

# DESENVOLVIMENTO RURAL<sup>1</sup>

## 1 Apresentação

A edição nº 6 deste periódico teve como foco o levantamento e a análise das ações relativas à reforma agrária e ao Pronaf no período de 1995 a 2002. Nesta edição se fará uma atualização dos dados, estendendo-se o período de análise de 1995 a 2005. De modo geral, há pouco a ser acrescentado. As condições de vida e trabalho no campo não sofreram modificações radicais, embora dados recentes apontem uma elevação geral das rendas médias auferidas.

Importante destacar o rumo que as discussões mais recentes sobre o desenvolvimento rural vêm enfatizando, com a introdução do conceito de territorialidade, com o objetivo, entre outros, de amenizar a imprecisão que sempre caracterizou delimitação do rural, o que em grande parte advinha das dificuldades em identificar claramente seu espaço físico e socioeconômico. Ainda assim, não se pode relevar que o “rural” ainda constitui o *locus* de maior concentração de pobreza e desigualdade no país. E, também, que não é o espaço exclusivo de atividades agrícolas e pecuárias, constituindo-se em lugar de residência dissociado do local de trabalho e do exercício de atividades produtivas não agrícolas.

Como já explicitado no número 6:

os programas e as ações direcionados para o desenvolvimento rural – reiterados nos dois últimos PPA (2000-2003 e 2004-2007) – deveriam implementar e consolidar uma proposta ampla de transformação do meio rural, reduzindo as diferenças na qualidade de vida e de acesso a bens e serviços públicos entre as áreas urbana e rural. Para tanto, seriam priorizadas, dentre outras, ações de fortalecimento da agricultura familiar e de apoio aos trabalhadores rurais sem ou com pouca terra.

Algumas das informações retiradas das Pnads possibilitam uma visão geral de algumas transformações ocorridas na qualidade de vida e nos rendimentos das famílias que vivem no campo. Os possíveis avanços certamente refletem os efeitos de todas as ações e políticas implementadas no período. Os indicadores não devem ser vistos como resultantes diretos ou únicos de políticas especificamente voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar e reforma agrária, mas o resultado de toda a ação governamental no âmbito macroeconômico e naquelas de caráter setorial, direcionadas exclusivamente ou não para a área rural.

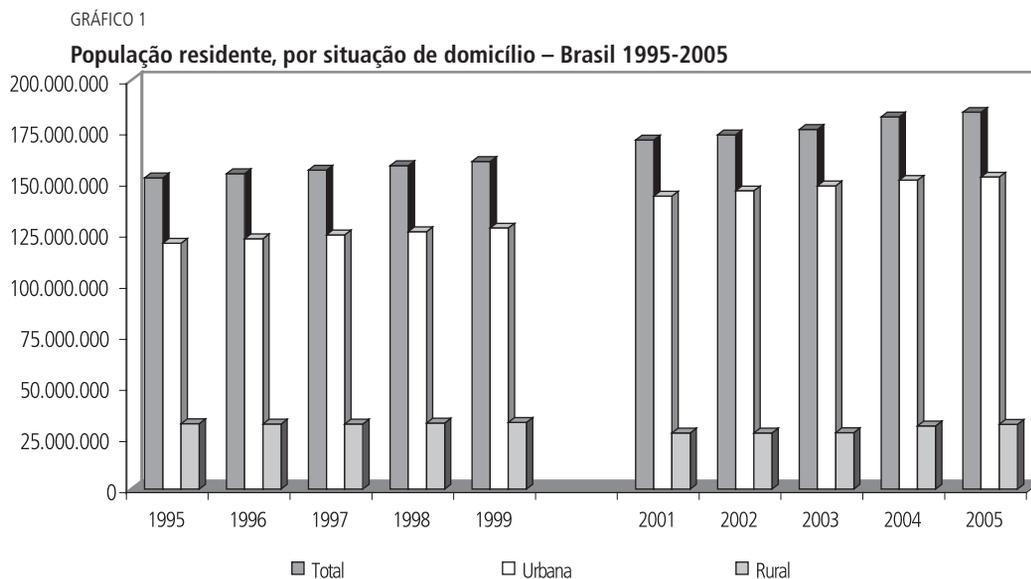
---

1. A Legislação que dá suporte legal às ações dos programas aqui apresentados pode ser consultada no *site* do MDA: <[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)>.

## 2 Situação social no campo: alguns indicadores

### 2.1 População rural

Os dados sobre a população residente captados até 2003 pela Pnad não incorporavam as áreas rurais da região Norte do país, exceto no Estado do Tocantins. A abrangência nacional dessa pesquisa iniciou-se em 2004, razão pela qual a comparação entre os diversos anos deve ser feita levando em consideração estas alterações de cobertura da pesquisa.



Fonte: IBGE/Pnad: 1993 - 2005.

Obs.: Até 2003, exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Como mostra o gráfico 1, o crescimento da população total no período considerado decorreu sobretudo do aumento da população urbana. Mesmo com as limitações de cobertura dos dados para a população rural, é possível detectar certa estabilidade dos resultados. Entre 1995 e 2005, a população rural sofreu ligeiras alterações: em 1995, eram 32,0 milhões de pessoas; em 2003, somavam 27,5 milhões. Em 2005, com a incorporação das áreas rurais da região norte, antes excluídas, a população rural estimada pela Pnad foi de 31,7 milhões de habitantes.

Por grandes regiões, os dados para 2005 mostram que a população rural continua fortemente concentrada no Nordeste (47% do total), enquanto as regiões Centro-Oeste e Norte, com maiores possibilidades de desenvolvimento de novas atividades rurais e com os maiores territórios possuem apenas 6% e 12%, respectivamente, dos habitantes rurais (tabela 1). Essa distribuição populacional indica a necessidade de políticas distintas, com ênfases diferenciadas para cada um dos espaços rurais. Embora as diretrizes e os objetivos do desenvolvimento devam ser gerais, nacionais, para cada espaço ou território se impõe a necessidade de serem previstos conjuntos específicos de políticas especiais de desenvolvimento e de inclusão social.

TABELA 1

**População residente total e rural, Brasil e grandes regiões – 2005**

Brasil e regiões	Total	Urbana	Rural	% distribuição regional	% distribuição urbana	% distribuição rural	% Urbana	% Rural
Brasil	184.388.620	152.711.363	31.677.257	100%	100%	100%	83%	17%
Norte	14.726.059	10.960.279	3.765.780	8%	7%	12%	74%	26%
Nordeste	51.065.275	36.126.491	14.938.784	28%	24%	47%	71%	29%
Sudeste	78.557.264	72.135.720	6.421.544	43%	47%	20%	92%	8%
Sul	26.999.776	22.269.024	4.730.752	15%	15%	15%	82%	18%
C. Oeste	13.040.246	11.219.849	1.820.397	7%	7%	6%	86%	14%

Fonte: IBGE/Pnad – 2005.

De outra parte, o Sudeste se distingue por concentrar mais de 92% de seus habitantes em áreas urbanas, além disso, concentra 43% da população total do país. Em termos nacionais, estariam residindo na zona rural cerca de 17% da população brasileira; nas regiões Norte e Nordeste esta parcela se aproxima dos 30%. No Centro-Oeste, região que ainda possui grande potencial para o desenvolvimento de atividades agropecuárias, a concentração de sua população nas cidades é maior que na região Sul. Nas suas áreas urbanas estão 86% de seus habitantes, contra 82% no Sul.

**2.2 Domicílios rurais: algumas características**

Em 2005, a quantidade de domicílios rurais foi superior às contabilizadas em 1993 e 2001, mesmo com a exclusão dos domicílios da região norte, que por conta de diferenças de cobertura não foram considerados. Esse aumento registrado pela Pnad-2005 pode estar indicando uma melhoria nas condições de acesso à moradia na área rural, mesmo porque as variações para mais entre 1993 e 2005 ocorreram em todas as regiões. Em 1993, havia 4,4 pessoas em média por domicílio; em 2005, este número foi de 3,8.

Entre 2001 e 2005, somente o Sudeste apresentou uma menor quantidade de domicílios na área rural, o que pode ser decorrência de sua grande expansão urbana, que levou muitos municípios a reformularem seus critérios de fixação entre áreas urbanas e rurais.

TABELA 2

**Domicílios particulares permanentes existentes na área rural regiões e Brasil – 2001, 1993 e 2005**

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Total sem Região Norte	Total
1993	82.608*	3.553.704	1.804.961	1.352.288	478.304	7.189.257	<b>7.271.865</b>
2001	85.364*	3.346.330	1.679.963	1.331.579	450.928	6.808.800	<b>6.894.164</b>
2005	912.026	3.591.529	1.777.364	1.387.840	538.698	7.295.431	<b>8.207.457</b>

Fonte: Pnads de 1993, 2001 e 2005.

Obs.: \*Dados somente do Estado do Tocantins.

A evolução da disponibilidade de bens de consumo durável indica tanto possíveis aumentos na renda familiar quanto uma melhoria na qualidade de vida familiar. Os itens selecionados para o período considerado (tabela 3), mostram uma evolução positiva para todos eles. Única exceção foi quanto aos filtros, embora pequena, e que deve estar refletindo a incorporação de toda área rural da região Norte, onde, tradicionalmente a posse desse item sempre foi menor. A posse de televisão foi o item de maior crescimento, estando presente em 82% dos domicílios. *Freezer*, geladeira e máquina de lavar roupas também aumentaram bastante a presença nos domicílios rurais. Esses dados fortalecem a hipótese de melhoria na qualidade de vida rural.

TABELA 3

**Porcentagem de domicílios particulares permanentes com bens de consumo durável  
área rural – Brasil, 1993, 2001 e 2005**

Tipo de objeto	1993	2001	2005
Filtro	40,39	41,67	41,46
Fogão	87,22	92,46	92,24
Freezer	9,94	15,59	17,38
Geladeira	34,4	55,19	63,05
Máquina de lavar	8,01	10,07	10,31
Rádio	75,12	82,4	81,56
Televisão	39,74	64,77	70,94
- preto e branco	24,85	12,72	6,11
- colorida	14,88	52,05	64,84

Fonte: IBGE/Pnad de: 1993, 2001 e 2005.

### 2.3 Rendimentos e ocupação na área rural

A apresentação dos dados agregados de renda e da ocupação na área rural do Brasil apoiar-se-á nos resultados das Pnad realizadas de 1993 a 2005. A população rural se manteve relativamente estável entre 1993 e 1999, diminuiu entre 2001 e 2003 e cresce nos anos seguintes. Certamente os resultados entre 2001 e 2003 refletem a atualização dos parâmetros amostrais que balizam a Pnad a cada ano, e que são determinados pelos resultados do Censo Demográfico imediatamente anterior. De outra parte, a maior abrangência daquela pesquisa a partir de 2004, não explica, por si só, o aumento da população rural a partir de 2003, quer se considere, ou não, a população de região Norte.

O rural acompanha a tendência geral de evolução etária da população também registrando aumento do envelhecimento: em 1993, as pessoas com dez anos e mais representavam 74% do total; em 2005, 80%. Ou seja, diminuiu o número de crianças e jovens, aumenta o de adultos,<sup>2</sup> sobretudo nas faixas etárias mais elevadas, o que a médio e longo prazo implicará na necessidade de redimensionamento das políticas públicas desenhadas para estes grupos, nomeadamente as de educação, segurança e saúde.

Em relação à PEA, os dados gerais apontam ligeiras variações da população rural ocupada entre 1993 e 1998, um aumento em 1999, seguindo-se uma forte queda entre 2001 e 2003, possivelmente refletindo basicamente a atualização amostral determinada pelo Censo Demográfico de 2000. Porém, surpreende a recuperação nos dois anos mais recentes, 2004 e 2005, tanto nas ocupações agrícolas como nas não agrícolas. Esses dados estariam apontando um movimento, mesmo leve, de ruralização de algumas áreas do país. Entre 2004 e 2005 a PEA rural aumentou em quase todas as regiões do país; as exceções foram as regiões Norte e Sul, onde o aumento das ocupações não agrícolas não compensou as perdas nas ocupações agrícolas.

Se a diminuição da população rural e da PEA entre 2001 e 2003 se explica, em grande parte, pela atualização dos parâmetros amostrais, não explicam os aumentos observados entre 2004 e 2005.

O que poderia explicar este comportamento? Onde ocorreram as maiores variações? Aconteceu em todas as regiões ou foi um fenômeno concentrado? Algumas hipóteses podem ser propostas: a de que o programa de reforma agrária – que no período propiciou acesso à terra a mais de 500 mil famílias – pode ajudar a explicar parte desse aumento;

2. Entre 1993 e 2003, o número de pessoas com menos de dez anos de idade diminuiu 31%, ou seja, queda de mais de 2,5 milhões. A partir de 2004, com a maior cobertura da Pnad, o aumento de crianças menores de dez anos neste ano se confirma nos resultados do ano seguinte.

também o Pronaf e alguns programas governamentais de transferência de renda, que passaram a contemplar áreas rurais, podem ter funcionado como redutores de migrações campo-cidade. Contudo, são hipóteses de difícil comprovação, inclusive porque as decisões de migrar são complexas e envolvem uma teia complexa de casualidades, como mostram vários estudos sobre o tema.

TABELA 4

**PEA Rural: "Ocupações Agrícolas" e "Não Agrícolas" – Brasil, 1993 a 2005**

Ano	Agrícola (A)	Não agrícola (B)	PEA Rural (C)	Índice (C)	A / (A+B)	Pop Rural	Pop. com dez anos e mais
1993	13.260.414	3.803.867	17.064.281	100	78%	32.129.928	23.909.123
1995	13.319.701	3.929.593	17.249.294	101	77%	32.024.066	24.191.302
1996	12.140.707	3.990.575	16.131.282	95	75%	31.850.015	24.367.545
1997	12.430.518	4.114.454	16.544.972	97	75%	31.791.784	24.319.104
1998	12.150.536	4.544.348	16.694.884	98	73%	32.321.722	24.863.711
1999	12.812.386	4.625.773	17.438.159	102	73%	32.585.066	25.402.256
2001	11.048.073	3.371.193	14.419.266	84	77%	27.269.877	21.372.820
2002	11.231.035	3.408.092	14.639.127	86	77%	27.223.038	21.498.564
2003	11.358.111	3.463.781	14.821.892	87	77%	27.548.821	21.877.746
2004	12.490.726	4.174.436	16.665.162	98	75%	30.935.638	24.473.287
2005	12.555.562	4.755.833	17.311.395	101	73%	31.677.257	25.250.035

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.  
Elaboração da Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.

A distribuição dos ocupados rurais nas regiões brasileiras é bastante diferenciada, embora em todas tenha ocorrido uma diminuição geral da participação das ocupações agrícolas no conjunto dos ocupados rurais, o que foi mais significativo nas regiões Sudeste e Sul. No Centro-Oeste, Sul e principalmente Sudeste, observa-se uma perda da importância relativa das ocupações agrícolas. De outra parte, na região Norte a variabilidade do percentual de ocupados agrícolas na PEA rural é grande, enquanto na região Nordeste as ocupações agrícolas mantêm, ao longo do período, uma participação sempre em torno de 80%. Desde 2001, tem havido expansão nos cultivos de grãos, oleaginosos e café em áreas de cerrado da Bahia, Piauí e Maranhão, enquanto no Norte esse fenômeno se deu basicamente no Sul do Pará e em Rondônia.

TABELA 5

**Participação das ocupações agrícolas na PEA rural ocupada**

Anos	Brasil	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul
1993	78%	82%	74%	78%	74%	82%
1995	77%	79%	73%	80%	69%	81%
1996	75%	74%	72%	78%	68%	77%
1997	75%	74%	69%	79%	67%	76%
1998	73%	71%	64%	76%	64%	75%
1999	73%	73%	64%	77%	66%	74%
2001	77%	74%	81%	80%	68%	79%
2002	77%	75%	83%	81%	66%	78%
2003	77%	74%	83%	81%	65%	77%
2004	75%	74%	72%	80%	63%	76%
2005	73%	73%	61%	79%	63%	75%

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.  
Elaboração: Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.  
Obs.: Os dados de 2004 e 2005 da região Norte não são estritamente comparáveis com os dados de outros anos para essa mesma região, vez que somente a partir de 2004 foram divulgadas as informações da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Entre 1993 e 2004, a PEA rural do Brasil passa de 16,9 milhões para 14,6 milhões (exceto dados da região Norte), ou seja, houve uma redução de 2,2 milhões de ocupados. Porém, uma inversão de tendência mostra um crescimento, em 2005 relativamente a 2004, de cerca de 718 mil ocupados. Como mostra a tabela 6, o mais significativo foi

o crescimento das ocupações rurais agrícolas e não agrícolas no Nordeste e no Sudeste. Estas duas regiões foram responsáveis por mais de 95% do crescimento das ocupações rurais em 2005.

