falta de formação dos atores envolvidos; falta de documentação dos agricultores; desconfiança dos mesmos em relação ao poder público; informalidade das agroindústrias; estruturas inadequadas nas escolas, falta de articulação entre os gestores e os agricultores e celeumas políticas; e regulamentações sanitárias, fiscais e ambientais além das capacidades dos produtores (BACCARIN et al., 2011; CORA; BELIK, 2012; Ipea, 2014a; TRICHES, 2015; TRICHES; SCHNEIDER, 2012).

Já a Previdência Social é avaliada em relação a seus dois momentos históricos emblemáticos: 1) sua expansão voltada para cobrir trabalhadores rurais na década de 1990; e 2) a inclusão de agricultores familiares como beneficiários especiais (com menor carga contributiva direta) na década de 2000.

Conforme indicado por estudo seminal do Ipea (2000), os efeitos mais notáveis no primeiro momento são traçados na comparação entre Nordeste e Sul, e incluem:

- Pagamento de 1,8 benefícios por domicílio na região Sul e 1,7 na região Nordeste.
- A diferença da renda dos beneficiários comparada com a dos “grupos controle” não era tão grande no Nordeste quanto no Sul, embora no Nordeste a previdência fosse mais relevante elemento de distinção que no Sul entre pessoas abaixo e acima da linha da pobreza;
- Benefício representa porcentagem maior da renda total no Nordeste (71,2 por cento) do que no Sul (41 por cento) e, em ambos os casos, desempenha a função de garantidor do consumo básico das famílias (sobretudo no Nordeste, onde 95 por cento do benefício destinava-se a este propósito).

Conforme apontado por Delgado (2015), os efeitos mais notáveis no segundo momento incluem:

- Ampla expansão da cobertura de agricultores familiares;
- Inversão do perfil modal de renda dos beneficiários. Se na década de 1990 mais de 2/3 dos beneficiários viviam de subsistência pura, na década de 2010, cerca de 2/3 ganham mais de um salário mínimo (e o salário mínimo neste período passa por aumentos substantivos);

Neste sentido, cabe destacar que o volume de benefícios da Previdência Rural pula de 4,1 milhões no primeiro ano, para 8,9 milhões em 2013, e desta forma a política desempenha papel relevante no gasto social público que dinamiza municípios e economias locais (ibid).

Com o propósito de se analisarem os efeitos diretos da Previdência Social sobre a redução da pobreza e da extrema pobreza (miséria), preparou-se para este estudo uma análise de secções cruzadas (*cross-sectional analysis*) que identifica os beneficiários da previdência na Pnad e, a partir de suas rendas declaradas, identifica indivíduos em situação de pobreza e miséria, e indivíduos apenas capazes de superar tais limiares em função dos benefícios previdenciários que recebem (ainda que sua renda total seja fruto da combinação desta com outras rendas). O percentual de pessoas que superam a pobreza e miséria em função de seus benefícios previdenciários, sobre o total de pessoas que seriam consideradas pobres e miseráveis descontando-se a renda previdenciária, resulta naquilo que chamaremos de taxas de graduação de pobreza e taxas de graduação de miséria.

Ainda que não seja a forma mais adequada de analisar a contribuição da previdência social rural na redução da pobreza e da extrema pobreza, a comparação da prevalência da pobreza desconsiderando os rendimentos previdenciários permite algumas conclusões. A incidência da pobreza entre domicílios rurais, agrícolas e não agrícolas, aumentaria de 8 por cento para 20 por cento e, tratando somente dos domicílios agrícolas, o incremento seria de 22 por cento para 34 por cento. Já as taxas de prevalência da extrema pobreza seriam majoradas de 4 por cento para 13 por cento, sem desagregação entre agrícolas e não agrícolas, e de 5 por cento para 12 por cento para o caso mais específico população agrícola. Os dados mostram o quanto a renda oriunda da previdência afasta parcela da população da extrema pobreza e, em menor grau, da pobreza (não extrema). De outra parte, observa-se que as reduções na incidência da pobreza e extrema pobreza são menos expressivas entre os agricultores, indicando o quão aviltados são os rendimentos do trabalho entre agricultores pobres.

Para o conjunto dos residentes em domicílios com idosos, 59 por cento deles não contam com rendimentos oriundos da previdência na renda domiciliar. Entre os pobres e extremamente pobres, porém, quase que inexistem domicílios sem renda da previdência entre os que contam com idosos. Na realidade, nenhum domicílio extremamente pobre, e apenas 3 por cento dos domicílios pobres, contam com idoso que recebe o benefício da previdência social. O que é natural dado que o valor da previdência por si só tende a superar a linha de extrema pobreza e pobreza, exceto para domicílios com muitos membros e cuja renda previdenciária seja a única ou principal fonte. Esses percentuais para a região Nordeste são bastante similares: 60 por cento, 0 por cento e 4 por cento, respectivamente.

As menores taxas de pobreza e extrema pobreza se refletem nas diferenças entre as taxas de dependência de idosos na população total e nos contingentes de pobres e de miseráveis. Para o conjunto da população brasileira são 7,7 ativos por cada idoso enquanto entre os pobres e extremamente pobre são 24 e 35 ativos, mostrando que a pobreza e a extrema pobreza é mais rara entre os idosos. Na população ligada à agricultura, a taxa de dependência de idoso é similar, mas entre os pobres e extremamente pobres é ainda menor (mais ativos por idosos) – da ordem de 100 ativos por cada idoso.

Verificou-se, entre 2004 e 2013, um crescimento expressivo da renda das famílias, com a renda domiciliar per capita tendo aumentando 52 por cento. Esse crescimento foi ainda mais expressivo na população residente em domicílios agrícolas, com incremento de 87 por cento. De outro lado, se nos domicílios agrícolas o crescimento da renda foi maior, tal fato se deve, em especial, às rendas não originárias do trabalho, o que resultou em queda na participação da renda do trabalho como fonte de rendimento – passou de 73,5 por cento para 70,1 por cento.

Apesar dos impactos positivos que a política representa, ainda existe uma gama de trabalhadores rurais – em regime de economia familiar ou assalariados – que encontram enormes dificuldades para terem seus direitos previdenciários reconhecidos, sobretudo por duas razões: 1) a fragilidade na comprovação da atividade rural, dada a exigência de documentos feita pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que é particularmente desafiadora para o caso dos agricultores familiares; e 2) a ampla informalidade nas relações de trabalho, o que dificulta o beneficiamento de trabalhadores assalariados sem carteira assinada.

Por ser ferramenta instrumental do Programa Fome Zero, é possível atribuir-se ao Bolsa Família um provável efeito sobre a redução da insegurança alimentar dos indivíduos. Entre 2004 e 2009, houve um aumento de 15,5 por cento na população residente em domicílios com situação de segurança alimentar. No período mais amplo, entre 2004 e 2013, este aumento foi de 35 por cento. A população em alguma situação de insegurança alimentar caiu 9,4 por cento entre 2004 e 2009, e 29 por cento entre 2004 e 2013. No caso mais específico do mundo rural, porém, preocupa o fato de que, a despeito de crescimento médio de 20 por cento no número de pessoas em situação de segurança alimentar entre 2004 e 2013, os últimos quatro anos da série foram marcados por certa estagnação. Preocupantemente, o número de pessoas em condição de segurança alimentar avança bem mais lentamente nas regiões Norte e Nordeste (onde gira em torno de 60 por cento) do que nas demais (onde gira em torno de 80 por cento); tendência que se mantém também para os dados específicos do mundo rural (IBGE, 2010; SILVA, 2014).

Empregando análise semelhante à desenvolvida para a mensuração dos efeitos da previdência sobre pobreza, verifica-se que, desconsiderando os rendimentos do Bolsa Família, a extrema pobreza aumentaria de 3,8 por cento para 5,6 por cento - um aumento de 1/3 na taxa de incidência. Já o percentual de pobres cresceria de 8,4 por cento para 10,7 por cento, tendo assim um impacto menor em retirar a população da pobreza do que aquele em razão da previdência social rural. Entre os residentes em domicílios agrícolas a incidência da extrema pobreza e da pobreza cresceria bastante caso não houvesse os rendimentos do Bolsa Família. A incidência da pobreza aumentaria de 22,3 por cento para 29,6 por cento e, no caso da extrema pobreza, o crescimento seria muito elevado, e passaria de 4,9 por cento para 12,8 por cento.

Verifica-se, ademais, que a extrema pobreza e a pobreza teriam sua incidência majorada de modo mais agudo nas regiões Norte e Nordeste quando se desconsideram os rendimentos de programas sociais. Efetivamente, para a população agrícola nordestina o percentual da população em extrema pobreza aumentaria de 8,2 por cento para 22,4 por cento.