TABELA 6

**Composição PEA rural ocupada – Brasil e Regiões: 1993, 2004 e 2005**

Brasil e Regiões	Agrícola	1993*		Agrícola	2004		Agrícola	2005	
		Não Agrícola	Total		Não Agrícola	Total		Não Agrícola	Total
Norte	123.067	44.253	167.320	1.420.639	562.667	1.983.306	1.164.396	746.921	1.911.317
Nordeste	6.452.651	1.856.586	8.309.237	5.976.180	1.461.871	7.438.051	6.176.425	1.669.310	7.845.735
Sudeste	2.949.560	1.063.434	4.012.994	2.022.382	1.162.680	3.185.062	2.165.864	1.296.206	3.462.070
Sul	2.844.126	642.199	3.486.325	2.352.671	733.982	3.086.653	2.293.102	760.114	3.053.216
Centro-Oeste	891.010	197.395	1.088.405	718.854	253.236	972.090	755.775	283.282	1.039.057
Brasil (exceto Região Norte)	13.137.347	3.759.614	16.896.961	11.070.087	3.611.769	14.681.856	11.391.166	4.008.912	15.400.078
<b>Brasil (Geral)</b>	<b>13.260.414</b>	<b>3.803.867</b>	<b>17.064.281</b>	<b>12.490.726</b>	<b>4.174.436</b>	<b>16.665.162</b>	<b>12.555.562</b>	<b>4.755.833</b>	<b>17.311.395</b>

Fonte: Tabulações especiais das Pnads. Elaboração da Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.  
Obs.: \*Em 1993 a região Norte compreendia apenas o Estado do Tocantins.

A verificação da variação das ocupações rurais no país, por causa das diferenças de cobertura da Pnad, será desdobrada em duas etapas. Na primeira, para o período de 1993 a 2005, os dados relativos à região Norte que, até 2003, incluíam somente a área rural do Estado do Tocantins, serão excluídos. Na segunda, considerando-se todas as regiões, serão vistos os dados relativos às pesquisas realizadas em 2004 e 2005.

TABELA 7

**Diferença e variação percentual da PEA rural entre 1993 e 2005**

Regiões	Diferença: 2005-1993			Variação %		
	Agrícola	Não Agrícola	Total	Agrícola	Não Agrícola	Total
Nordeste	-276.226	-187.276	<b>-463.502</b>	-4,3	-10,1	<b>-5,6</b>
Sudeste	-783.696	232.772	<b>-550.924</b>	-26,6	21,9	<b>-13,7</b>
Sul	-551.024	117.915	<b>-433.109</b>	-19,4	18,4	<b>-12,4</b>
Centro-Oeste	-135.235	85.887	<b>-49.348</b>	-15,2	43,5	<b>-4,5</b>
<b>Soma</b>	<b>-1.746.181</b>	<b>249.298</b>	<b>-1.496.883</b>	<b>-13,3</b>	<b>6,6</b>	<b>-8,9</b>

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.  
Elaboração: Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.

Dando continuidade a tendências já observadas em décadas recentes, de 1993 a 2005 houve uma constante redução das ocupações agrícolas em todas as regiões consideradas, sobretudo no Sudeste e no Sul do país que, juntas, diminuíram mais de 1,3 milhão de pessoa. No Nordeste, a redução nas ocupações agrícolas também foi expressiva, cerca de 276 mil pessoas, ou 4,3%. No Centro-Oeste, os ocupados agrícolas diminuíram, no período, 15% (ver tabela 7). Entre 1993 e 2005, as ocupações rurais não agrícolas aumentaram no Sudeste, Sul e Centro-Oeste, só diminuindo no Nordeste.

Considerando apenas os anos de 2004 e 2005, em todas as regiões houve crescimento das ocupações não agrícolas e das ocupações agrícolas no Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, invertendo tendência observada em anos anteriores de diminuição dos ocupados agrícolas e não agrícolas. O Nordeste, em todos os anos assinalados, concentra a maior parcela da PEA rural, sustentando a condição de principal região do país em termos do número de pessoas ocupadas no meio rural. Os dados também revelam que as regiões Sudeste e Sul estão deslocando parte das ocupações rurais para atividades não agrícolas, com simultânea perda de espaço das atividades agrícolas no total de pessoas ocupadas. A região Norte, em 2004, concentrava 12% das ocupações rurais do país, tanto em atividades agrícolas, como em atividades não agrícolas; e a Centro-Oeste, cerca de 6%

(ver tabela 8). No entanto, é o Centro-Oeste, com um imenso território ainda em processo de ocupação agrícola, que tem menos pessoas ocupadas em atividades rurais; em 2005, relativamente, diminui sua participação na PEA agrícola nacional.

TABELA 8

**População rural ocupada em 2004 e 2005 – variação no período**

Brasil e Regiões	Diferença: 2005-1993			Variação %		
	Agrícola	Não Agrícola	Total	Agrícola	Não Agrícola	Total
Norte	-256.243	184.254	-71.989	-18	32,75	-3,6
Nordeste	200.245	207.439	407.684	3,4	14,19	5,5
Sudeste	143.482	133.526	277.008	7,1	11,48	8,7
Sul	-59.569	26.132	-33.437	-2,5	3,56	-1,1
Centro-Oeste	36.921	30.046	66.967	5,1	11,86	6,9
Brasil	64.836	581.397	646.233	0,5	13,93	3,9

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.  
Elaboração: Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.

Em todo país, entre 2004 e 2005, os ocupados não agrícolas ampliam sua participação na PEA rural, um aumento que abrangeu mais de 580 mil pessoas. As maiores contribuições para tal crescimento foram as das regiões Nordeste (36%) e Norte (32%), embora a contribuição do Sudeste também tenha sido elevada (23% do total). Em conjunto as regiões Sul e Centro-Oeste responderam por menos de 10% do crescimento das ocupações não agrícolas.

Somente as regiões Norte e Sul tiveram diminuição de ocupados rurais entre 2004 e 2005. No Norte a PEA rural diminui quase 72 mil pessoas, com impacto maior nas ocupações agrícolas, com uma queda expressiva de pouco mais de 256 ocupados. Já os dedicados a atividades não agrícolas registraram crescimento de 184 mil pessoas. Também na região Sul os ocupados agrícolas diminuem entre 2004 e 2005, mas bem menos, apenas 2,5%, cerca de 60 mil pessoas; e, nas ocupações não agrícolas aumentou 3,6%.

As ocupações rurais agrícolas cresceram mais nas regiões Nordeste e Sudeste: em mais de 200 mil e mais de 143 mil, respectivamente. No Centro-Oeste, os acréscimos nas ocupações rurais agrícolas e não agrícolas foram semelhantes, mais de 30 mil novas ocupações em cada uma delas.

Em 1993, em 2004 e em 2005, tanto nas ocupações agrícolas como nas ocupações não agrícolas, os maiores rendimentos pessoais médios foram os percebidos pelos empregadores. Na outra ponta da escala, sempre com os menores rendimentos, estão os empregados sem carteira de trabalho, seguindo-se os que trabalham por conta própria. Os trabalhadores na produção para o próprio consumo e os não remunerados dedicados às atividades agrícolas ainda são bastante numerosos no meio rural.

Dentre os dedicados a atividades rurais não agrícolas e com os menores rendimentos destacam-se os “outros empregados sem carteira”, nas regiões Norte e Nordeste, e os “trabalhadores domésticos com carteira”, no Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Os dados mostram que a informalidade – traço predominante nas relações de trabalho no meio rural brasileiro – tem mantido seu espaço por conta das menores remunerações que pratica, realimentando o círculo perverso de pobreza e exclusão. Também são mal remunerados os “trabalhadores domésticos com carteira” e os que trabalham por “conta-própria”, estes, sobretudo, no Nordeste. Em 2005, os militares, nas regiões Sudeste e Sul sobressaem por apresentarem rendimentos baixos, apenas pouco maiores que os recebidos pelos “trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho”.

TABELA 9

**Renda pessoal média, segundo a ocupação principal, da PEA rural ocupada em atividades agrícolas – Brasil e grandes regiões: 1993, 2004 e 2005**

(Em R\$ de set. 2004\*)

Especificações	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Agrícola 1993						
Empregado com carteira	458	265	379	404	533	379
Outros Empregados sem carteira	390	131	201	221	313	183
Conta-própria	430	205	505	851	619	434
Empregador	689	478	1.482	2.164	2.667	1.400
Trabalhador na produção para o próprio consumo	0	0	0	0	0	-
Não remunerado	0	0	0	0	0	-
Agrícola 2004						
Empregado com carteira	409	347	404	485	620	435
Outros Empregados sem carteira	315	173	253	295	378	231
Conta-própria	396	182	463	698	552	369
Empregador	1.418	714	1.858	1.836	2.687	1.406
Trabalhador na produção para o próprio consumo	0	0	0	0	0	0
Não remunerado	0	0	0	0	0	0
Agrícola 2005						
Empregado com carteira	467	380	435	476	658	461
Outros empregados sem carteira	299	180	276	334	389	239
Conta-própria	418	173	447	609	513	345
Empregador	1.079	597	1.948	1.552	2.797	1.304
Trabalhador na produção para o próprio consumo	0	0	0	0	0	-
Não remunerado	0	0	0	0	0	-

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.

Elaboração: Diset/Ipea, Brasília, nov. 2006.

Obs.: \*Foi utilizado o "Deflator para Rendimentos da Pnad: INPC". IpeaData.

As maiores remunerações dos ocupados em **atividades agrícolas** foram – em todos os anos considerados, as recebidas por empregadores na região Centro-Oeste; os **empregadores** são os com rendimentos médios domiciliares mais elevados, especialmente os dedicados a atividades não agrícolas e estabelecidos no Sudeste. Esses resultados são compatíveis com a maior importância relativa das ocupações não agrícolas nessas regiões, que se destacam como as grandes produtoras de cereais, leguminosas e oleaginosas do país.

Visto pelo ângulo dos rendimentos médios domiciliares, os ocupados rurais agrícolas e não agrícolas com melhores performances também são os **empregadores**, em todas as regiões; mas, naqueles onde a atividade principal é dos empregadores em atividades não agrícolas, são bastante mais elevadas.

Embora os rendimentos domiciliares dos “empregados com carteira de trabalho assinada” subam ao longo do período, são sempre bem menores para os engajados em atividades agrícolas, diferença que em 2004 e 2005 supera os 60%. Já os que trabalham por “conta própria”, seja em atividades agrícolas ou não agrícolas, têm rendimentos domiciliares que se mantêm em patamares relativamente estáveis: aumentaram cerca de 20% entre 1993 e 2005 para os primeiros e em menos de 3% para os segundos.

Conforme a tabela 11, no período considerado, os dados para o país mostram que houve crescimento nos rendimentos médios domiciliares para todos os empregados com carteira de trabalho e para os empregadores; os demais segmentos tiveram perdas: de 2% para os trabalhadores por conta própria e para o autoconsumo, e de 6% para os não remunerados. Em cada região os rendimentos dos empregadores, sempre os mais elevados, embora tenham aumentado apenas cerca de 9%, ainda são de 3 a 4 vezes maiores que os dos demais segmentos.

TABELA 10

**Renda pessoal média, segundo a ocupação principal, da PEA rural ocupada em atividades não agrícolas – Brasil e grandes regiões: 1993, 2004 e 2005**

(Em R\$ de set. 2005\*)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Não agrícola 1993						
Empregado com carteira	287	403	737	556	506	557
Militar		562	471	74	729	483
Funcionário público estatutário	615	574	542	615	909	596
Outros empregados sem carteira	279	157	315	306	287	207
Sem declaração de carteira		69				69
Trabalhador doméstico com carteira		246	296	257	245	278
Trabalhador doméstico sem carteira	109	88	137	151	147	122
Conta-própria	487	268	456	575	908	394
Empregador	617	1.168	2.358	2.148	1.867	1.866
Trabalhador na produção para o próprio consumo	0	0	0	0	0	-
Não remunerado	0	0	0	0	0	-
Não agrícola 2004						
Empregado com carteira	802	385	622	570	621	571
Militar	757	505	1.440	248	378	841
Funcionário público estatutário	537	416	729	688	937	589
Outros empregados sem carteira	353	233	384	362	421	316
Trabalhador doméstico com carteira	321	280	371	348	339	352
Trabalhador doméstico sem carteira	199	114	198	219	186	173
Conta-própria	511	214	515	551	527	388
Empregador	1.149	932	1.682	1.388	1.755	1.396
Trabalhador na construção para o próprio uso	0	0	0	0	0	0
Não remunerado	0	0	0	0	0	0
Não Agrícola 2005						
Empregado com carteira	775	433	612	573	684	581
Militar	674	400	217	176	545	331
Funcionário público estatutário	677	478	686	737	1.295	655
Outros Empregados sem carteira	416	263	415	414	429	344
Trabalhador doméstico com carteira	324	318	406	353	389	378
Trabalhador doméstico sem carteira	207	122	204	221	194	179
Conta-própria	422	206	471	498	525	355
Empregador	1.403	1.187	2.095	1.791	1.894	1.693
Trabalhador na construção para o próprio uso	0	0	0	0	0	-
Não remunerado	0	0	0	0	0	-

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.

Elaboração: Diset/Ipea, Brasília, nov. 2006.

Obs.: \*Foi utilizado o "deflator para rendimentos da Pnad: INPC". IpeaData.

Na região Norte, a inclusão de todas as Unidades da Federação no levantamento, a partir de 2004, não mudou a posição relativa das diversas categorias, mas revelou rendimento bastante mais elevado dos empregadores, cerca de 3 a 4 vezes maiores que dos outros. Esta vantagem dos empregadores se repete nas regiões Sul e Sudeste. Na Nordeste, todos os segmentos tiveram aumentos nos valores de seus respectivos rendimentos médios domiciliares, sobretudo os trabalhadores com carteira de trabalho (entre 31% e 44%) e os empregadores, com aumento de 38% entre 1993 e 2004. Nesta região, os maiores rendimentos – dos empregadores – são, em média, o dobro do das demais categorias.

Na região Centro-Oeste os diferenciais de rendimentos entre os empregadores e demais categorias de trabalhadores em atividades agrícolas são os maiores do país, de 4 a 5 vezes maiores que os rendimentos auferidos pelos demais trabalhadores. Em 2004, contudo, em termos reais, os rendimentos dos empregadores desta região foram ligeiramente menores que os de 1993, mas ainda assim, os mais elevados da PEA em ocupações agrícolas.

A região Nordeste apresenta os menores níveis de rendimento em todas as categorias de trabalho consideradas, e, pelo peso que tem na PEA e na população rural, rebaixa os resultados médios do país.

TABELA 11

**Renda domiciliar média, segundo a ocupação principal, da PEA rural ocupada em atividades agrícolas e não agrícolas – Brasil e grandes regiões: 1993, 2004 e 2005**

(Em R\$ de set. 2005)\*

Ocupações e Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
<b>Agrícola 1993</b>						
Empregado com carteira	694	431	746	705	827	685
Outros empregados sem carteira	710	381	618	670	757	523
Conta-própria	653	434	847	1.279	952	735
Empregador	689	943	2.028	2.830	3.733	2004
Trabalhador na produção para o próprio consumo	416	413	708	939	962	640
Não remunerado	876	460	709	1.299	1.047	787
<b>Agrícola 2004</b>						
Empregado com carteira	617	619	754	920	933	768
Outros empregados sem carteira	774	504	712	822	784	629
Conta-própria	786	491	936	1.220	876	753
Empregador	2.352	1.292	2.700	2.876	3.560	2.203
Trabalhador na produção para o próprio consumo	671	455	764	908	780	631
Não remunerado	714	495	917	1.174	894	744
<b>Agrícola 2005</b>						
Empregado com carteira	803	730	819	860	908	813
Outros empregados sem carteira	708	543	823	907	819	672
Conta-própria	716	522	982	1.119	884	747
Empregador	1.614	1.331	3.401	2.433	3.717	2.216
Trabalhador na produção para o próprio consumo	683	476	779	839	784	628
Não remunerado	754	541	1.108	1.127	817	778
<b>Não agrícola 1993</b>						
Empregado com carteira	848	896	1.489	1.363	1.249	1.236
Militar	...	1.916	1.655	904	1.972	1.666
Funcionário público estatutário	1.123	1.808	1.283	1.634	2.495	1.672
Outros empregados sem carteira	731	485	1.042	1.037	1.064	666
Trabalhador doméstico com carteira	608	442	727	922	849	753
Trabalhador doméstico sem carteira	584	446	644	870	671	617
Conta-própria	882	611	1.076	1.388	1.662	899
Empregador	846	2.563	4.542	2.868	3.718	3.390
Trabalhador na produção para o próprio consumo	569	391	610	619	385	477
Não remunerado	945	690	1.568	1.775	1.394	1.150
<b>Não agrícola 2004</b>						
Empregado com carteira	1.497	864	1.264	1.476	1.269	1.256
Militar	2.155	2.397	2.608	712	2.573	2.229
Funcionário público estatutário	1.531	949	2.090	1.786	1.926	1.501
Outros empregados sem carteira	936	681	1.080	1.333	1.163	929
Trabalhador doméstico com carteira	620	667	905	951	866	870
Trabalhador doméstico sem carteira	632	518	757	902	762	687
Conta-própria	1.130	640	1.298	1.335	1.220	982
Empregador	3.717	1.548	4.069	2.714	3.621	3.201
Trabalhador na construção para o próprio uso	610	402	398	273	659	463
Não remunerado	1.394	637	1.984	1.389	1.867	1.138
<b>Não agrícola 2005</b>						
Empregado com carteira	1.398	942	1.466	1.357	1.480	1.315
Militar	2.207	440	1.061	915	1.861	1.259
Funcionário público estatutário	1.437	1.188	1.778	1.689	2.702	1.539
Outros empregados sem carteira	1.074	836	1.284	1.503	1.250	1.067
Trabalhador doméstico com carteira	455	852	1.104	936	852	976
Trabalhador doméstico sem carteira	675	613	847	868	838	755
Conta-própria	845	645	1.309	1.173	1.205	921
Empregador	2.059	3.240	3.730	2.999	2.590	3.024
Trabalhador na construção para o próprio uso	459	392	748	300	120	468
Não remunerado	696	637	1.519	2.428	1.501	893

Fonte: Tabulações especiais das Pnads.