A importância do Bolsa Família na redução da extrema pobreza no Nordeste agrícola é evidenciada pelo fato de 60 por cento de sua população residente no campo ser beneficiária do programa, que, apenas por pelas próprias transferências, previne que 80 por cento dessa população tenha renda abaixo do limiar de extrema pobreza.

Ademais, a análise bibliográfica destaca impactos positivos do Programa sobre uma diversidade de áreas, porém sem regionalização das informações nem foco específico sobre o mundo rural. Entre as áreas sobre as quais o programa revela efeitos virtuosos destaca-se: a renda domiciliar, o PIB nacional, a desigualdade medida pelo índice de *Gini*, vacinação, acompanhamento médico perinatal e infantil, indicadores de saúde e nutrição infantil, amamentação, expansão dos serviços de saúde pública, combate ao trabalho infantil, melhora da frequência e progressão escolar (CAMARGO et al., 2013; HOFFMAN, 2013; PAIVA, FALCÃO; BARTHOLO, 2013; NERI; VAZ; SOUZA, 2013; SOARES, et al., 2013; JUNIOR; JAIME, 2013; FACHINI et al., 2013; JANUZZI; PINTO, 2013; RASELLA et al., 2013; SANTOS et al., 2013; CRAVEIRO; XIMENES, 2013).

No caso do Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC), além de seus impactos na ampliação do acesso à água, há efeito virtuoso sobre a redução de episódios diarreicos. Além do mais, o Programa representa uma mudança no paradigma de convivência com o semiárido por meio de tecnologias sertanejas em projetos tocados com ampla participação popular, relativa autonomia dos beneficiários e menos espaço para práticas clientelísticas tradicionalmente associadas com a regulação do acesso à água em regiões de semiárido (DUQUE, 2015; GOMES et al., 2014; LUNA, 2011).

Em seu estudo, Luna (2009, p. 80) conclui que a “cisterna é um fator de proteção na ocorrência de episódios diarreicos, uma vez que ter cisterna diminui o risco de ocorrência de episódios diarreicos em 73 por cento”, bem como verificou que “o número médio de episódios [diarreicos] no período de 60 dias foi significativamente maior entre os moradores de domicílios sem cisternas”.

Filho e Pazello (2008) realizaram uma avaliação de impacto do Programa, realizando investigação direta, com o objetivo de estimar, de um lado, os efeitos do programa na qualidade e acesso à água, na incidência de doenças, na participação social e na frequência escolar de crianças e adolescentes, e, de outro, estimar o retorno econômico do programa. Concluem que a existência de cisternas reduz a incidência de doenças, aumenta a frequência escolar (7,5 por cento para crianças), incrementa a mobilização popular e exhibe uma taxa interna de retorno de 4,5 por cento – restrita aos efeitos via escolaridade e não considerando os relativos à melhora na saúde.

No caso do Garantia-Safra, avalia-se que, por lidar com problema cíclico, o programa não consegue ir além da mitigação de danos. Para ir além da mitigação e afetar, por exemplo, a capacidade de adaptação seria preciso incorporar elementos de recondução produtiva e incorporação de novas tecnologias. Em alguma medida, acaba funcionando mais como um programa de fomento do que de seguro propriamente dito.

A despeito de sua ampliação expressiva, ainda é um Programa muito burocrático: a negociação entre entes federativos pode levar de quatro meses a um ano para disponibilizar o seguro aos agricultores, sendo que a inadimplência de qualquer das partes (agricultores, município, estado e federação) pode impedir o acesso ao recurso. Preocupantemente, foram colhidos testemunhos de que, por vezes, o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável se torna mais instrumento de poder local do que de participação social.

Finalmente o Programa Bolsa Verde revela forte viés para a região Norte, o que pode ser percebido como um tipo de incentivo à expansão da política agrícola rumo a esta região, o que por si só, representa potencial de ameaça ambiental. Contudo, o programa possui histórico de poucas exclusões de beneficiários em função de saída voluntária ou de desobediência às contrapartidas ambientais, o que pode sugerir certo sucesso da estratégia de se estimular a preservação ambiental por parte de seus beneficiados (Ipea, 2008; 2012).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONSIDERAÇÕES SOBRE UMA AGENDA DE PESQUISA

No esforço realizado neste estudo, buscou-se apresentar o “estado das artes” no que diz respeito às políticas públicas para o campo, o que foi feito por meio de apresentação e de análise dos dados recentes dos programas e da discussão de trabalhos já existentes de avaliação de tais políticas. A análise bibliográfica utilizada permite inferir que as políticas previdenciárias e, sobretudo, as assistenciais são objeto de estudos de avaliação de seus impactos sobre variáveis-chave como oferta de trabalho, frequência escolar, alocação da juventude entre estudo e trabalho, nível de consumo, pobreza e desigualdade.