Elaboração: Diset/Ipea. Brasília, nov. 2006.

Obs.: \*Foi utilizado o "deflator para rendimentos da Pnad: INPC". IpeaData.

Em relação às **ocupações não agrícolas**, os empregadores, os funcionários públicos estatutários, os militares e os empregados com carteira aparecem como os grupos com os maiores rendimentos, exceto no Nordeste, em 2005.

Interessante ressaltar que os militares, em 2004 no Nordeste e em 2005 no Norte, apresentaram um rendimento domiciliar médio superior ao dos empregadores em ocupações não agrícolas. Ademais, no período considerado apenas os militares tiveram acréscimos médios significativos em termos reais, cerca de 35%; os empregados com carteira e os empregadores mantiveram os mesmos rendimentos médios, sendo a variação, embora positiva, muito baixa: 2,6% e 1,7%, respectivamente.

No Nordeste, principal região rural brasileira, vale destacar que os rendimentos domiciliares médios somente registraram aumentos para as categorias de militares, outros empregados sem carteira, conta-própria e trabalhadores na produção para o próprio consumo. Os empregados domésticos, com e sem carteira, apresentaram grande diminuição nos rendimentos médios no período.

No Sudeste, exceto os empregados com carteira e os trabalhadores na produção para o próprio consumo, todos os ocupados em atividades rurais não agrícolas apresentaram ganhos em termos das respectivas rendas médias domiciliares auferidas. Já no Sul, apenas os empregados com carteira assinada, os outros empregados sem carteira e os funcionários públicos estatutários tiveram as respectivas rendas médias aumentadas. No Centro-Oeste, o grupo de “trabalhadores na produção para o próprio consumo” foi o de maior crescimento, seguido pelos “não remunerados” e “militares”.

Os funcionários públicos estatutários tiveram diminuição de rendimentos domiciliares entre 2004 e 2005 no Norte, Sudeste e Sul, e crescimento significativo nas demais regiões: 25% no Nordeste e 40% no Centro-Oeste. Os por conta própria tiveram decréscimos na renda média domiciliar em todo país; e os trabalhadores domésticos com e sem carteira tiveram pequenos aumentos, constituindo o conjunto com menores rendimentos na áreas rural do país.

#### 2.4 Conflitos rurais e movimentos sociais

Os conflitos no campo, no Brasil, não são uma exclusividade de nossos tempos, mas uma das marcas do processo de ocupação do país. O número de conflitos rurais registrados pela Comissão Pastoral da Terra vem aumentando. Foram 440 em 1995 e, em 2005, 1.881, ou seja, mais que quadruplicou. Nota-se também um significativo crescimento tanto na quantidade de pessoas envolvidas nessas ocorrências (mais de 3 vezes) como em termos das áreas envolvidas com conflitos de diversas naturezas (3,5 vezes).

TABELA 12

#### Conflitos agrários – quadro geral: Brasil 1996 a 2005

Especificações	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nº de conflitos	440	750	736	1.100	983	660	880	925	1.690	1.801	1.881
Assassinatos	39	54	30	47	27	21	29	43	73	39	38
Pessoas Envolvidas	318.458	935.134	506.053	1.139.086	706.361	556.030	532.772	451.277	1.190.578	975.987	1.021.355
Hectares	3.250.731	3.395.657	3.034.706	4.060.181	3.683.020	1.864.002	2.214.930	3.066.436	3.831.405	5.069.399	11.487.072

Fonte: Setor de Documentação da Secretaria Nacional da CPT.

Preliminarmente esses dados indicam que está longe de se conseguir a desejada paz no campo, que nem as ações de reforma agrária, nem as do Pronaf têm conseguido consolidar. A expansão dos cultivares de soja em direção à Amazônia, bem como a aceleração da exploração predatória de vastas áreas – sobretudo retirada de madeira e expansão pecuária – têm propiciado verdadeiras situações de guerra na disputa pela posse da terra.

O resultado mais evidente dos conflitos – os assassinatos – também não arrefeceu. Tiveram seu ponto mais baixo no ano 2000, com 21 ocorrências, e seu auge em 2003, quando a CPT contabilizou 73 mortes. Mas em alguns momentos a explosão da vio-

lência faz emergir dos mais afastados lugares do país a face mais cruel da disputa pela terra. Alguns acontecimentos tiveram especial gravidade e grande impacto na opinião pública e entidades de defesa dos direitos humanos.

- **Corumbiara** – Em julho de 1995 um grupo de sem-terra ocupou uma área da Fazenda Santa Elina, em Rondônia, município de Corumbiara, perto da divisa com o Mato Grosso e da fronteira com a Bolívia. Dias depois, foi expedida liminar de reintegração de posse, por pressão de ruralistas da região. Estabeleceu-se impasse nas negociações pela desocupação da área. Na madrugada de 9 de agosto, começou o despejo pela PM de Rondônia e jagunços contratados por fazendeiros. Os acampados foram violentamente atacados. Segundo relatos lideranças dos trabalhadores sem terra, homens foram executados sumariamente, mulheres foram usadas como escudo humano pelos atacantes. O acampamento foi completamente destruído. Pelo menos 12 pessoas foram mortas, 350 pessoas foram presas, dezenas foram feridas e inúmeros casos de torturas e espancamentos foram registrados. Ninguém foi responsabilizado pelos crimes e abusos cometidos.
- **Eldorado de Carajás** – Foram assassinados 19 homens na tarde de 17 de abril de 1996, em Eldorado dos Carajás, Pará. Os atacantes foram 155 policiais, divididos em dois grupos. O primeiro, saído de Paraupabas era composto por 69 homens armados com 2 metralhadoras 9 mm, 1 revólver calibre 38, 10 revólveres calibre 32 e 38 fuzis calibre 7,62. Ocuparam uma das extremidades do Km 96 da Rodovia PA-150. A outra tropa veio de Marabá e tomou conta do outro lado da estrada. Seus 85 policiais militares estavam armados com 8 submetralhadoras 9 mm, 6 revólveres calibre 38, 1 revólver calibre 32, 28 fuzis calibre 7,62, 29 bastões e 14 escudos. Os 19 mortos eram integrantes da “Caminhada pela Reforma Agrária”, iniciada no dia 10 de abril por 1.500 famílias de trabalhadores rurais sem-terra. Um dia antes do massacre, por volta das 15h, essas famílias montaram um acampamento no Km 96 da PA-150, próximo à cidade de Eldorado dos Carajás. Os trabalhadores interditaram a estrada e exigiam alimentos e transporte, em negociação com a Polícia Militar, que acompanhava a marcha. Tais solicitações tinham por base compromissos firmados entre os sem-terra e autoridades do Estado do Pará. A Polícia Militar iniciou a ação jogando bombas de gás lacrimogêneo contra os trabalhadores e disparando tiros para o alto. Em seguida, a PM começou a disparar rajadas de metralhadora. Os integrantes do MST se defenderam arremessando paus, pedras, foices, terçados e disparando alguns tiros de um revólver. Além dos 19 trabalhadores mortos, a ação da PM resultou em 81 pessoas feridas, sendo 69 sem terra e 12 policiais militares.

O legista que fez a perícia dos corpos atestou que pelo menos dez sem-terra foram executados. Sete lavradores foram mortos por instrumentos cortantes, como foices e facões.

O então ministro da Agricultura, Andrade Vieira, encarregado da reforma agrária, pediu demissão na mesma noite, sendo substituído, dias depois, pelo senador Arlindo Porto. Uma semana depois do massacre, o governo federal confirmou a criação do Ministério da Reforma Agrária e indicou o então presidente do Ibama, Raul Jungmann, para o cargo de ministro.

No âmbito do judiciário o julgamento dos implicados diretamente no episódio foi marcado pela morosidade e ambiente de acusações e de intimidação dos jurados e das testemunhas de acusação.

**Cronologia do processo**

- O massacre de Eldorado do Carajás teve repercussão ímpar pelo número de mortos, pelas circunstâncias das execuções sumárias, e em razão do número de policiais envolvidos. Contudo, somente em decorrência da intensa pressão do MST e da sociedade, conseguiu-se que pelos menos os policiais militares diretamente envolvidos com as execuções sumárias e lesões fossem processados judicialmente.
  - Junho de 1996 – Início do maior processo em número de réus da história criminal brasileira. Cento e cinquenta e cinco policiais militares. Nesses dez anos, o processo ultrapassou o número de dez mil páginas.
  - 16 de agosto de 1999 – a primeira sessão do Tribunal do Júri para julgamento dos réus em Belém, foi encerrada com a absolvição dos três oficiais julgados – que comandavam a tropa durante o confronto com os trabalhadores rurais. A imediata reação do MST, dos advogados e do promotor, fez que os julgamentos dos demais cento e cinquenta e dois réus fossem imediatamente suspensos.
  - Abril de 2000 – Tribunal de Justiça do Estado do Pará determinou a anulação do julgamento anterior, decisão mantida em um segundo julgamento em outubro de 2000. Antevendo a anulação do julgamento, o juiz Ronaldo Valle solicitou o afastamento do caso. Dos dezoito juízes criminais da Comarca de Belém, dezessete informaram ao Presidente do Tribunal de Justiça que não aceitariam presidir o julgamento, informando como razão para tal, na maioria dos casos, simpatia pelos policiais militares e aversão ao MST e aos trabalhadores rurais.
  - Abril de 2001 – nomeada uma nova juíza para o caso: Eva do Amaral Coelho que designou o dia 18 de junho de 2001 como data para o novo julgamento dos três oficiais absolvidos em agosto de 1999. Contudo, alguns dias antes do início da sessão, a juíza determinou a retirada do processo da principal prova da acusação, um minucioso parecer técnico da Unicamp, subscrito pelo Professor Ricardo Molina que, em conjunto com um CD-Rom de imagens digitais, comprovaria que os responsáveis pelos primeiros disparos contra os trabalhadores foram os policiais militares. Novamente o MST reagiu a essa nova situação anormal, obrigando a juíza a rever sua posição. Em razão disso, a juíza suspendeu o julgamento marcado para o dia 18 de junho e não apresentou nova data para a retomada do julgamento.
  - Em junho de 2002 o julgamento dos acusados pelo massacre Eldorado do Carajás foi retomado, resultando na absolvição de 141 soldados e um oficial. Foram condenados os oficiais Coronel Pantoja e Major Oliveira, com o benefício de recorrerem em liberdade.
  - Novembro de 2004 – A 2ª Câmara do Tribunal de Justiça do Pará julga numa só sessão todos os recursos da defesa e da acusação e mantém a decisão dos dois julgamentos realizados pelo Tribunal do Júri, absolvendo os 142 policiais militares e condenando o Coronel Pantoja (228 anos de prisão) e o Major Oliveira (154 anos de prisão).
  - Setembro de 2005 – Pantoja é posto em liberdade por decisão do Supremo Tribunal Federal que lhe concedeu *habeas-corpus*.
  - Outubro de 2005 – o Major Oliveira é posto em liberdade por decisão do Supremo Tribunal Federal, que estendeu a ele o *habeas-corpus* em favor do Coronel Pantoja.
- Atualmente aguarda-se o julgamento do Recurso Especial apresentado ao STJ e posteriormente do Recurso Extraordinário apresentado ao STF.

Elaboração dos autores.

- **Felisburgo** – Minas Gerais, 2004. As 200 famílias que ocupam a Fazenda Nova Alegria, Município de Felisburgo, no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, desde 1º de maio de 2002, foram surpreendidas – em 20 de novembro de 2004 – por rajadas de balas disparadas por 18 pistoleiros, três deles encapuzados, fortemente armados, que assassinaram cinco trabalhadores e balearam outros vinte. Além dos disparos, atearam fogo em todas as barracas. O Instituto de Terras de Minas Gerais (ITER) por meio do levantamento da cadeia dominial, constatou que a fazenda é devoluta e, por morosidade do Poder Judiciário, o processo de assentamento das famílias continuava inconcluso.

Depois de tanto tempo, apenas três envolvidos estão presos. O mandante do crime continua em liberdade, assim como outros sete jagunços já identificados pelas vítimas. Eles convivem diariamente com os sem-terra atacados, mantendo o clima de terror na região. A Fazenda Nova Alegria, de dois mil hectares de terras devolutas, de acordo com o Instituto de Terras de Minas Gerais, ainda não foi destinada à reforma agrária.

O mandante e também participante dos crimes, o fazendeiro Adriano Chafic Luedy, irá a júri popular. Ele teve sua prisão decretada por duas vezes e conseguiu, em ambas as ocasiões, a liberdade por meio do Superior Tribunal de Justiça. As entidades que acompanham o caso agora pedem o desaforamento do julgamento para que ele seja verdadeiramente imparcial já que o réu possui uma forte influência política e econômica na região do Vale do Jequitinhonha.

- **Caso Dorothy Stang** – A missionária norte-americana Dorothy Stang, foi assassinada em fevereiro de 2005 com três tiros, em uma emboscada ocorrida numa estrada de terra, localizada no município de Anapu, no Pará, próximo a Altamira (a 777 km de Belém). A irmã Dorothy possuía cidadania brasileira e atuava na região como agente da

Comissão Pastoral da Terra (CPT), o braço agrário da Igreja Católica que age em conjunto com trabalhadores rurais em defesa da reforma agrária. Segundo a CPT, irmã Dorothy vinha sendo ameaçada desde que iniciou o trabalho na cidade, em 1997. Em seu trabalho, apoiava famílias de pequenos trabalhadores rurais em conflitos com grileiros, grandes produtores e madeireiros que ocupavam terras destinadas a assentamentos.

Ela foi morta a mando de grileiros e madeireiros da região, que já vinham ameaçando-a há algum tempo. Nos dias 9 e 10 de dezembro de 2005, os dois pistoleiros acusados pela morte da irmã foram julgados e condenados. Rayfran das Neves Sales, o Fogoió, ficará 27 anos na prisão; e Clodoaldo Carlos Batista, o Eduardo, 17 anos. Os mandantes, os fazendeiros Vitalmiro Bastos, o Bida; Regivaldo Pereira, o Taradão; e Amair Feijoli, o Tato, ainda não foram julgados.

- **Chacina de Unaí** – Em 28/01/2004, três auditores fiscais do trabalho, ligados ao departamento regional de Belo Horizonte, e o motorista que os acompanhava foram mortos na rodovia vicinal MG-188, a 55 km de Unaí (MG). Os quatro receberam tiros na cabeça. O objetivo dos fiscais mortos era vistoriar as condições de trabalho, remuneração e acomodação das pessoas arregimentadas para colherem a safra de feijão, que acontece de 15 de janeiro até o fim de fevereiro na região. Apesar de um dos fiscais ter recebido ameaças de morte, o grupo não tinha proteção policial.

O grupo móvel é deslocado para fazendas no interior do país que sofreram denúncia de trabalho escravo. Como são operações consideradas de risco, os fiscais são acompanhados da Polícia Federal.

A Justiça Federal denunciou nove acusados, cinco homens que seriam os executores continuam presos e quatro acusados de serem mandantes, entre eles dois irmãos da família Mânica, um deles atual prefeito de Unaí, que tem foro privilegiado e será julgado no Tribunal Regional Federal, em Brasília. Os outros oito acusados vão a júri popular. A data dos julgamentos ainda não foi marcada.

Os casos relatados constituem uma pequena parcela da violência que ainda grassa no campo. A demora para que os culpados sejam levados a julgamento gera uma cultura de impunidade que só faz alimentar a “lei dos mais fortes”.<sup>3</sup>

## 2.5 Trabalho escravo

O trabalho escravo que tem sido mais freqüentemente detectado em áreas rurais está presente na agenda governamental desde 1995.

Os diagnósticos existentes sobre a prática de trabalho escravo apontam como origem imediata o endividamento e a imobilização física de trabalhadores em fazendas, até que terminem de saldar as dívidas a que ficaram submetidos por meio de fraude e pelas próprias condições da contratação do trabalho. São geralmente aliciados por intermediários e, por meio de acertos verbais, são transportados muitas vezes para centenas de

---

3. A impunidade dos mandantes e executores da líder sindical Margarida Alves, na Paraíba, em 1983, é fato. Dos cinco acusados de serem os mandantes do crime, apenas dois foram julgados e absolvidos pelo Tribunal do Júri da Comarca de João Pessoa. Margarida foi morta com um tiro no rosto na porta de sua casa e diante de seu filho de dez anos. Ela presidia o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Alagoa Grande, na Paraíba. Em sua homenagem foi instituída a jornada de lutas – Marcha das Margaridas – pela garantia e ampliação dos direitos e conquistas das mulheres trabalhadoras rurais.

quilômetros de distância, onde ficam completamente isolados e submetidos a condições de trabalho perigosas e sem qualquer garantia de respeito a seus direitos. Sobrevivem em condições precárias: sem abrigo adequado, alimentação deficiente e acesso restrito, ou mesmo vedado, à água potável.

Desconhecem os cálculos dos encargos debitados em seu nome e não recebem remuneração em espécie. A “dívida” cresce sem parar. Não podem se demitir e só quando são flagrados pela fiscalização do trabalho são libertados. Muitos morrem durante o cativeiro e não existe qualquer registro de que tenham estado em determinada fazenda. Os documentos pessoais – quando existem – como carteira de identidade e/ou carteira profissional – freqüentemente ficam retidos pelos empregadores ou seus agentes.