Já no caso das políticas agrárias e de desenvolvimento rural, nota-se uma preocupante escassez de estudos de avaliação de impacto análogos aos existentes para as políticas assistenciais e previdenciárias. De maneira geral, as pesquisas sobre políticas agrárias e previdenciárias se voltam a analisar o desenho institucional dos programas e suas alterações, os grandes números das políticas (ex: volume e distribuição de seus recursos e beneficiários, segundo modalidades de beneficiamento e regiões), além de construir associações entre as políticas e certos fatos estilizados do quadro socioproductivo rural e/ou agrícola elaborados com base em pesquisas domiciliares e nos censos.

Outra grave carência percebida na produção bibliográfica analisada, independentemente da natureza dos programas a que se dedicam, refere-se ao fato de que avaliações de impactos das políticas sociais raramente têm por foco as populações do campo. São raros os estudos sobre os efeitos das políticas, dos programas e das ações estatais voltadas à população rural e/ou agrícola.

Essa limitação deve-se, em grande parte, a ausência de publicidade dos registros administrativos das políticas de desenvolvimento rural, salvo aquelas que se caracterizam por transferências monetárias individualizadas – Garantia-Safra, Seguro Defeso, Bolsa Verde. No que concerne os registros da Política Agrária – Cadastro de Imóveis Rurais e Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) – a disponibilidade de informações é reduzida. No caso do Cadastro, podem ser requeridas as estatísticas cadastrais ao âmbito de município, sendo a de 1998 a mais recente. Não se conta com sistema de acesso aos dados para realização de tabulações. Já para o SIPRA, a divulgação restringe-se às principais

informações dos projetos de assentamento e à relação de beneficiários, não havendo disponibilidade de informações mais desagregadas, desconhecendo-se as potencialidades da base de beneficiários quanto às variáveis apuradas e do movimento (fluxo) de beneficiários.

Não resta dúvida de que o manuseio dos dados individualizados – estando desidentificados – possibilitaria melhor identificar, por exemplo, as características dos beneficiários, localizar as áreas/projeto com maiores taxas de evasão, avaliar o descompasso espacial entre a oferta potencial de terras e demandas, bem como estimar o crescimento da oferta de terras, caso houvesse atualização dos índices de produtividade.

No caso mais específico do Pronaf, os dados disponíveis restringem-se à distribuição dos empréstimos espacialmente e segundo suas modalidades e tipos, não sendo autorizado o acesso à base de dados dos contratantes de crédito: o que em larga medida se fundamenta pela questão do sigilo bancário. Há, todavia, de serem examinadas as possibilidades de se trabalhar com dados amostrais da base de crédito, fundamentados nos valores contratados.

No caso do PAA, conta-se com base de dados individuais, tendo por unidade o contrato e a(s) DAP(s) a ele associado. Considerando que a DAP conta com um conjunto de informações sobre os agricultores familiares, pode-se melhor estudar o público que vem acessando essa política e, com isso, identificar entraves para a ampliação do Programa. A utilização da base de dados da(s) DAP(s) é, com o emprego de outros registros administrativos, um fértil campo de pesquisa, que certamente serão aprimoradas à medida que estudos com base nessas fontes se tornem mais comuns.

Não seria errado considerar que, além das dificuldades de acesso aos registros administrativos das políticas de desenvolvimento rural, observa-se falta de expertise no emprego de tais fontes de informações por parte considerável dos pesquisadores da área.

Outra perspectiva que se abre para a melhor compreensão da realidade agrícola está relacionada às potencialidades da Pnad contínua, que terá caráter longitudinal. Com isso será possível conhecer melhor a dinâmica do mercado de trabalho agrícola, uma vez que a Pnad “tradicional” apurava dados em momento específico do tempo, o que reduz o conhecimento desse mercado marcadamente sazonal. Há de se reconhecer que não há muitos estudos sobre a dinâmica no mercado de trabalho agrícola, o qual passou por profundas modificações, conforme indicado em vários pontos deste estudo. Com a Pnad contínua será possível avaliar em que medida os pequenos agricultores e seus familiares comparecem aos mercados de trabalho assalariado rural/agrícola e urbano.

Finalmente, cumpre lembrar que o conhecimento dos efeitos das políticas públicas para o campo passa, necessariamente, pela maior utilização de seus registros administrativos de forma associada às pesquisas domiciliares e/ou econômicas que cobrem o meio rural e o setor agrícola, buscando, por meio de diferentes modelos e abordagens, estimar os impactos dessas políticas. Pode-se, também, com base em amostra elaborada com tais registros, desenhar-se pesquisa direta, com o objetivo de identificar os efeitos das políticas. Estudos dessa natureza devem ser estimulados e financiados.

REFERÊNCIAS

- AGAPTO, J. P. et al. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, Estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores. *Informações Econômicas*, 42(2), p. 13-21, 2013.
- ALVES, E.; ROCHA, D. Ganhar tempo é possível. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R. (Eds.). *A Agricultura Brasileira: Desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2010. p. 275-289.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C (Org.); SCHNEIDER, S. (Org.). *Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- _____. (Des) caminhos da política de crédito do PRONAF na luta contra pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. In: I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, 2011, Natal – RN. *Anais da I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade*. Natal: UFRN, 2010, v. 1, p. 1-21.
- BACCARIN, J. G. et al. Alimentação escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do artigo 14 da lei 11.947/2009 no estado de São Paulo. In: CONGRESSO DA SOBER, 49., 2011, Belo Horizonte. *Anais*. Belo Horizonte: Sober, 2011.
- BAVARESCO, P.; MAURO, F. Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino. Mimeo: 2013. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro_expertos/articulos/Artigo_Pedro_Bavaresco.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.
- BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. In: *Revista de Política Agrícola*, Ano XXII, n. 2, abr./maio/jun. Brasília: MAPA, 2013.
- CAMARGO, C. F.; CURRALERO, C. R. B.; LICIO, E. C.; MOSTAFA, Joana. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o cadastro revela? In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- CARNEIRO, M. J. (1997). Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 70-82, abril 1997. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/106>>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). *A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?* Brasília: CGEE, 2013.
- CRAVEIRO, C. B. A.; XIMENES, D. de A. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- CHMIELEWSKA, D.; SOUZA, D. Market Alternatives for Smallholder Famers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme, *IPC-IG - Working Paper*, n. 64. Brasília: Internacional Policy Centre for Inclusive Growth, 2010.
- CORA, M. A. J.; BELIK, W. *Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*. São Paulo: Instituto Via Publica, 2012.

- DELGADO, G. C. Previdência social e desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHINEIDER, S. (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. 624p.
- DORETTO, M. E; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. In: FILHO, F. B. B.; CARVALHO, A. D. de (Eds.). *Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos*, 27. Ed. Brasília: UnB/CEAM/NER: 107-138. 2007.
- DUQUE, G. (2015). Água para o desenvolvimento rural: a ASA e os Programas P1MC e P1+2 – Desafios da participação sociedade civil – governo. In: GRISA, Cátia; SCHINEIDER, S. (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. 624p.
- FACCHINI, L. A.; TOMASI, E.; SIQUEIRA, F. V.; THUMÉ, E.; SILVEIRA, D. S. da.; DURO, S. M. Silva. (2012). Desempenho da atenção básica em beneficiários do bolsa família: contribuições à redução de desigualdades em saúde. In: CAMPELLO, Tereza. NERI, M. C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- FILHO, N. M., PAZELLO, E. T. Avaliação Econômica do Projeto 1 Milhão de Cisternas – P1MC. Out. 2008. Disponível em: <<http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF710aSDf9jyV/sitefebraban/Apresenta%E7%E3o%20Naercio%20Menezes%20-%20avalia%E7%E3o-P1MC.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2015.
- GOMES, U. A. F et al. Elementos para uma avaliação crítica do Programa Brasileiro de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Programa 1 Milhão de Cisternas – P1MC In: CASTRO, J. E.; MORAIS, M. P. (Eds.). *Direito a Água como Política Pública na América Latina, uma exploração Teórica e Empírica*. Brasília: Ipea, 2014.
- GOMES, C. M. P. et al. (2015). Crédito Fundiário no Brasil: instrumento de ordenamento fundiário? In: GRISA, C.; SCHINEIDER, S. (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. 624p.
- GRISA, C.; SCHINEIDER, S. (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.624p.
- GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIN, A.; DI SABBATO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol.50 no.2 Brasília abr/jun, 2012.
- HOFFMAN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- _____. Distribuição da renda agrícola e sua contribuição para a desigualdade de renda no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano XX, n. 2, abr./maio/jun., 2011.
- HOFFMAN, R.; NEY, M. G. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.
- IBASE. Avaliação dos programas de geração de emprego e renda. In: *Democracia Viva*. São Paulo: Editora Segmento, nov. 1999. (Edição Especial).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). PNAD Segurança alimentar 2004/2009. Brasília: IBGE, 2010.
- _____. (2006). Censo Agropecuário 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censo_agro/>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH (IPC-IG). *Demanda Estruturada e a Agricultura Familiar no Brasil: o Caso do PAA e do Pnae*. Brasília: Ipea, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e análise, nº 23 (Des. Rural). Brasília: Ipea, 2015a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_23_14072015.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. *II PNERA: Relatório da II Pesquisa Nacional sobre a Educação na Reforma Agrária*. Brasília: Ipea, 2015 b. 85 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150618_relatorio_ii_pesquisa%20nacional.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.