Existem causas estruturais que podem ser encontradas na miséria, no desemprego, na exclusão social, na precariedade no acesso à terra pela inexistência de uma efetiva reforma agrária. Também contribuem a impunidade, a lentidão do Judiciário e a própria forma como o Estado se comporta na fronteira agrícola, não conseguindo comandar o processo de ocupação econômica. Isso sem contar que o trabalho escravo se faz acompanhar de outros ilícitos: desmatamento ilegal, grilagem de terras, assassinatos de trabalhadores rurais, sonegação fiscal e previdenciária.

O Grupo Especial de Fiscalização Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) está à frente do combate ao trabalho escravo. Dados divulgados pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), até 2 de maio de 2005, mostram que foram fiscalizadas 1.310 fazendas e liberados 14.569 trabalhadores, com pagamento de indenizações. Os relatórios de fiscalização são encaminhados imediatamente para os Ministérios Públicos para os desdobramentos cabíveis no âmbito de suas competências.

Em 15 de outubro de 2004, por meio da portaria nº 540 do MTE, foi criado o Cadastro de Empregadores – Lista Suja, que identifica os responsáveis pela exploração de trabalho escravo. O Plano Nacional previa a implementação dessa medida por meio de lei, mas atendendo aos reclamos dos movimentos de defesa dos direitos humanos, o governo antecipou-se e a instituiu por meio de uma portaria ministerial.<sup>4</sup>

A inclusão do nome do infrator no Cadastro (Lista Suja) ocorre após o fim do processo administrativo decorrente dos autos de infração lavrados pelos auditores fiscais do trabalho. A exclusão, por sua vez, vai depender do monitoramento do infrator durante dois anos. Se durante esse período não houver reincidência e forem pagas todas as multas impostas pela fiscalização e quitados todos os débitos trabalhistas e previdenciários, o nome será retirado.

Em 6 de abril de 2005, o Banco do Brasil anunciou o cancelamento de crédito para sessenta clientes, entre pessoas e empresas, que fazem parte do Cadastro de Empregadores (Lista Suja) feita pelo governo com os nomes de quem foi flagrado pela fiscalização do MTE explorando mão-de-obra escrava. Esses clientes tinham empréstimos com recursos públicos no valor total de R\$ 100 milhões.

Contudo, uma outra medida ainda aguarda solução: a aprovação da PEC 438/2001, que prevê o confisco de terras onde for constatado trabalho escravo. Apesar de o atual governo não ter conseguido a aprovação pelo Congresso Nacional da proposta que com-

---

4. Para que não possa ser julgado inconstitucional, o Cadastro de Empregadores deve ser objeto de lei específica, como a que tramita no Senado, que transforma em Lei o Cadastro de Empregadores e os desdobramentos dele decorrentes.

punha seu programa de governo em 2002, lançou o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo já em 2003.

Entre 1995 e 2002, foram libertadas da escravidão 5.893 pessoas em 175 operações de fiscalização que vistoriaram 816 fazendas. Nesse período, R\$ 3.515.193,00 em direitos trabalhistas foram pagos aos trabalhadores. Entre 2003 e julho de 2006, 15.759 pessoas ganharam a liberdade, em 276 operações de fiscalização que verificaram 751 fazendas: os empregadores foram obrigados a pagar R\$ 21.880.318,46 aos recém-libertos. O salto nos números mostra que a eficiência do sistema de combate à escravidão aumentou com o Governo Lula.

Não basta, contudo, libertar essas pessoas para se acabar com a escravidão. Pois os relatórios do governo federal mostram que muitos acabam se tornando cativos novamente. O sistema de combate ao trabalho escravo ainda é recente e está em fase de institucionalização. A Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) foi criada em agosto de 2003, para monitorar a execução do Plano Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo, lançado pelo Presidente da República, em 11 de março de 2003.

## 2.6 Os movimentos sociais

Em março de 2006, na cidade de Porto Alegre, seis organizações ligadas às lutas dos camponeses pela reforma agrária (MPA, MST, MAB, MMC, CPT e ABRA)<sup>5</sup> apontaram dez medidas governamentais tidas como avanço e acúmulo para a agricultura camponesa e a reforma agrária, além de um conjunto bem maior de outras medidas e circunstâncias negativas, por meio do documento “Balanço das medidas do Governo Lula (2002-2006) em Relação à Agricultura Camponesa e Reforma Agrária no Brasil”.

As medidas consideradas positivas foram as seguintes:

- 1) Implantação do seguro rural. O seguro passou a dar cobertura também ao trabalho e garantir a renda do agricultor em caso de prejuízos decorrentes de fatores naturais. Todavia, esse benefício ainda não é universal. Estima-se que dos 5 milhões de famílias camponesas, apenas 1,2 milhão poderão ter acesso ao seguro.
- 2) Aumento do volume de crédito rural disponibilizado aos pequenos agricultores por meio do programa Pronaf – de três para 8 bilhões de reais por ano.
- 3) Programa “Luz para Todos”, que objetiva universalizar o acesso à energia elétrica no campo, de forma subsidiada, exceto para as famílias com domicílio no extremo Norte do país.
- 4) Ampliação do programa de construção e melhoria de casas para os agricultores.
- 5) Não-repressão dos movimentos sociais, ainda que a repressão seja realizada pelas polícias militares que estão sob comando dos governos estaduais.
- 6) Ampliação dos recursos para programas de educação no campo (Pronera).
- 7) Demarcação da área indígena *Raposa Serra do Sol* em Roraima.

5. Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA).

- 8) Implantação do programa do biodiesel, que prevê adicionar 2% de óleo de origem vegetal ao óleo diesel com participação da agricultura camponesa na produção desse combustível.
- 9) Ampliação dos recursos para assistência técnica nos assentamentos – apesar de este atendimento ainda não ser totalmente universal nem público, uma vez que prioriza convênios com entidades privadas.
- 10) Apoio, ainda tímido e aquém das necessidades, para o programa de instalação de cisternas (captação familiar de água) no semi-árido nordestino.

Boa parte das medidas consideradas negativas relaciona-se com o meio ambiente (biosegurança, sementes transgênicas, entre outras) e destaca a diferença entre os montantes de recursos disponibilizados para a agricultura familiar e reforma agrária em comparação com os recursos e vantagens direcionados para o agronegócio. Em relação à reforma agrária destacam-se os seguintes pontos negativos: o não cumprimento da promessa de assentar prioritariamente as famílias acampadas; a não atualização dos índices que medem a produtividade, a aprovação da Lei que transferiu para as Prefeituras a arrecadação do ITR e sua desvinculação do financiamento da reforma agrária; a manutenção de programas do tipo “reforma agrária de mercado”; a não aprovação da lei que permitiria a expropriação dos imóveis com trabalho escravo; as derrotas na CPMI da Terra; e a impunidade que prevalece diante dos conflitos e assassinatos de trabalhadores rurais e de suas lideranças. Outros pontos negativos referem-se à questão indígena, especificamente à morosidade do processo de demarcação das terras, e a políticas que atendem aos interesses do agronegócio. Merece destaque a notação de que a política oficial de pesquisa desenvolvida pela Embrapa continua priorizando os interesses das grandes propriedades e do agronegócio.

### **3 Quadro institucional e ações de governo: 1995 a 2005**

#### **3.1 Reforma Agrária – 1995 a 2002**

Desde 1995, a política agrária e fundiária sofreu modificações de estrutura e foco. No primeiro período de governo de FHC (1995-1998), pretendia-se dar cumprimento às promessas eleitorais de assentamento de 280 mil famílias. As condições jurídicas básicas – legislação infraconstitucional – já tinham avançado, especialmente com a promulgação da Lei da Terra (Lei nº 8.629/1993), bem como estavam presentes outras circunstâncias favoráveis: o preço da terra havia caído após o Plano Real, os movimentos sociais rurais confiavam na concretização das promessas eleitorais e, no geral, a opinião pública aferida nos grandes centros urbanos era favorável à reforma agrária. Mas outras conjunturas negativas travaram as boas intenções. No plano macroeconômico, as orientações políticas não reservaram espaço suficiente para o financiamento da política fundiária em geral e da reforma agrária em particular. No plano administrativo, o desaparelhamento do Estado para cumprir as tarefas inerentes ao processo de reforma agrária era notório. Além disso, os setores contrários à reforma sempre estiveram articulados, sobretudo na grande mídia e no Congresso Nacional, com enorme capacidade de defesa de seus interesses. Cedo se desencadeia um movimento com vistas à criminalização dos movimentos sociais rurais, com foco específico no MST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra.

Logo nos primeiros meses do novo governo – meados de 1995 – uma tragédia veio conturbar o ambiente agrário: o massacre de Corumbiara. A violência contra trabalhadores rurais não era novidade, mas o ineditismo do acontecimento foi sua dimensão, como

já relatado. Alguns meses depois, em abril de 1996, nova tragédia de proporções ainda maiores, em Eldorado de Carajás. A questão agrária mais uma vez se via contaminada pela intolerância e violência no campo, palco contínuo de ocorrências dessa natureza.

Entre 1995 e 1998 a reforma agrária aparece como importante prioridade governamental, em razão da demanda crescente por terra, exercida por setores organizados da sociedade. A resposta do governo, no âmbito administrativo, foi a criação, em 1997, do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária que, em 1999, transformou-se no Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, posteriormente denominado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Como afirmado na edição de n. 6 desta publicação: “A principal orientação estratégica neste período foi a de conduzir o processo de reforma agrária de forma descentralizada, pelo repasse, aos estados e municípios, de várias tarefas e prestação de serviços aos assentados e assentamentos que até então constituíam tarefa exclusiva da União”.

A pressão exercida pelos movimentos sociais sob a forma de ocupação de propriedades consideradas improdutivas e a constituição de acampamentos de sem-terra marcou o primeiro período do governo FHC e contribuiu para que o governo cumprisse a meta prometida. Para agilizar o processo foi editada em 11 de junho de 1997 a Medida Provisória nº 1.577,<sup>6</sup> que alterou a forma de o governo atuar na reforma agrária: estabeleceu novos critérios para vistorias e processos de desapropriação de áreas improdutivas, além de viabilizar o repasse para os estados de tarefas antes sob responsabilidade da União, tais como vistorias e avaliações de propriedades rurais situadas no seu território, radicalizando os procedimentos de descentralização do processo de reforma agrária. Muitos dos programas criados nesse período foram posteriormente abandonados ou tiveram seus métodos e objetivos transformados. O projeto Luminar – de prestação de assistência técnica –, por exemplo, teve grande aceitação por parte dos movimentos sociais que, por meio de convênios específicos com o Incra se habilitavam a prestar assistência técnica aos assentamentos, por equipes multidisciplinares e especificamente treinadas. Contudo, sua execução apresentou problemas, sobretudo de execução orçamentária, e houve denúncias de desvios de recursos. Daí ter sido extinto, sem que, no entanto, surgisse proposta concreta e eficaz para o cumprimento da função “assistência técnica”.<sup>7</sup>

Somente em março de 1999, já no segundo mandato de FHC, o MDA foi formalmente estruturado e procedeu a uma revisão das ações e das diretrizes operacionais existentes, comprometendo-se a implantar as orientações estratégicas alinhadas no documento “Novo Mundo Rural”, que estabeleceu como objetivo central

(promover o) desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos –, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e no fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas.

6. Em suas reedições posteriores a MP nº 1.577/1997 recebeu acréscimos, no sentido de dificultar e penalizar as invasões de terras.

7. Ver análises sobre este e outros programas – Casulo, Roda Viva e Cédula da Terra – em edições anteriores deste periódico.

Seus principais pontos:

1. Extinção do Proclera, até então o único programa específico de crédito para os assentados da reforma agrária, passando suas atribuições a serem executadas pelo Pronaf-Linha A;
2. Descentralização da reforma agrária;
3. Terceirização – repasse para os assentados da responsabilidade direta pela realização das obras de infra-estrutura que se fizerem necessárias em cada projeto de assentamento, levando em consideração os respectivos Projeto de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) que passariam a receber recursos específicos.
4. Privatização – da reforma agrária, permitindo à iniciativa privada promover projetos de assentamento, o que não chegou a ser implementado.
5. Reforma Agrária de Mercado – adoção de mecanismos para a compra da terra pelos interessados – trabalhadores rurais sem-terra ou com terra insuficiente – desde que organizados em associações.<sup>8</sup>

Somente a extinção do Proclera – e sua substituição pelo Pronaf A – foi completamente implementada. A descentralização ainda é parcial, embora tenha avançado bastante, sobretudo na prestação de serviços de assistência técnica. A privatização na forma proposta também não foi adiante, menos por conta de resistências dos movimentos sociais rurais, mas, sobretudo, por falta de interessados em assumi-la.

### 3.2 Reforma Agrária: Governo Lula

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, gerou grandes expectativas e deu novo vigor aos movimentos sociais dos sem-terra. Em primeiro lugar, estabeleceu o compromisso de acelerar os assentamentos, especialmente das famílias acampadas. Porém, logo se tomou consciência de que havia um imenso *déficit* relativo às ações e investimentos necessários para estruturarem produtivamente a quase totalidade dos projetos existentes. Também a pouca disponibilidade de terras para assentamento imediato – a depender de processos longos de desapropriação – impossibilitou que fossem acelerados os assentamentos desde logo. Daí o fato de, em seus primeiros anos, o volume de assentamentos ter ficado bem abaixo do esperado.

No primeiro ano do Governo Lula, ocorreu aumento das ocupações de terra e de acampados e acampamentos, por conta da expectativa de que os dispositivos da MP 2.183-56, de 27 agosto de 2001<sup>9</sup> não seriam aplicados. Essa MP previa a suspensão da vistoria de terras invadidas e a exclusão da reforma agrária dos que participassem de ocupações de terra ou de prédios públicos.<sup>10</sup> E, somando-se a este quadro, a intenção governamental expressa de acelerar o processo de reforma agrária fez emergir movimentos

8. Em 1997 teve início uma experiência piloto – Projeto Cédula da Terra – apenas na Região Nordeste, com parte dos recursos do BID. Em 2000 o programa foi ampliado e teve sua denominação alterada para Banco da Terra, que no Governo Lula transformou-se no Programa de Crédito Fundiário, que opera em todo território nacional.

9. A Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que modificou a tramitação das Medidas Provisórias, estabelece em seu artigo 2º: “As medidas provisórias editadas em data anterior à publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.”

10. Este cancelamento, em princípio defendido pelo atual governo, acabou “esquecido”: nem foi revogado, nem aplicado. Que se tenha notícia, a suspensão de processo desapropriatório só ocorreu em Pernambuco, no município de Tracunhaém (ver o número 7 deste periódico).

e organizações de ruralistas para, segundo eles, “garantirem o direito de propriedade” e inibir as manifestações dos movimentos dos sem-terra que acusam de ilegais. Grupos e patrulhas armadas ressurgiram, destacando-se as dos Estados do Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul. Em outros estados, sobretudo no Norte e no Nordeste, pistoleiros e grupos justiceiros continuam atuando.

No âmbito do Legislativo, sobretudo por pressão dos grupos ruralistas, foi criada, em 2005, uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito inicialmente para investigar as ocupações de terra. Após entendimentos entre o governo e a oposição, ficou acertado que a CPMI seria mais abrangente, devendo “realizar amplo diagnóstico sobre a estrutura fundiária brasileira, os processos de reforma agrária e urbana, os movimentos sociais de trabalhadores, que têm promovido ocupações de terras, áreas e edifícios privados e públicos”. A Comissão findou seus trabalhos com a apresentação de dois relatórios: um, do Deputado João Alfredo (PSOL-CE) que não foi aprovado; e um substitutivo, elaborado pela oposição, do Abelardo Lupion (PFL-PR), aprovado pela CPMI, com encaminhamentos condenatórios em relação aos movimentos sociais rurais e como proposta mais polêmica a recomendação para tornar a invasão de terras um crime hediondo (ver no nº 12 desta publicação relato sobre as conclusões desta CPMI).

Em fins de 2003, o governo divulgou seu Plano de Reforma Agrária para o período 2003-2007. Suas principais metas, ano a ano, estão expressas na tabela a seguir apresentada.

TABELA 13

**Principais ações e metas do “Plano de Reforma Agrária do Governo Lula” – número de famílias a ser beneficiadas, por tipo de ação**

Tipo de Ação	2003	2004	2005	2006	Total Governo Lula	2007	total PPA 2004/2007
Assentamentos	30.000	115.000	115.000	140.000	400.000	150.000	520.000
Crédito fundiário	17.500	37.500	37.500	37.500	130.000	37.500	150.000
Famílias com Regularização Fundiária	0	150.000	150.000	200.000	500.000	187.500	650.000
<b>Total de Famílias a ser beneficiadas</b>	<b>47.500</b>	<b>302.500</b>	<b>302.500</b>	<b>377.500</b>	<b>1.030.000</b>	<b>375.000</b>	<b>1.320.000</b>

Fonte: MDA.

O Plano inclui dois tipos de atuações que, embora sejam importantes segmentos da política fundiária, não podem ser confundidos com a reforma agrária: o crédito fundiário e a regularização fundiária.

Em 2006, os beneficiários do crédito fundiário e dos programas similares antecedentes (Cédula da Terra e Banco da Terra) foram retirados do Arquivo Geral do Sinfra. Parte do movimento social rural, com destaque o MST, criticava este tipo de contabilidade que incluía os beneficiários desses programas como assentamentos da reforma agrária. Porém, a existência de um mecanismo que possibilite o acesso à terra em situações onde não existe a possibilidade legal de desapropriações para fins de reforma agrária é importante. Igualmente, a legalização da terra dos pequenos posseiros é fundamental para a estabilidade desses agricultores e para fazer justiça com quem há anos trabalha no mesmo lote de terra.

## 4 Balanço das principais políticas e programas governamentais

### 4.1 Os números da Reforma Agrária

Em 31 de dezembro de 2005 estavam em execução 6,8 mil projetos de assentamento, que ocupavam uma área total de 61,16 milhões de hectares. Com capacidade potencial para 877 mil famílias, contabilizavam quase 686 mil famílias assentadas, das quais 534 mil a partir de 1995. Embora exista uma demanda potencial por reforma agrária ainda a ser atendida, este número de famílias assentadas é significativo, *vis-à-vis* a quantidade de estabelecimentos familiares existentes no país.<sup>11</sup>

TABELA 14

#### Projetos de reforma agrária em execução, segundo ano de criação do projeto Brasil – 1900-2005

Ano de criação	Nº de Projetos	(A) Área (ha)	Nº de Famílias (capac.)	(B) Famílias Assent.	Área Média (ha) [A/B]	% Área	% Fam. Assent.
Até 1994	936	16.686.341,9929	258.567	152.066	109,73	27,3%	22,2%
1995 a 1998	2.315	12.346.037,5391	290.597	251.979	49,00	20,2%	36,7%
1999 a 2002	1.956	8.878.929,8548	161.361	141.033	62,96	14,5%	20,6%
Subtotal 1	4.271	21.224.967,3939	451.958	393.012	54,01	34,7%	57,3%
2003	330	4.574.564,3786	26.317	24.061	190,12	7,5%	3,5%
2004	458	4.691.723,5718	39.810	34.021	137,91	7,7%	5,0%
2005	876	13.987.848,7238	100.424	82.600	169,34	22,9%	12,0%
Subtotal 2	1.664	23.254.136,6742	166.551	140.682	165,30	38,0%	20,5%
<b>Total</b>	<b>6.871</b>	<b>61.165.446,0610</b>	<b>877.076</b>	<b>685.760</b>	<b>89,19</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: MDA/INCRA/SD/Sipra. Rel\_0227. Data: 11/09/2006.

Exceto para os anos a partir de 2003, não é possível avaliar quantos assentamentos foram realizados a cada ano, por não ter havido divulgação de quantas famílias teriam sido assentadas em projetos criados em anos anteriores. Muito menos, se tais assentamentos constituíam substituições – ocupação de lotes abandonados – ou foram feitos em parcelas até então não ocupadas. Assim, apenas se dispõe do número de famílias existentes em cada projeto de assentamento, em determinada data. Como o arquivo do Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (Sipra/Incrá) é de atualização permanente, têm-se os presentes, mas não a contabilidade das substituições ou das primeiras ocupações.

Em projetos criados até 1994, estão 22,2% das famílias assentadas; em projetos criados entre 1995 e 2003, 57,3% e, nos anos recentes, de 2003 a 2005, as demais 20,5%, conforme mostra a tabela 14. Como observado na edição anterior deste periódico, entre 2003 e 2005 a criação de projetos na Amazônia, tanto os extrativistas como os de reserva florestal, estão elevando consideravelmente as áreas médias por família assentada. Mas esse resultado restringe-se à região Norte do país, onde a área média dos lotes da reforma agrária é de 164 hectares. Sem dúvida, os lotes da região Norte elevam a média nacional. No Sul está a menor área média: 22,8 ha, seguindo-se as das regiões Sudeste e Nordeste, que são 1,5 vezes maiores (tabela 15).

11. O estudo "Novo Retrato da Agricultura Familiar. O Brasil Redescoberto". GUANZIROLI, C. H.; CARDIM, S. E. de C. S. (Coord.). Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO. Brasília, 2000, com base no Censo Agropecuário de 1995/1996, identificou a existência, naquele momento, de 4,14 milhões de estabelecimentos familiares.

As regiões Norte e Nordeste concentram quase  $\frac{3}{4}$  das famílias assentadas, mas em condições e tamanhos de lotes bastante diferentes. No Norte estão 72% das terras destinadas a projetos de assentamento, e 39% das famílias assentadas. Os projetos mais recentes incorporaram a preocupação com o meio ambiente e buscam tecnologias produtivas mais adequadas, procurando diferenciarem-se das experiências anteriores de assentamento, especialmente das implementadas nos anos 1970-1980, que não privilegiavam a sustentabilidade dos lotes. Atualmente, 50% das áreas com projetos de assentamento na região estão sendo geridas com a preocupação de aliar desenvolvimento produtivo com conservação ambiental.

TABELA 15

**Reforma Agrária – projetos em execução em 31 de dezembro de 2005: área total dos projetos, capacidade potencial, nº de famílias assentadas – Brasil, grandes regiões e UF selecionadas**

Regiões e Ufs	Nº de Projetos	Área (ha)	Nº de Fam. (capacidade)	Nº Famílias Assentadas	Área Média (ha)	% Fam. Assentadas
BRASIL	6.871	61.165.446,0610	877.076	685.760	89,19	100,00%
Norte	1.376	43.767.552,3953	382.130	266.114	164,47	38,81%
Nordeste	3.198	8.484.098,6547	282.755	239.678	35,40	34,95%
Sudeste	575	1.129.342,8859	42.449	32.358	34,90	4,72%
Sul	723	731.013,3747	35.503	32.100	22,77	4,68%
Centro-Oeste	999	7.053.438,7504	134.239	115.510	61,06	16,84%
Estados com maior nº de famílias assentadas						
Pará_1	664	15.144.619,9523	197.461	136.999	110,55	19,98%
Maranhão_2	803	3.962.379,2977	118.651	94.411	41,97	13,77%
Mato Grosso_3	511	5.552.005,7864	87.735	72.890	76,17	10,63%
Bahia_4	512	1.393.255,9146	42.094	35.092	39,70	5,12%
Rondônia_5	144	5.638.391,3265	73.552	34.960	161,28	5,10%
Soma (1+2+3+4+5)	2.634	31.690.652,2775	519.493	374.352	429,67	54,59%
% do total	38,34%	51,81%	59,23%	54,59%	481,73%	

Fonte: MDA/INCRA/SD/Sipra. Rel\_0227. Data: 11/09/2006.

Cinco estados concentram mais da metade das famílias assentadas: no Pará, Maranhão, Mato Grosso, Bahia e Rondônia estão mais de 50% das famílias assentadas (tabela 15). Essas Unidades da Federação ainda estão em processo de consolidação da fronteira agrícola, com disponibilidade de terras ainda não exploradas ou com situações de domínio mal definidas. Outros estados das regiões Norte e Centro-Oeste apresentam as mesmas condições, podendo-se prever que futuramente poderão se constituir em grandes concentrações de áreas reformadas.

QUADRO 2

**A busca do desenvolvimento sustentável**

Um dos maiores desafios para a reforma agrária sempre foi o da construção de um modelo que possibilite permanência das famílias assentadas nas áreas rurais com qualidade de vida e sustentabilidade econômica. Na Amazônia, a consciência de que tal modelo deve necessariamente incluir a garantia de manutenção da floresta está cada vez mais presente. A experiência de formas de ocupação do espaço amazônico segundo padrões e tecnologias existentes no Sul, no Centro e no Sudeste do país não foi bem-sucedida. Por isso estão sendo criadas alternativas mais compatíveis com a compreensão que ora se tem da importância do adequado manejo dos recursos naturais. Estão sendo transformadas em projetos de assentamento extensas áreas que vinham sendo exploradas sem quaisquer preocupações ambientais e de sustentabilidade de longo prazo. Algumas iniciativas são, neste sentido, promissoras.

No Acre, por exemplo, uma antiga área de produção de borracha, palmito e exploração madeireira – conhecida como Bonal – está sendo transformada em projeto de assentamento, segundo os princípios da Florestania, que busca a criação de cidades no meio da floresta em harmonia com a natureza. Alguns antigos projetos de assentamento estão tendo orientações e propostas de estruturação modificadas. Um dos mais antigos e até agora desorganizados projetos de assentamento, o PAD (Projeto de Assentamento Dirigido Pedro Peixoto, também está se propondo a seguir uma proposta de desenvolvimento sustentável, segundo os princípios da Florestania.

Elaboração dos autores.

As possibilidades de expansão dos assentamentos da reforma agrária nas demais regiões do país estão condicionadas, sobretudo, pela resolução de outras variáveis. Uma das mais significativas está centrada nas discussões sobre o ajustamento dos critérios que

determinam se dado imóvel rural é susceptível de desapropriação para fins de reforma agrária. A revisão dos índices de produtividade que balizam os procedimentos de desapropriação de terras improdutivas, por interesse social, pode ser feita mediante um procedimento administrativo simples na sua forma, mas de difícil negociação política. A desapropriação de terra para fins de reforma agrária deve atender aos critérios, as condições e os limites expressos na legislação vigente. São atualmente levados em conta critérios econômicos – expressos pelos índices “grau de utilização da terra” (GUT) e “grau de eficiência da exploração” (GEE) – Lei nº 8.629 de 25/02/1993. A fonte de informação sobre a produtividade é o Cadastro de Imóveis Rurais do Incra, e os atuais índices foram estipulados tendo por base os resultados dos Censos Agropecuários de 1970 e 1975, do IBGE. Em março de 2005, foi feita uma proposta pelo MDA para a atualização dos índices de produtividade – GEE e GUT –, que enfrenta fortes resistências por parte de setores agrícolas patronais e empresariais.<sup>12</sup>

As tabelas 7.1 a 7.5c, do *Anexo Estatístico*, traçam um quadro geral sobre a situação dos Projetos de Assentamento em execução em 31 de dezembro de 2005. A observação delas deve levar em consideração que não é possível, para o período de tempo considerado (1995-2005), se ter um levantamento exato dos assentamentos realizados em cada ano. Tem-se, isso sim, o número de famílias assentadas, por ano de criação dos projetos (tabelas 7.1).

As informações sobre assentamentos realizados a cada ano, só ficaram disponíveis a partir de 2003 quando foi possível verificar a quantidade de assentamentos em projetos antigos, mas não consolidados. Em 2003, das 34.975 famílias assentadas, 68,5% foram em projetos criados em anos anteriores; em 2004, foram 63,8% das 81.184 famílias assentadas; e, em 2005, esta proporção de assentados em projetos criados em anos anteriores é menor: 42,1%. das 127.107 famílias assentadas.

Alguns pontos se destacam desse conjunto de tabelas:

- Apenas 6,1% dos projetos, que abrigam 11,7% das famílias foram considerados consolidados.
- A região Sul possui o maior índice de projetos consolidados, mas ainda assim em baixa proporção: apenas 9% do total;
- Nos projetos criados até 1994, a desapropriação para fins de reforma agrária constitui a forma mais freqüente para a obtenção de terras e conformação dos projetos, cerca de 54% do número e quase 50% da área. A discriminação e a arrecadação de terras contribuíram para a formação de 11,5% dos projetos com quase 40% da área.
- Entre 1995 e 1998 a desapropriação responde por 73% dos projetos e 63% da área. Assim, as terras arrecadadas e obtidas por reconhecimento, diminuem – para

12. Propriedade Produtiva: aquela que explorada econômica e racionalmente atinge, simultaneamente, Grau de Utilização da Terra (GUT) igual ou superior a 80% e Grau de Eficiência na Exploração (GEE) igual ou superior a 100%. Grau De Utilização Da Terra (GUT): parâmetro utilizado para aferir a utilização da terra. É obtido a partir da relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável (explorável) total do imóvel. Grau De Eficiência Na Exploração – (GEE): parâmetro utilizado para aferir a eficiência da exploração da área efetivamente utilizada do imóvel, obtido da seguinte forma: *i*) divide-se a quantidade colhida de cada produto vegetal pelo respectivo índice de rendimento estabelecido pelo Incra; *ii*) divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho pelo índice de lotação animal estabelecido pelo Incra; e *iii*) o GEE é determinado pela divisão entre a soma dos resultados obtidos na forma dos itens anteriores e a área efetivamente utilizada, multiplicada por 100.

13% dos projetos e 29% da área. Neste período, a compra de terras aparece com algum significado: constituíram 10% dos projetos e 4,8% da área com novos projetos.

- No segundo governo FHC – 1999 a 2002 - as desapropriações diminuem, sobretudo quanto à área total assim obtida, significando que o mecanismo foi aplicado em imóveis de menor porte relativamente a períodos anteriores. A maior parte das terras foi obtida via reconhecimento, discriminação e arrecadação: 54% do total. Neste período a compra de terras não foi significativa.
- Entre 2003 e 2005 as desapropriações foram significativas em termos numéricos, mas captaram pequena porção das terras que foram utilizadas para a constituição dos projetos de assentamento (44% do número e apenas 8% da área). A maior parte da área veio dos procedimentos de reconhecimento, discriminação e arrecadação: 32% das unidades com 82% da área.

#### 4.2 Dez Anos de Pronaf – 1995-2005

No bojo do processo de modernização da agricultura brasileira, as políticas públicas para a área rural foram direcionadas para apoiar os setores mais capitalizados e com produção voltada para o mercado externo, parte da estratégia de se buscar o equilíbrio da balança comercial do país. Essa opção não beneficiou a produção familiar, majoritariamente excluída dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo quanto ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro da produção.

Até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública de âmbito nacional voltada para o atendimento das necessidades específicas dos agricultores familiares. Por pressão do movimento sindical de trabalhadores rurais,<sup>13</sup> que começou a centrar suas reivindicações para a “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, o tema passou a integrar a agenda governamental com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, que recentemente completou uma década de existência.

Apesar de seus acertos, expressos pela constante ampliação de recursos disponibilizados, do número de contratos firmados e da diversificação do público-alvo, não existem dados oficiais sistematizados que possam retratar o estágio atual de desenvolvimento da agricultura familiar<sup>14</sup> ou oferecer informações sobre os possíveis impactos do Pronaf na vida dos agricultores familiares que tiveram acesso ao Programa.

Criado em 1995, o Pronaf,<sup>15</sup> definiu-se como uma estratégia de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção do desenvolvimento rural, passando a atuar:

- a) no financiamento da produção – Pronaf-C (custeio e investimento);
- b) no financiamento de infra-estrutura e serviços municipais (Pronaf-M);

13. Sobretudo dos vinculados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da agricultura (Contag) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT),

14. O último Censo Agropecuário foi realizado em 1995/1996. Uma próxima edição está programada para o próximo ano.

15. Em 1994, atendendo reivindicações dos agricultores familiares, sobretudo da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) o Governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Propap), no âmbito do Ministério da Agricultura, com recursos a ser operacionalizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Embora tenha tido um orçamento reduzido e atendido a poucos beneficiários, constitui um marco importante para a construção de políticas públicas diferenciadas por categorias de agricultores familiares. Foi o embrião do Pronaf.

- c) na capacitação e profissionalização; e
- d) na negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

Sua criação representou a legitimação e o reconhecimento, pelo Estado, de uma categoria social até então ignorada – os agricultores familiares – que estava marginalizada do acesso aos benefícios da política agrícola designados como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência. O entendimento que prevaleceu para a caracterização do agricultor familiar que passou a ser o objeto do programa resultou de uma negociação política entre os interessados e o governo e não de definição precisa e ancorada em conceitos formais estabelecidos.

Desde então o Pronaf passou por sucessivas modificações, não apenas para ampliar seu público-alvo, mas, também, tornar-se mais ágil e efetivo na busca dos objetivos de desenvolvimento da agricultura familiar. As de maior relevo ocorreram em 1999, tanto no âmbito institucional<sup>16</sup> como na diversificação de suas atribuições, em especial a absorção do Procefa e a redefinição de suas áreas de atuação.

Algumas das transformações do Pronaf resultaram das pressões dos movimentos sociais, que tinham como objetivo adequar seus mecanismos à diversidade das situações presentes no campo brasileiro e, assim, incorporar os segmentos mais pobres e menos assistidos da agricultura familiar, com pouca ou nenhuma integração com o mercado, baixo ou nulo domínio ou manejo de técnicas modernas ou mais adequadas de produção e comercialização.

A incorporação do Procefa ao Pronaf, a partir de 1999, criou um contingente especial de atendimento, os assentados da reforma agrária, Grupo “A”, o que desagradou a movimentos sociais dos trabalhadores rurais. No ano seguinte foi criada uma nova linha de financiamento direcionada aos agricultores familiares mais pobres, com rendimentos anuais de até R\$ 1,5 mil.

As necessidades a ser cobertas pelo Pronaf ampliaram-se bastante, sobretudo para atender as crescentes demandas por crédito. Para cumprir os seus objetivos gerais de promoção e fortalecimento da agricultura familiar incluiu, entre suas linhas ações, a provisão de políticas públicas de assistência técnica e extensão rural.

No presente, o Pronaf atende aos seguintes grupos de agricultores, conforme especificação do Plano Safra da Agricultura Familiar 2006-2007:

- Grupo A – assentados da reforma agrária;
- Grupo B – miniagricultor familiar, com renda bruta anual até R\$ 3.000 e sem utilização de qualquer tipo de mão-de-obra não familiar;
- Grupo A/C – crédito complementar, unicamente para operações de custeio, para agricultores assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária e pelos beneficiários do Programa Nacional e Crédito Fundiário;
- Grupo C – agricultor familiar com renda bruta anual entre R\$ 3.000 e R\$ 16.000, podendo utilizar mão-de-obra de empregados temporários;
- Grupo D – agricultor familiar com renda bruta entre R\$ 16.000 e R\$ 45.000, podendo dispor de até dois empregados permanentes; e

16. O Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário foi criado em substituição ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária (conforme Medida Provisória nº 199/12, de 26 de novembro de 1999). Meses antes, em julho, o Pronaf já havia saído do Ministério da Agricultura.