_____. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e análise, nº 22 (Des. Rural)*. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/140930_bps22_cap7.pdf>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____. *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, nº 21 (Des. Rural)*. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_21_cap07.pdf> Acesso em: 19 maio 2015.

_____. *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, nº 20 (Des. Rural)*. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____. *Perspectivas da Política Social no Brasil*. Livro 8. Capítulo 6: Reforma Agrária e Concentração Fundiária. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08_perspectivasdapolitica.pdf>. Acesso em 19 maio 2015.

_____. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e análise, nº 16 (Des. Rural)*. Brasília: Ipea, 2008b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_16_completo.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2015.

_____. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e análise, nº 13 (Des. Rural)*. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/desenvolvimentoRural13.pdf>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e análise, nº 1, Ensaios: Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a experiência da previdência rural nos anos 90*. Brasília: Ipea, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_01.pdf>. Acesso em: 19 maio 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

JÚNIOR, H. M.; JAIME, P.; LIMA, A. M. C. de. O papel do setor saúde no Programa Bolsa Família: Histórico, resultados e desafios para o Sistema Único de Saúde. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

LUCENA, E. K.; LUIZ, J. M. Uma Avaliação da Importância do Programa de Aquisição de Alimentos. 2009. *Encontro da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – Sober*, Porto Alegre, 26-30 de julho de 2009.

LUNA, C. F. *Avaliação do impacto do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) na saúde: ocorrência de diarreia no Agreste Central de Pernambuco*. Doutorado em Saúde Pública pelo Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz. Recife, 2011.

MATTEI, L. Análise da produção acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) entre 1996 e 2006. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 18, n. 1, abril de 2010.

_____. Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica. Brasília: MDA, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Programa de apoio à conservação ambiental – Bolsa Verde: erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente – histórico, gestão e monitoramento, balanço geral*. Brasília: MMA, 2012b.

NAVARRO, Z. S.; CAMPOS, S. K. A. Pequena produção rural no Brasil e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, Viçosa/MG, v. 3, n. 1, 2014.

NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. G. F. de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

NEHRING, R.; MCKAY, B. Scaling-up Local Development Initiatives: Brazil's Food Procurement Programme. *Working Paper IPC-IG n.106*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLLO, L. (2014). Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

RASELLA, D. et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet*, n. 6, v. 328, 2013.

SAMBUICHI, R. H. R.; GALINDO, P.; OLIVEIRA, M. A. C.; MAGALHÃES, A. M. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Mimeo. Brasília: Ipea, 2013.

SANTOS, M. P. S.; GUANA, F.; PORTO, D. L.; NETO, O. L. de M. STEVENS, A. CORTEZ-ESCALANTE, J. J.; MODESTO, L. Menor ocorrência de baixo peso ao nascer entre crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, *Ciência e saúde coletiva*, v. 18, n. 4, abril, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 set. 2013.

SILVA, S. P. A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação. In: *TD 1953*, Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1953.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.

SOARES, S. et al. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: ABRAHÃO, J. C.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

SPAROVEK, G.; LUDWIG, A. E. P.; MAULE, R. F. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – Região Nordeste. *Revista Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, nº 5, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C. (Org.); SCHNEIDER, S. (Org.). *Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 181-200.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar: o programa de alimentação escolar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 20, p. 66-105, 2012.