- Grupo E – agricultor familiar com renda bruta entre R\$ 45.000 e R\$ 80.000, podendo dispor de até dois empregados permanentes.

Ao longo de sua existência o Pronaf passou por novos acréscimos e alguma perda de substância. Em 2003, o programa de fortalecimento da infra-estrutura e serviços municipais (Pronaf-M) passou para o comando da Secretaria de Desenvolvimento Territorial/MDA; paralelamente, incorporou o público do Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger/Rural, que passou a constituir seu Grupo “E”. Também foram estabelecidos novos critérios de seleção de beneficiários tendo em vista demandas específicas de segmentos de trabalhadores rurais e/ou de regiões do país, mas sempre obedecendo à segmentação por grupos ou linhas.<sup>17</sup>

O Pronaf Mulher, categoria especial de crédito para investimento destinada a agricultoras casadas ou solteiras, destina-se à integrantes de famílias dos grupos A, A/C, B, C, D e E, independentemente de já terem recebido operação de crédito em outra linha. Qualquer atividade que gere renda, agrícola ou não-agrícola, pode vir a ser financiada. O grupo de enquadramento da mulher é o mesmo da família, ou seja, se a família for grupo A, a mulher adere ao crédito Pronaf Mulher do grupo A.

Outra recente modificação foi a ampliação do limite de área para seis módulos fiscais nos sistemas de produção, com predomínio da atividade pecuária, e a mudança na forma de cálculo da renda bruta dos estabelecimentos com atividades agroindustriais. Essas modificações visam aumentar ainda mais o número de agricultores familiares que poderão acessar os diferentes benefícios do programa.

Apesar de avanços no aperfeiçoamento e ampliação do universo de cobertura, o programa não se livrou de uma boa dose de ambigüidade, tanto em termos do público-alvo a ser beneficiado quanto em seus objetivos essenciais, que, ao lado de orientações produtivistas, expressa outras mais amplas, como a geração de empregos, a inclusão social e o desenvolvimento territorial.

Para alguns pesquisadores o Pronaf “está conseguindo produzir o ambiente institucional necessário à ampliação da base social da política nacional de crédito e de desenvolvimento rurais”;<sup>18</sup> para outros, entretanto, tem limitações por conta das contradições inerentes a uma política que aposta no desenvolvimento local e em potencializar atividades diversificadas (via industrialização, turismo, lazer etc.), e, simultaneamente, insiste na ênfase à profissionalização e apoio ao “verdadeiro agricultor”,<sup>19</sup> entendido como aquele produtor cujos rendimentos originam-se essencialmente na agricultura.

A questão que ora se coloca é: o Pronaf pode servir como instrumento em prol da emancipação e redução das desigualdades, ou, ao contrário, atua como elemento que reforça as diferenças socioculturais? Seu objetivo de interferir na matriz da distribuição de renda por meio da ampliação do acesso ao crédito formal a populações que a ele não tinham acesso está tendo sucesso?

17. Destacam-se os seguintes grupos ou categorias sociais a receberem tratamento especial do programa: Pronaf Agroindústria; Pronaf Custeio de Agroindústrias Familiares e de Comercialização da Agricultura Familiar; Pronaf Cota Parte; Pronaf Mulher; Pronaf Jovem; Pronaf Convivência com o Semi-Árido; Pronaf Floresta; e Pronaf Agroecologia.

18. Conforme Abramovay e Veiga, 1999. p. 45-46.

19. CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. *Projeto Urbano Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 8, p. 70-82, abr. 1997. Disponível em :<www.ecunicamp.br/nea/rurbano/textos>.

#### 4.2.1 Desempenho do Pronaf-Crédito

Desde sua criação o Pronaf viabilizou mais de 7 milhões de contratos de custeio para atividades agrícolas e pecuárias, significando um dispêndio total de R\$ 25,0 bilhões. As contratações de crédito para investimentos somam, no período, 9,5 milhões e consumiram R\$ 37,9 bilhões. O crescimento das operações mostra a existência de uma grande demanda por crédito pelos agricultores familiares com renda bruta anual, em 2005, de até R\$ 60 mil/ano. A tabela 16 mostra o desempenho do Pronaf-Crédito a cada ano, desde 1995.

TABELA 16

#### Brasil – número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por modalidade e ano fiscal

(Valores deflacionados IGP-DI dez. 2005)

Anos	Custeio		Investimento		Total	
	Nº contratos	Valor	Nº contratos	Valor	Nº contratos	Valor
1995	30.306	238.327.473,87	187	1.754.435,55	30.493	240.081.909,42
1996	306.562	1.341.617.544,17	4.844	26.407.991,02	311.406	1.368.025.535,19
1997	415.667	2.269.405.101,71	70.795	947.923.972,30	486.462	3.217.329.074,01
1998	558.833	2.614.363.230,49	87.411	435.940.377,91	646.244	3.050.303.608,40
1999	671.239	2.328.774.947,57	131.610	1.097.846.585,81	802.849	3.426.621.533,38
2000	757.536	2.374.394.434,00	212.191	1.358.511.163,39	969.727	3.732.905.597,38
2001	723.754	2.231.945.869,33	186.712	1.094.731.738,33	910.466	3.326.677.607,66
2002	677.730	1.735.079.780,52	275.517	1.203.897.226,62	953.247	2.938.977.007,14
2003	860.730	2.684.438.380,80	277.382	1.636.845.980,09	1.138.112	4.321.284.360,89
2004	1.049.840	3.611.407.504,71	561.623	2.221.057.188,21	1.611.463	5.832.464.692,92
2005	983.377	3.601.591.284,30	687.806	2.802.598.845,02	1.671.183	6.404.190.129,32
<b>Soma</b>	<b>7.035.574</b>	<b>25.031.345.551,47</b>	<b>2.496.078</b>	<b>12.827.515.504,25</b>	<b>9.531.652</b>	<b>37.858.861.055,72</b>

Fonte: www.pronaf.gov.br. / Informantes: Bacen (somente exigibilidade bancária), BANCOOB, BANSICREDI, BASA, BB, BN e BNDES. Dados atualizados - Bacen: até 06/2006; BANCOOB até 08/2006; Bansicredi: até 08/2006; Basa: até 03/2006; BB: até 08/2006; BN: até 07/2006 e BNDES: até 07/2006 - Últimos 3 meses sujeitos à alterações. Consulta em: 25/09/2006.

Tomando o ano de 1999<sup>20</sup> como base, já que neste ano foram introduzidas as mudanças mais significativas no programa, com a criação de linhas específicas para grupos predefinidos de agricultores, tem-se um panorama claro de sua evolução.

O crescimento do número de contratos e dos valores tem sido constante. Uma pequena diminuição nos contratos de custeio em 2004, relativamente a 2005, foi compensada pelo crescimento dos contratos para investimentos, que entre 1999 e 2005 quintuplicaram. A performance em termos dos montantes aplicados também tem sido significativa. Entre 1999 e 2005 os gastos do programa, em valores reais, aumentaram 1,87 vez. Nos anos 2001 e 2002 houve um decréscimo tanto no número total de operações quanto no dos montantes aplicados.

Um ganho indiscutível do Pronaf, segundo vários estudos e pesquisas, é o ter propiciado acesso ao crédito para muitos agricultores que nunca tinham tomado um financiamento bancário antes. Ao longo dos anos, o número de contratos vem aumentando, tendo alcançado, em 2005, mais de 1,6 milhão, com o comprometimento de R\$ 6,4 bilhões. Outro avanço se expressa pelo avanço de cobertura em todas as regiões e Unidades Federativas. Nos primeiros anos de execução as operações concentraram-se na região Sul, panorama que começou a ser alterado a partir de 1999, e mais fortemente desde 2002, como mostra a tabela que se segue:

20. Neste ano o Procerá (Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária) foi extinto e seu público-alvo passou a ser atendido pela Linha "A" do Pronaf. O programa também explicitou, por meio da criação das linhas "C" e "D", os agricultores familiares que passaria a atender. Mais informações sobre a constituição desses grupos podem ser encontradas nos números anteriores deste periódico.

TABELA 17

**Número Índice – Desempenho do Pronaf-Crédito – 1999 = 100**

Anos	Custeio		Investimento		Total	
	Nº contratos	Valor	Nº contratos	Valor	Nº contratos	Valor
1996	46	58	4	2	39	40
1997	62	97	54	86	61	94
1998	83	112	66	40	80	89
1999	100	100	100	100	100	100
2000	113	102	161	124	121	109
2001	108	96	142	100	113	97
2002	101	75	209	110	119	86
2003	128	115	211	149	142	126
2004	156	155	427	202	201	170
2005	147	155	523	255	208	187

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set./2006.

TABELA 18

**Porcentagem de contratos Pronaf-Crédito, por região – Brasil – 1995-2005**

Regiões	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Norte	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	2,5%	2,2%	3,3%	5,9%	7,5%	4,8%
Nordeste	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	22,2%	24,0%	31,4%	31,0%	36,1%	41,9%
Sudeste	9,6%	9,6%	9,6%	9,6%	11,7%	12,8%	11,9%	14,8%	14,3%	14,6%
Sul	84,5%	84,5%	84,5%	84,5%	60,6%	57,5%	50,3%	43,6%	38,6%	35,3%
Centro-Oeste	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,0%	3,4%	3,0%	4,7%	3,5%	3,4%

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

Desde 1999, o número de operações bancárias no Nordeste vem aumentando. Os montantes aplicados a cada ano também acompanharam, embora com menor intensidade, o movimento geral e desconcentração do Pronaf.

Nos seus anos iniciais, desde sua criação até 1998, o Pronaf quase não efetuou operações nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Concentrou-se na região Sul e, secundariamente, na Sudeste, que em conjunto, no período, ficaram, a cada ano, com mais de 93% das operações e do montante financiado. Basicamente, o fato de essas regiões concentrarem os segmentos mais organizados da agricultura familiar e uma melhor e mais bem distribuída infra-estrutura bancária, foi determinante para tal desempenho. Também nestes anos iniciais se tentava – pela primeira vez – a concessão de crédito rural especificamente para agricultores familiares. Testavam-se novos procedimentos e novas normas.

TABELA 19

**Porcentagem do montante do crédito rural do Pronaf por região – Brasil – 1995-2005**

Regiões	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Norte	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	3,1%	3,6%	6,5%	11,8%	11,9%	9,1%
Nordeste	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	25,7%	14,8%	15,4%	15,5%	18,2%	24,8%
Sudeste	16,8%	16,8%	16,8%	16,8%	16,6%	15,8%	14,8%	17,9%	17,0%	18,1%
Sul	76,3%	76,3%	76,3%	76,3%	49,0%	56,7%	55,6%	46,9%	46,6%	41,1%
Centro-Oeste	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	5,6%	9,2%	7,8%	7,8%	6,2%	6,9%

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

A observação conjunta das tabelas 18 e 19 mostra que os valores aplicados no Nordeste não aumentaram no mesmo ritmo e volume que o número de contratações. A partir do ano 2000, grande parte do incremento das operações na região deveu-se ao início de atendimento dos agricultores familiares de mais baixa renda, os mais pobres, até então completamente excluídos do acesso a quaisquer linhas de financiamento da produção,

que passaram a constituir o Grupo B do Pronaf.<sup>21</sup> Em 2004 e 2005, essas contratações concentraram quase 60% das operações do programa no Nordeste, e pouco mais de 25% do montante de cada ano, como mostra a tabela 18. As operações da linha B têm baixa participação nas demais regiões do país; somente nos dois últimos anos passou a atender os agricultores deste grupo em todas as regiões do país.

TABELA 20

**Participação percentual das contratações do grupo B, no total de operações – Brasil e regiões: 2000-2005**

Brasil e Regiões	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Contratos	Montante										
Brasil	4,97%	1,09%	11,72%	2,47%	17,72%	3,51%	13,25%	3,53%	24,48%	6,79%	27,94%	7,33%
Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	25,67%	4,49%	12,65%	2,21%
Nordeste	19,48%	4,68%	43,76%	15,04%	50,64%	20,48%	37,77%	19,92%	55,67%	30,66%	58,09%	25,60%
Sudeste	0,80%	0,12%	9,37%	1,60%	15,22%	2,44%	10,49%	2,43%	16,57%	3,89%	19,84%	4,17%
Sul	0	0	0	0	0	0	0	0	0,19%	0,04%	0,23%	0,05%
Centro-Oeste	0	0	0,19%	0,01%	0	0	0	0	0,01%	0,00%	0,27%	0,03%

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

As contratações para o grupo A, crédito de investimento para assentados da reforma agrária, consumiram, nos dois últimos anos, cerca de 20% do total de recursos destinados às operações de investimento. Nos primeiros anos, as operações de crédito para investimentos deste grupo representavam uma parcela significativa dos contratos e valores contratados, possivelmente por conta da absorção do Procerá, que já vinha com um passivo elevado de assentados e assentamentos ainda sem acesso aos créditos a que teriam direito por conta de serem beneficiários do programa de reforma agrária.

Contudo o desempenho desta linha do Pronaf ainda não é satisfatório, pois está muito aquém do necessário, haja vista a quantidade de famílias assentadas que deveria acessar esse crédito. No período considerado foram registrados 376.937 contratos para o grupo “A”, mas o número de famílias a ser beneficiadas seria de 515.396, o total de assentamentos entre 1995 e 2005. Deste número devem ser deduzidas as contratações via Procerá e acrescidos os assentamentos realizados antes de 1995.

TABELA 21

**Desempenho e participação do grupo “A” no total dos contratos de investimento do Pronaf-crédito – Brasil – 1999-2005**

Ano	Nº de Contratos	Valor contratado*	Valor Médio (R\$1,00)	% contratos (Grupo A x 100/ Total Pronaf)	Montante (%) (Grupo A x 100 / Total Pronaf)
1999	85.724	502.220.723,69	5.858,58	65,13%	45,75%
2000	96.167	795.031.331,21	8.267,19	45,32%	58,52%
2001	37.740	510.045.094,58	13.514,71	20,21%	46,59%
2002	41.644	509.810.240,00	12.242,11	15,11%	42,35%
2003	45.292	614.681.839,90	13.571,53	16,33%	37,55%
2004	35.416	456.785.700,50	12.897,72	6,31%	20,57%
2005	34.954	513.336.450,46	14.686,06	5,08%	18,32%

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

Obs.: \*Valores deflacionados IGP-DI dez. 2005.

Ademais, têm sido freqüentes os casos em que assentados que haviam atingido o teto de financiamento reivindicaram complementações a cada vez que o teto desta modalidade sobe. A tabela 21 revela que a participação relativa dos assentados diminui

21. Quando de seu início, no ano 2000, o Grupo B era formado pelos agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$ 1,5 mil. Esse limite foi estendido nos anos subseqüentes, sendo atualmente de R\$ 3 mil.

na medida em que o Pronaf ampliou suas linhas de atuação. Em 1999, quando da instituição do “grupo A”, as contratações consumiram 46% do montante de recursos destinados a investimentos e representaram mais de 65% dos contratos. A cada ano, esse número tem flutuado, tendo tido resultados decrescentes nos três últimos anos, período de significativo crescimento de novos assentados, o que indica um aumento preocupante de famílias sem condições de se estruturarem produtivamente. Isso, certamente, atrasa a constituição e consolidação dos projetos de assentamento e contribui para reforçar o falso entendimento sobre o fracasso da reforma agrária.

Os agricultores que formam o núcleo central do Pronaf – grupos C e D – são os que têm tido melhor cobertura ao longo dos anos de funcionamento do programa. Aliás, nos seus primórdios o Pronaf foi desenhado para atender esses estratos de produtores rurais, na época definidos como agricultores familiares consolidados (grupo “D”) ou em vias de consolidação (grupo “C”). No total, segundo os últimos dados disponíveis, os agricultores familiares do grupo C somariam pouco mais de 1,3 milhão de unidades produtivas, enquanto os do grupo “D”, cerca de 385 mil.<sup>22</sup> Esses dois segmentos da agricultura familiar, desde a constituição das linhas de atendimento do Pronaf em 1999, vêm absorvendo a maior parte dos recursos e firmando a maior parte dos contratos, como mostra a tabela 22.

TABELA 22

**Participação percentual dos contratos e dispêndios dos grupos “C” e “D” – Brasil 1999 a 2005**

Ano	% Contratos			% Valor		
	Grupo C	Grupo D	C+D	Grupo C	Grupo D	C+D
1999	29,73%	48,79%	78,52%	13,78%	62,14%	75,92%
2000	40,67%	35,76%	76,42%	21,96%	47,58%	69,54%
2001	38,11%	28,90%	67,01%	26,72%	41,26%	67,98%
2002	42,32%	27,26%	69,59%	28,97%	43,09%	72,06%
2003	47,79%	30,23%	78,02%	27,62%	45,55%	73,17%
2004	39,01%	21,78%	60,79%	25,16%	37,30%	62,46%
2005	36,48%	22,18%	58,66%	24,32%	37,55%	61,87%

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

A partir de 2003, alguns novos segmentos e possibilidades de financiamento foram introduzidos pelo programa: o Grupo “E”, pela incorporação dos atendimentos (e recursos) até então fornecidos pelo Proger-Rural; em 2004, um Grupo “X”, e os miniprodutores antes cobertos pelo MCR (Manual de crédito Rural); e, em 2005, financiamentos para a agroindústria. Esses grupos podem acessar valores médios mais elevados e vêm aumentando a participação no total dos empréstimos, como mostra a tabela 23, notadamente a partir de 2004. Em 2005, abocanharam pouco mais de 22% dos financiamentos concedidos, ou seja, os grupos ou linhas A, B, C e D, ficaram com cerca de 78% do montante total dos empréstimos concedidos naquele ano. Relativamente aos anos anteriores, cresceu pouco o volume de recursos aplicados nesses grupos que até então constituíam o público-alvo do Pronaf-Crédito.

22. SABBATO, A. D. O público-alvo do crédito rural do Pronaf: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996. Projeto de Cooperação Técnica Inkra/FAO. Projeto UTF/BRA/051/BRA. Brasília, set. 2000.

TABELA 23

**Contratos e montantes do Pronaf-Crédito para grupos selecionados – Brasil, 2002, 2003 2004 e 2005**

(Valores deflacionados IGP-DI dez. 2005 – em R\$ 1.000,00)

Grupos selecionados	2003		2004		2005	
	Nº de contratos	Valor contratado*	Nº de contratos	Valor contratado*	Nº de Contratos	Valor contratado*
Grupo E	28.257	268.841.188,84	51.401	676.247.245,62	61.844	852.486.803,33
Grupo X	-	-	358	14.287.065,16	62.577	357.967.356,97
Mini em 2004	-	-	36.090	125.064.566,17	49.553	204.447.422,32
Agroindústria	-	-	-	-	23	288.392,91
soma	28.257	268.841.188,84	87.849	815.598.876,95	173.997	1.415.189.975,53
% (em relação ao total do ano)	2,5	6,7	5,5	14,0	10,4	22,1
<b>Total (todos os grupos)</b>	<b>1.138.112</b>	<b>4.030.880.113,02</b>	<b>1.611.463</b>	<b>5.832.464.692,92</b>	<b>1.671.183</b>	<b>6.404.190.129,31</b>

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

O Plano-Safra da Agricultura Familiar também abriu a possibilidade de cada unidade familiar acessar mais de um financiamento, desde que o tomador seja outro membro da família do titular. Essas linhas estão direcionadas especificamente para mulheres e jovens, com valores nos limites ou tetos de cada grupo de pertencimento. Com isso, quanto maior a renda do enquadramento, mais elevados são os recursos disponibilizados para a unidade familiar em conjunto. Por exemplo, o atual Plano-Safra da Agricultura Familiar estabelece os seguintes critérios de financiamento na linha “Pronaf-Mulher”:

- i*) público-alvo: mulheres agricultoras, independentemente do estado civil;
- ii*) finalidade do financiamento: Investimento e Custeio para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades no meio rural, de interesse da mulher agricultora;
- iii*) Crédito-Teto: Grupos A, A/C e B = até R\$ 1,5 mil; Grupo C = até R\$ 6 mil; grupo D = até R\$ 18 mil; Grupo E = até R\$ 36 mil;
- iv*) Juros: Grupos A, A/C e B = de 25% sobre cada parcela; grupo C = R\$ 700,00 por parcela;
- v*) Prazo: Grupos A, A/C e B = até 2 anos. Grupos C, D e E = até 8 anos;
- vi*) carência: grupos A, A/C e B = até 1 ano. Grupos C, D e E = até 5 anos.

Com isso, quanto maior a renda familiar auferida, maior o valor do crédito passível de ser acessado. Essa lógica é coerente com a do funcionamento do mercado em termos atuarias, mas não é compatível com a de uma política que tem como objetivo promover o desenvolvimento e a progressão do nível de vida, trabalho e renda dos segmentos mais pobres da agricultura familiar.

A introdução de novos grupos e a maior segmentação do programa tornou mais complexo o gerenciamento do programa, e possivelmente agravou a disputa pelos recursos entre os vários grupos. Ainda assim, os empréstimos ao Grupo D apresentam uma performance melhor, quando se analisa a utilização dos recursos equalizados, relativamente ao grupo C. Os grupos A e B contam com recursos do Tesouro Nacional e/ou dos Fundos Constitucionais.

Comparando a distribuição de recursos e o perfil do público beneficiário, segundo os seus diferentes grupos, verifica-se, de um lado, a grande discriminação dos agricultores de menor renda na alocação dos recursos do Pronaf-Crédito. Assim, fica evidente que os recursos dirigem-se na quase totalidade para os grupos C e D. Apesar de os agricultores do grupo A contarem com a salvaguarda do Tesouro em seus empréstimos, ao longo dos últimos anos vem diminuindo a proporção de recursos que têm acessado.

Os agricultores do grupo B, o mais numeroso da agricultura familiar do país, vêm aumentando a participação em termos da partilha global de recursos: de 1% em 2000, ano de início das operações para este segmento, para 7,3% em 2005. Este segmento

comportava mais de 2 milhões de unidades, ou seja, 53,4% do número em 31,9% da área dos estabelecimentos recenseados em 1995-1996. Deve-se ressaltar que todos os financiamentos deste grupo são da modalidade “investimento”, com valor unitário anual de até R\$ 2 mil. Desde que foi criado, o grupo B já firmou cerca de 1,7 milhão de contratos, com valor médio real de R\$ 848 em 2000, para R\$ 1 mil em 2005. Esta média se situa em patamar bastante mais baixo que as possibilidades ofertadas pelo Plano-Safra da Agricultura Familiar 2005-2006, segundo o qual o “limite do financiamento passou a ser de até R\$ 3.000,00, em quantas operações o beneficiário desejar, mantido o limite máximo de R\$ 1.000,00 por operação, com liberações conforme o projeto técnico indicar.”

A tabela 24 mostra, em percentuais, a apropriação dos recursos aplicados a cada ano por cada um dos grupos do Pronaf.

TABELA 24

**Apropriação percentual dos recursos aplicados pelo Pronaf, segundo os grupos em que está estruturado – Brasil, 1999-2005**

Grupos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Grupo A	14,66%	21,30%	15,33%	17,35%	14,22%	7,83%	8,0
Grupo A/C	0,00%	0,09%	0,37%	1,00%	1,29%	0,83%	0,6
Grupo B	0,00%	1,09%	2,47%	3,51%	3,53%	6,79%	7,3
Grupo C	13,78%	21,96%	26,72%	28,97%	27,62%	25,16%	24,3
Grupo D	62,14%	47,58%	41,26%	43,09%	45,55%	37,30%	37,6
Grupo E	0	0	0	0	6,95%	11,59%	13,3
Grupo X	0	0	0	0	0	0,24%	5,6
Agroindústria familiar	0	0	0	0	0	0	0,005
Miniprodutores	0	0	0	0	0	2,14%	3,2
Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	9,42%	7,98%	13,85%	6,08%	0,49%	8,10%	0,1
Identificado/não registrado	0	0	0	0	0,34%	0	100,0
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>						

Fonte: Dados básicos: /www.pronaf.gov.br/ em 25 set. 2006.

As principais fontes de financiamento do Pronaf ainda são o FAT, os Fundos Constitucionais do Nordeste e Centro-Oeste e o Orçamento Geral da União (ver tabela 7.8, *Anexo Estatístico*). O Tesouro Nacional aloca, na rubrica financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar do OGU, recursos tanto para o financiamento direto aos beneficiários, como para a equalização dos juros nos financiamentos com recursos do FAT. No primeiro caso, os beneficiários são os assentados da Reforma Agrária e do Programa de Crédito Fundiário. No segundo, vão compor o diferencial dos juros e dos custos administrativos dos agentes financeiros. Os Fundos Constitucionais, especialmente o FNE, importante nos empréstimos de custeio e investimento no Nordeste e em Minas Gerais, foram responsáveis, no ano passado, por cerca de 17%, cabendo destacar que parte de seus recursos se destina aos assentados daquelas localidades. Por fim, as exigibilidades, que se dirigem somente aos agricultores mais capitalizados, que já haviam sido importante fonte de recursos nos primeiros anos de funcionamento do Pronaf, readquirem maior participação nos dois últimos anos.

A distribuição regional do Pronaf-Crédito vem crescendo no Nordeste e diminuindo no Sul, como pode ser visto na tabela 7.9 do *Anexo Estatístico*. Em quase todas as regiões – a exceção é o Nordeste – o volume de recursos aplicados é, em termos percentuais, sempre superior aos das contratações. O maior número de contratos no Nordeste (42% do total) fica distante do volume de recursos alocados (25% do total), significando um menor valor médio por contrato, seguramente por conta da maior concentração na

região do público do grupo B. De fato, o Nordeste concentra 74% dos estabelecimentos familiares de menores rendimentos anuais, que compõem o grupo B.<sup>23</sup>

#### 4.3 O PAA e a Questão do Excedente Agrícola no Desenvolvimento Rural

Como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o governo federal criou, em julho de 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Como já apontado por este periódico, trata-se de um instrumento de política pública que visa atingir dois objetivos fundamentais no combate à fome: apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos; e facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar.

O delineamento deste instrumento já se encontrava presente em propostas anteriores, especificamente no projeto Fome Zero, elaborado pelo Instituto Cidadania e, posteriormente, no documento *Diretrizes de Segurança Alimentar*, elaborado pelo GT-Consea em conjunto com o GT Interministerial. Nestas duas iniciativas discutia-se a necessidade, do ponto de vista de produção e renda, e do ponto de vista do consumo, de um subsídio de renda para que parcela significativa de consumidores pudesse adquirir produtos alimentares. O PAA foi apresentado formalmente no lançamento do Plano de Safra da Agricultura Familiar, em junho de 2003.<sup>24</sup>

Indo além das políticas agrícolas convencionais, pretendia-se com o PAA ampliar e aperfeiçoar o programa de apoio à produção familiar (Pronaf) e, simultaneamente, canalizar para a agricultura familiar parte da ampliação na demanda de alimentos gerada pelos programas governamentais de transferência de renda, compras de alimentos e recomposição de estoques públicos.

Uma característica importante das iniciativas que promovem a produção agroalimentar é a de que elas possibilitam enfrentar tanto a necessidade de criar oportunidades de trabalho e de apropriação de renda a essas famílias como a de ampliar e melhorar a oferta de alimentos. Esta é, seguramente, a principal diferença entre uma iniciativa como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e programas de segurança alimentar baseados, exclusivamente, em compensação de renda monetária. O PAA tem a possibilidade de transformar a realidade de seus beneficiários, inserindo-os na esfera produtiva, certamente uma estratégia competente de promoção do desenvolvimento rural. Essa característica o posiciona como um importante instrumento em prol do desenvolvimento rural numa perspectiva ampla. É evidente que sua eficácia depende de diversos fatores. E é isso que se pretende explorar no decorrer deste texto. Para tanto, serão utilizadas informações gerenciais da Companhia de Abastecimento (Conab) e também as observações registradas em avaliação feita pelo Ipea.

Na análise, será levado em consideração o papel desempenhado pelo chamado mercado institucional, que engloba as compras governamentais de alimentos para ser utilizados em programas e organismos públicos (alimentação escolar, hospitais, presídios e distribuição de cestas básicas, entre outros). Alguns deles, como a alimentação escolar, têm papel central no acesso aos alimentos por uma parcela vulnerável e numericamente

23. Sabbato Alberto Di, *op. cit.*

24. Vale ressaltar que o PAA e o Bolsa Família são os dois programas criados no Governo Lula. Os instrumentos legais que demarcam a criação e a operacionalização dos PAA são: Lei nº 10.696, artigo 18, de 02/07/2003 que cria o Programa; decreto número 4.772, de 2/07/2003 que institui o grupo gestor e a portaria número 111, de 7 de julho de 2003 que designa os membros do grupo gestor.

expressiva da população. Em países onde as compras governamentais são significativas e conta-se com uma gestão transparente, a participação de pequenos e médios fornecedores – notadamente, as associações de pequenos produtores agrícolas – nos programas públicos de alimentação constituem importante instrumento de alavancagem para estes produtores. Além dessas compras, serão levadas em consideração também as compras governamentais utilizadas como política agrícola (de sustentação de preço e renda), antes inexistente para estes produtores.

A conexão entre o abastecimento e a produção agroalimentar, outro dos objetivos do PAA, reflete também uma estratégia de “juntar as duas pontas”, quais sejam, os produtores agrícolas e os consumidores. Isto é, conectar a política agrícola à de segurança alimentar. A dificuldade está em construir uma política de segurança alimentar que insira os produtores mais vulneráveis. Naturalmente, coloca-se a questão de como a intermediação comercial, mesmo reduzida, desempenha o seu papel e quais instrumentos regulatórios devem estar disponíveis para evitar que os interesses comerciais se sobreponham aos de produtores e consumidores.

#### 4.3.1 Origem do PAA

A Lei<sup>25</sup> que criou o PAA alargou a possibilidade, já existente na Lei dos Preços Mínimos (Decreto Lei nº 69/1966), para que a Conab exercesse funções de financiamento agrícola e comercial, na condição de regulador de fomento (Banco de 2ª linha). Tal possibilidade, agora vinculada a uma estratégia de fomento à agricultura familiar organizada (sob o formato de cooperativas ou associações de assentados da Reforma Agrária, e/ou associações de pequenos produtores independentes) foi perseguida desde o início com a criação de instrumentos de crédito produtivo e comercial específicos ao “setor” familiar (contratos de compra antecipada, garantia de compra, compra direta etc.), criados e geridos pela Conab.

As inovações institucionais no âmbito do PAA fizeram chegar aos agricultores familiares instrumentos de crédito antes acessíveis a um grupo restrito de produtores bancarizados, caso da CPR-Alimento. Assim, o Programa tem a capacidade de recuperar o papel do governo de fazer políticas proativas para os agricultores familiares. Entretanto, deve-se deixar claro desde o início que isso não foi tarefa fácil e que o processo ainda não está completamente concluído.

O Ipea concluiu recentemente (dezembro de 2005) uma avaliação do Programa de Aquisição da Agricultura Familiar. Uma sistematização das principais conclusões pode ser uma pista para o entendimento de como se encontra o PAA, como se segue:

- a) O cotejo da concepção do Programa, com os instrumentos criados e os recursos orçamentários dotados, revelou considerável tendência de distanciamento relativamente à tríplice linha de prioridades (fomento produtivo-comercial a agricultura familiar, subvenções ao consumo às populações em risco, ação integrada de política agrícola e segurança alimentar), sem que tenha sido eleita nova opção estratégica;
- b) Do lado orçamentário, observou-se queda e estagnação das dotações em 2003, 2004 e 2005, além do fato de que a promessa do aporte de recursos da PGPM para aquisições de alimentos da agricultura familiar não se confirmou nos exercícios de 2003, 2004 e 2005;

25. Lei nº 10.696 de 2 de julho de 2003.

- c) Do ponto de vista do desenho institucional o PAA inovou ao criar instrumentos de crédito com garantia de compra (“compra antecipada, garantia compra – compra direta local” etc.) dirigidas especificamente a concretizar a estratégia integrativa do fomento à produção, conectada ao atendimento às populações em risco alimentar.
- d) Essa estratégia, desenhada ainda na origem pelo antigo Mesa, em conexão com a Conab, passa ao longo do ano de 2004 e da previsão para 2005, por processo de desconstrução, a partir de três determinantes: *i*) o encurtamento dos recursos orçamentários, incluindo aí a desvinculação dos recursos da PGPM; *ii*) em decorrência dessa restrição, a decisão do MDS, única fonte supridora de recursos, priorizar suas aplicações em projetos estritamente ligados ao atendimento da população em risco alimentar local ou aos diferentes convênios interestaduais e intermunicipais para promover projetos de produção e consumo de alimento específico, a exemplo do leite; e *iii*) a ação da área financeira governamental de redução do alcance das inovações instrumentais gerenciadas pela Conab, objetivando sua completa bancarização.
- e) A gestão do PAA, de caráter interministerial, encontra no Grupo Gestor do Programa um espaço restrito, quando considerada a complexidade política e administrativa que o Programa enseja. Na prática, o Grupo Gestor tem se limitado a indicar e definir os preços de referência dos produtos a ser objeto do Programa; tudo o mais tem ficado na competência específica de cada Ministério. Mas, como o programa acarreta ações e decisões interministeriais de fomento, de subvenção ao consumo e, ainda, de interação dessas funções, sobram problemas sem foro de decisão e gestão colegiado, levando a intermináveis esperas e/ou hipertrofia da área financeira sobre questões de caráter compartilhado.
- f) Por sua vez, o virtual bloqueio de inovações financeiras e comerciais do PAA, operados pela Conab, mas financiados com as fontes mencionadas, paralisa o programa e atropela uma positiva interação da empresa pública com o Banco do Brasil que se iniciara no processo. Esta talvez seja a constatação mais importante em termos de política. O bloqueio às inovações, de certa forma, interrompe um processo que seria muito importante para que houvesse a possibilidade de inserção de parcela importante da agricultura que se encontra atualmente excluída da esfera produtiva.