VALADARES, A. A.; SOUZA, M. G. P. Evolução do emprego agrícola entre 2005 e 2014: pequenos ganhos contra a precariedade predominante. In: CALIXTRE, A.; VAZ, F. (Eds.). *Nota Técnica: PNAD 2014 – breves análises*. Brasília: Ipea, 2015.

VOGT, S. P. C.; SOUZA, R. S. Mercados Institucionais Locais como Instrumento de Fortalecimento da Agricultura Família: uma Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Ceilero-RS. *Encontro da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – Sober*, Porto Alegre, 26-30 de julho de 2009.

NOTES

6. Hoffmann (2011) afirma que “no período de 2005 a 2009, verifica-se que as medidas de desigualdade da distribuição da renda agrícola caem sistematicamente, com o índice de Gini do setor agrícola acompanhando, paralelamente, a queda do índice de Gini para a distribuição da renda do trabalho no conjunto das pessoas ocupadas”.

7. Cabe ressaltar que as alterações nos limites urbanos entre os Censos afetam essa participação, reduzindo o crescimento pela “transformação” da situação do domicílio de Rural para Urbano entre as PNADs (2004/2009 e as 2011/2013).

8. Valadares e Souza (2016) indicam a “acentuada elevação dos rendimentos domiciliares advindos de aposentadorias, pensões e benefícios sociais, estes últimos incluídos na rubrica ‘outras rendas’. A renda domiciliar *per capita* oriunda das aposentadorias e pensões – cujo piso é vinculado ao valor do salário mínimo – registrou um aumento de 102,6 por cento”.

9. A expressiva redução dos membros não remunerados (2,8 milhões) associada ao crescimento dos ocupados em atividades para autoconsumo (700 mil) reclama mais estudos, podendo-se sugerir hipóteses, tendo em conta o comportamento do mercado de trabalho agrícola como um todo. Pode-se notar que, seguindo a categorização da população agrícola e/ou rural e dos tipos de domicílios agrícolas e pluriativos de Soares et al. (2016), a redução do trabalho agrícola é mais intensa nos domicílios dos conta-próprias que entre os assalariados, refletindo os avanços na produtividade do trabalho nesses domicílios.

Já o aumento dos trabalhadores para autoconsumo se concentrou nos domicílios pluriativos, indicando a resistência de um expressivo conjunto de domicílios em abandonar a atividade. Efetivamente, entre os ocupados na agricultura, 2 milhões deles não recebem rendimentos da atividade, residindo em domicílios em que todos os membros ocupados na agricultura encontram-se nessa situação. Os trabalhadores para autoconsumo e os membros não remunerados totalizam 40 por cento da ocupação agrícola, com metade deles residindo em domicílios com renda agrícola nula.

10. Efetivamente, o Índice de Gini da distribuição da posse da terra não se alterou entre os censos de 1985 e 2006, ou melhor, não se observam variações há 30 anos, com o índice ao redor de 0,855. Hoffmann (2011), quando discute os determinantes do comportamento da desigualdade no setor agrícola, descarta efeitos da distribuição da posse da terra, dado que essa, grosso modo, não se alterou, e do salário-mínimo, pois se encontra em percentis relativamente elevados diante da renda dos assalariados. O mesmo trabalho ilustra essa tendência de estagnação por meio dos mais diversos indicadores de desigualdade (ex: GINI, Índice de Atkinson, T de Theil), calculados comparativamente com base em diferentes pesquisas (Censo agropecuário, PNADs), e estratificando-se a renda domiciliar *per capita* a partir da média ponderada das razões de concentração de cada parcela de terra.

O estudo revela, por exemplo, que, entre 1995 e 2009, embora o Gini da renda de todos os trabalhos entre as pessoas ocupadas (sem distinção entre rural/agrícola e urbano) tenha caído de 0,585 para 0,518; no caso do setor agrícola, a queda foi apenas de 0,565 para 0,533; e de 1999 a 2003 houve aumento da desigualdade dentro do setor agrícola; e, no período de 2002 a 2009, o agrícola desponta como o setor com o maior Índice de Gini.

11. Note-se que outro programa emblemático, o PAA, possui problemas de cobertura de outra natureza, que dizem respeito não tanto a vieses de seleção, mas sim a uma escala de beneficiamento relativamente pequena diante de seu potencial público beneficiário – os agricultores familiares. Essa cobertura reduzida merece ser questionada.

12. Guanziroli et al. (2012) concluem que “aconteceu [...] exatamente o contrário do que se esperava quando se lançou o Pronaf, que trabalhava com a expectativa de tirar da miséria o grupo dos periféricos, evitando que os grupos em transição piorassem. No entanto, foram os grupos em transição os que engrossaram o grupo dos periféricos”.

13. C.f. Ipea (2014). Guanziroli et al. (2012) concluem que “em função da falta de focalização do Pronaf em cadeias produtivas e da ausência quase total de assistência técnica e de crédito de investimento, houve piora na distribuição de renda entre os grupos da agricultura familiar: cresceu em termos produtivos e de renda total o grupo dos consolidados (A) e decresceram os grupos em transição (B, e C) e periféricos (D)”.

14. Autores como Alves e Rocha (2010) defendem que “a sociedade vem investindo bilhões de reais na agricultura familiar e na reforma agrária. A questão não é ser contra tais investimentos [...], mas sim verificar se há condições de se opor às forças que favorece o êxodo rural”. Não parece que os autores acreditem haver Políticas, com corte produtivo, que sejam capazes de se opor a tais forças quando anteriormente afirma que “a solução agrícola do problema da pobreza tem muito pouca possibilidade de êxito”. Por essa lógica, subtende-se que restaria a esse grupo de pequenos agricultores apenas políticas assistenciais e a inserção precária nos mercados de trabalho assalariado rural e urbano.

15. Guanziroli et al. (2012) apontam crescimentos de indicadores *proxis* da produtividade do trabalho (VBP/pessoa ocupado) e do rendimento físico das terras (VBP/área dos estabelecimentos) de 45,2 por cento e 27,5 por cento.

16. Segundo Valadares e Souza (2015), as parcelas da renda domiciliar *per capita* rural relativas ao trabalho assalariado e de conta própria cresceram, respectivamente, 67,4 por cento e 42,3 por cento.

17. Guanziroli et al. (2012) sustentam proposta similar ao afirmar que para os pequenos agricultores pobres não serão as políticas de crédito de custeio [...] que resolverão o problema de sua pobreza. Tratar-se-ia de implementar políticas específicas, focalizadas para esse grupo, como as de maior acesso a água, terra, educação.

18. Os critérios para categorização dos assentamentos, segundo suas fases de implementação, correspondem àqueles descritos na Portaria MDA nº 80, de 24 de abril de 2002, revogada pela Portaria MDA nº 101, de 14 de outubro de 2003, DOU 15 de outubro de 2003. A portaria revogada dispõe o seguinte:

“Assentamento em Criação – Aquele cuja clientela encontra-se já selecionada pelos programas de acesso à terra, aguardando a elaboração da Relação do Beneficiário-RB, para ser assentada em imóvel já devidamente identificado, em vias de desapropriação, arrecadação ou aquisição, cujos cadastros estejam disponíveis nos bancos de dados de identificação do Incra (SIPRA); BT (SIBT) PCPR (SICPR);

Assentamento Criado – Imóvel já sob o domínio ou posse do INCRA, na condição permissiva de ingresso das famílias selecionadas, para o processo de legitimação das mesmas, com a assinatura de respectivos contratos de assentamento;

Assentamento em Instalação – Projeto criado, cujos beneficiários encontram-se em instalação no imóvel, na fase de construção do Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA, de natureza obrigatoriamente participativa, com a concessão dos créditos de apoio à instalação;

Assentamento em Estruturação – Aquele em que se inicia a fase de implantação de infraestrutura básica: abastecimento de água; eletrificação rural, estradas vicinais e edificação de moradias;

Assentamento em Consolidação – Aquele cujos beneficiários já se encontram instalados, com dotação de infraestrutura básica, e acesso ao Pronaf-A, estando em fase de titulação definitiva, cujas famílias já possuem condições socioeconômicas de migrar para as outras linhas de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);

Assentamento Consolidado – Aquele que tenha mais da metade das famílias beneficiárias da concessão de título definitivo de propriedade, estando em fase de transferência de áreas ou imóveis remanescentes, ao Município ou Estado (Núcleos urbanos, etc.).”

19. Em dezembro de 2014, esse benefício contava com 5.289.052 famílias beneficiárias e transferia neste mês R\$471.959.146,00.

20. Em 1985 o índice foi de 0,858, passando para 0,857 e 0,856 nos censos de 1995/1996 e de 2006.



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF - Brasil

+55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org