#### 4.3.2 Indicadores de Resultados

É preciso reconhecer que são perceptíveis os resultados de melhoria da renda dos agricultores beneficiados. Os indicadores relativos ao valor médio recebido por agricultor, à relação entre preço pago aos agricultores pela modalidade da compra direta e o preço mínimo vigente para as culturas e aos efeitos indiretos verificados com a recuperação de preços onde o governo federal adquiriu produtos da agricultura familiar, apontam para resultados promissores. Vale ressaltar que a análise feita mostra resultados de um programa que é ainda piloto, já que não atinge todos os agricultores familiares. Porém, pode ser interpretada como um sinalizador de quais seriam os impactos se houvesse um programa mais ambicioso, em termos de pessoas atendidas e de recursos disponíveis.

Um ponto que merece ser mencionado é que, principalmente na modalidade compra antecipada, o mecanismo de controle foi muito frouxo. Isto ocasionou índices de inadimplência muito elevados, inviabilizando o programa. Este talvez tenha sido o item mais importante para explicar a situação atual do PAA.

Para mostrar os resultados do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, foram selecionados três indicadores: o valor médio recebido por agricultor; a relação entre preço pago aos agricultores pela modalidade da compra direta e o preço mínimo vigente para as culturas; e os efeitos indiretos verificados com a recuperação de preços onde a Conab abriu pólos de aquisição de produtos da agricultura familiar.

#### 4.3.3 Valor médio recebido por agricultor

Os dados da pesquisa de avaliação feita mostram que os agricultores familiares que venderam sua produção (total ou parcial) para a Conab receberam, em média, R\$ 2,1 mil, que é um valor significativo para pequenos agricultores com dificuldades de inserção no mercado. Os maiores valores médios foram pagos na região Sul (R\$ 2,4 mil por agricultor) e na região Norte (aproximadamente R\$ 2,3 mil por produtor).

É importante salientar que o valor médio pago aos agricultores familiares depende, além do preço por produto, da quantidade de produção que é ofertada por cada um deles. Pelas normas do programa, cada agricultor pode receber até o máximo de R\$ 2,5 mil. Portanto, a média de R\$ 2,1 mil sinaliza que o programa praticamente atinge o teto proposto. É evidente que este valor é também muito pequeno para que se tenha o efeito desejado sobre o segmento familiar da agricultura brasileira, mas o que se pretende destacar é que este segmento pode ser inserido na esfera produtiva.

#### 4.3.4 Preço pago versus preço mínimo vigente

A mesma avaliação pesquisou os preços médios pagos para os seis produtos adquiridos: arroz, feijão anão, feijão preto, feijão macacar, milho e leite em pó, de acordo com a realidade de cada estado onde a modalidade da compra direta já operou. A relevância desses dados está na sua comparação com os preços mínimos vigentes para, a partir daí, avaliar os resultados do programa sobre a renda dos agricultores familiares.

Como é do conhecimento público, os preços mínimos estão, há muitos anos, bastante defasados em relação à realidade do mercado. E os preços mínimos eram, até o lançamento do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, a base para as políticas de compra da Conab. Com isso, pode-se perceber, claramente, por que as aquisições não eram realizadas e por que os estoques públicos de alimentos básicos estão em níveis tão baixos.

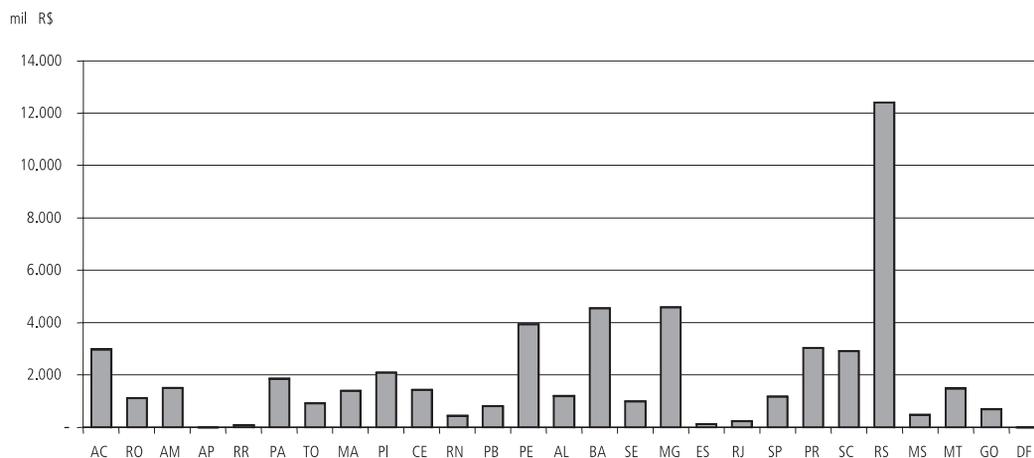
Assim, percebe-se que com as novas modalidades viabilizadas pelo Programa de Aquisição, a Conab pode adquirir produtos dos agricultores familiares por um preço entre o mínimo estabelecido por lei e o vigente no mercado, sem precisar de licitação. E o resultado positivo para a renda dos agricultores familiares é visível.

A comparação entre os preços pagos aos agricultores beneficiados pelo Programa de Aquisição e os preços mínimos vigentes mostra que, para os quatro produtos em que foi possível obter-se os dados, as diferenças são significativas. No caso do arroz e do feijão anão, o preço pago pela Conab é bem superior ao preço mínimo; para o feijão macacar, o preço pago na compra direta é também superior ao preço mínimo vigente; para o milho também há diferença significativa tanto no Mato Grosso do Sul quanto nos estados do Nordeste. Especificamente, a compra de feijão anão de agricultores de Mato Grosso do Sul e da Paraíba se deu em patamares bastante superiores aos dos preços mínimos, cerca de 2,8 e 3,1 vezes maior em cada localidade, respectivamente. O feijão macacar adquirido no Piauí, na Paraíba e no Rio Grande do Norte obteve preços

que foram – em todos os casos – 1,65 vez maiores que os preços de mercado. Também foram satisfatórios os preços obtidos por produtores de milho na Bahia, no Piauí, na Paraíba, no Maranhão e no Rio Grande do Norte. O arroz no Estado do Amazonas foi comprado por um valor 3,3 vezes superior ao mínimo estabelecido.

GRÁFICO 2

**Resultado PAA 2005 – Conab – Número de agricultores familiares beneficiados por UF**



Fonte: Conab.

#### 4.3.5 Síntese da avaliação do PAA

Um aspecto que muitas vezes não é considerado nas análises sobre o Programa de Aquisição de Alimentos são os benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores. Isso tem ocorrido tanto nos locais de abrangência dos pólos de compra da Conab quanto nos demais, onde são realizadas as compras institucionais por meio dos convênios firmados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com os estados e as prefeituras municipais. Há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários. Noutras situações, o mercado local absorve a produção e as compras governamentais anunciadas nem precisam ser realizadas, principalmente quando a intervenção visa exclusivamente a recuperação dos preços, características das compras da Conab para a formação de estoques.

Além dos impactos favoráveis aos preços e à renda agropecuária, o PAA ainda vem contribuindo para a organização e planejamento da oferta no segmento produtivo que alcança. Isso porque a compra dos alimentos não desobriga os vendedores do cumprimento das regras de classificação, de acondicionamento, de higiene e sanitárias inerentes à comercialização de alimentos.

Outro aspecto positivo a se destacar é o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo, fatores que extrapolam para o comércio local. Há registros da estruturação de produtores para o abastecimento de outras praças, além daquela em que a produção está sendo apoiada pelo PAA.

Pela ótica do consumo, estima-se que pesquisa mais apurada poderá comprovar que o PAA tem facilitado o acesso aos alimentos e a conseqüente diversificação e enriquecimento da alimentação servida nas escolas, creches, albergues, instituições de caridade e outras destinatárias dos alimentos adquiridos pelo governo federal dos agricultores familiares. No contexto atual em que está organizada a produção de alimentos,

a compatibilização da sustentabilidade com a segurança alimentar é um desafio cercado de dificuldades, mas também carregada de muitas oportunidades. A necessidade de manter a oferta de alimentos em condições de atender milhões de consumidores em cada país traduz a parte dessas dificuldades.

Um dos caminhos na busca de um sistema alimentar parece ser o fortalecimento da agricultura familiar, como formação social mais adequada para garantir a segurança alimentar em condições sustentáveis – em razão das próprias características que lhes são inerentes: de um lado, por sua identificação com modelos produtivos que dão ênfase à diversificação da produção; por outro lado, pela maior mobilidade para diferentes destinações do resultado de seu trabalho, podendo variar entre os extremos de depender exclusivamente de fontes externas do mercado ou recuar até o completo auto-abastecimento.

Além disso, deve ser considerado o fato de que essa modalidade de agricultura, embora também utilizando maquinaria e insumos químicos, o faça em menor grau, valendo-se de outros recursos, como a força animal e a adubação orgânica. Por isso emprega mais mão-de-obra, fortalecendo a equidade e reduzindo a pobreza rural.

É evidente que apenas um programa como o PAA não conseguirá dar conta de todos os problemas de comercialização deste segmento agrícola, mas é o início de uma política de comercialização que tem como objetivo atingir estes agricultores que sempre foram excluídos e, em razão disso, deve ser fortalecido e incentivado.

## 5 Desafios atuais e perspectivas

As condições de vida e trabalho no campo têm apresentado melhorias, embora ainda prevaleçam situações extremamente graves para alguns segmentos.<sup>26</sup> Os sem-terra ou com pouca terra ainda vivem e trabalham sob condições adversas, com acesso limitado aos bens e serviços essenciais. Infelizmente, não existem dados que possam sustentar a convicção do impacto positivo de determinadas políticas de desenvolvimento rural e que estão no cerne da estratégia adotada nos últimos dez anos com vistas ao desenvolvimento rural, especificamente a ações de reforma agrária e do Pronaf.

Se, de uma parte, detectam-se melhorias nos níveis de renda, de outra ainda estão presentes situações de exploração máxima da força de trabalho, nas ocorrências de trabalho em situação análoga a de escravos. Os dados sobre o trabalho rural revelam certa estabilidade na distribuição da PEA ocupada, entre atividades agrícolas e não-agrícolas, embora com distinções regionais. No geral, houve uma diminuição da PEA rural ocupada, seja nas atividades agrícolas, seja em atividades não-agrícolas. As políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de reforma agrária poderiam estar alterando este quadro, que, ademais, segue as mesmas tendências observadas em outros países: diminuição geral da população e da PEA rurais.

Também deve-se levar em conta as transformações pelas quais vem passando o desenvolvimento de atividades produtivas no meio rural. Ao lado de mudanças no padrão tecnológico das explorações agrícolas, sobretudo por conta da mecanização da produção, introdução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra e maior uso de técnicas de produção e manejo intensivas em capital, somam-se, os avanços dos perímetros urbanos decorrentes de mudanças legislativas de âmbito municipal.

26. Como a existência de mais de 200 mil famílias acampadas à espera de ser assentadas pela reforma agrária, os inúmeros flagrantemente de trabalho em condições análogas à de escravos.

De outra parte, esse movimento tem sido, em certa medida, contrabalançado pelos aumentos no uso de mão-de-obra com maior qualificação e percepção de melhores salários, necessidade imposta pelo crescimento do padrão tecnológico da produção, em determinadas áreas e para determinadas culturas.

Com relação aos rendimentos, os dados mostram a prevalência de maiores remunerações médias para os que se dedicam às atividades rurais não-agrícolas, para os empregadores, empregados com carteira de trabalho assinada e trabalhadores por conta própria no ramo agrícola, o que reforça o entendimento de que as melhores remunerações ficam com os que têm melhor acesso aos meios de produção.

Como recentemente apontou o sociólogo José de Souza Martins:<sup>27</sup> “ O Brasil tem sido um dos últimos países do mundo a tentar a via da reforma agrária como instrumento de reforma social e de justiça fundiária. É um dos raros países que ainda podem recorrer à reforma agrária na constituição de um sistema econômico pluralista.” Existe ainda um espaço possível de construção de um país mais igualitário, com aumento das oportunidades de inclusão social. A reforma agrária é em si mesma uma forte política de inclusão social e a única que redistribui um ativo fundamental para a construção da cidadania: a terra. Contudo, embora condição necessária, o acesso à terra não é suficiente em si. Deve ser acompanhado de uma série de medidas que possibilitem a construção de um novo patamar de vida aos seus beneficiários. Tem-se, então, dois tipos de objeções ao programa de reforma agrária tal como vem sendo executado desde a promulgação do I PNRA, em 1987: não é massivo e não tem conseguido propiciar as condições necessárias ao pleno desenvolvimento das áreas reformadas.

Ainda assim, é significativa a quantidade de famílias que desde então tiveram acesso à terra e nela permanecem apesar das dificuldades. Em dezembro de 2005<sup>28</sup> eram 6.871 os projetos em execução, ocupando uma área total 61,2 milhões de hectares, contando com 685.760 famílias. É certo que o aumento do número de projetos e de famílias assentadas gera forte demanda por obras de infra-estrutura e assistência técnica. Grande parte dos projetos ainda têm pendências variáveis para o cumprimento dos respectivos processos de implantação e emancipação. As restrições orçamentárias e as novas orientações para a obtenção de terras para os assentamentos resultaram em gradual perda de importância da desapropriação de terras até então uma ação prioritária do programa de reforma agrária.

Vinte anos após a publicação do I PNRA, a agenda da reforma agrária não está esgotada nem dá sinais de que vai exaurir-se tão cedo. Embora desde então conste da agenda governamental como uma importante prioridade, não foi possível tornar-se um fato consumado. Os embates pela terra e a luta pela estruturação produtiva dos assentamentos não parece ter fim. Primordialmente, nas duas últimas décadas, quando posta na agenda política centrou-se no cumprimento das metas de assentamento, sem grandes efeitos na qualificação dos assentamentos. O desmonte do sistema público federal de assistência técnica levado a efeito no início dos anos 1990, que reduziu e mesmo esfacelou os sistemas estaduais, deixou os agricultores pobres à margem do desenvolvimento: sem

27. Artigo publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, Caderno Aliás, A Semana Revista, domingo, 17 de setembro de 2006, p. 3.

28. Os números a seguir apresentados referem-se aos projetos em execução em dezembro de 2005, que foram objeto de revisão e reenquadramento. Incluem assentamentos em terras desapropriadas, em vagas abertas em projetos antigos, mas excluem os decorrentes dos programas Cédula da Terra, Banco da Terra e PCPR (Programa de Combate à Pobreza Rural, segmento: crédito fundiário).

formas de capacitação, sem meios de transformarem atividades precárias do ponto de vista tecnológico e de mercado em atividades sustentáveis.

As áreas de agricultura familiar, reformadas ou não, sempre cumpriram uma importante função de abastecimento e ainda respondem por significativa parcela do abastecimento alimentar. Os assentamentos da reforma agrária, que avançaram em termos de estruturação produtiva, têm sido responsáveis pela elevação da renda das famílias rurais e pela melhora significativa de sua condição de vida em relação à época em que eram “sem-terra”. Essa melhora afeta positivamente o desenvolvimento econômico e social do país e tem efeitos multiplicadores de emprego e renda nas respectivas regiões.<sup>29</sup>

Ainda agora as instituições que devem conduzir o processo de reforma agrária e de fortalecimento da agricultura familiar enfrentam dificuldades de várias ordens. Apesar de ter tido avanços, a adequação e o fortalecimento dos quadros técnico do Incra ainda possui lacunas, sobretudo de pessoal para atuar no campo, no reconhecimento e na vistoria de áreas passíveis de desapropriação, na seleção de famílias a ser assentadas e para assessorar e monitorar todo o processo de constituição e consolidação dos assentamentos. Outros pontos de retardamento do processo de reforma agrária podem ser citados:

- a) procedimentos protelatórios que retardam os processos de desapropriação em inúmeras Comarcas, contribuindo para a morosidade dos processos de desapropriação;
- b) procedimentos de ordem administrativa e de competência do governo federal, basicamente do Incra, Ministérios da Fazenda e do Planejamento, também consomem bastante tempo, atualmente estimado de 12 a 18 meses. Após a emissão e depósito dos TDA (Títulos da Dívida Agrária) para indenização da terra nua e da liberação de recursos em moeda corrente para pagamento das benfeitorias, é que o Poder Judiciário começa a intervir no processo de reforma agrária;
- c) dificuldades políticas para atualizar a legislação que trata da remuneração dos Títulos da Dívida Agrária, não apenas no sentido de obter redução dos seus ganhos inflacionários, que atualmente são remunerados pela TR (Taxa Referencial), mais juros que variam de 1% a 6% ao ano;<sup>30</sup> e
- d) as dificuldades políticas para atualização do GUT e do GEE.

É preciso redefinir a estratégia de desenvolvimento rural que tem como foco a reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar, levando em consideração que

29. Ver, a respeito, entre outros, o estudo: Impactos dos Assentamentos: Um Estudo sobre o Meio Rural Brasileiro. Coordenadores: Sérgio Leite, Beatriz Heredia, Leonilde Medeiros *et al.* Brasília. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD); São Paulo: Editora UNESP, 2004.

30. A Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, modificada pela MP nº 2.183-55, de 27 de julho de 2001, artigo 5º, em vigor, estabelece que a partir de 5 de maio de 2000, os Títulos da Dívida Agrária (TDA) emitidos para desapropriação terão as seguintes remunerações:

- a) três por cento ao ano para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais;
- b) dois por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e
- c) um por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de cento e cinquenta módulos fiscais.

Também estabelece que os TDA emitidos até 4 de maio de 2000 e os a ser emitidos para aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, mediante convênio, serão remunerados a seis por cento ao ano.

a evolução dos variados processos de mudança e adaptação da economia rural provoca rápidas transformações sociais no campo, modifica as atividades produtivas e introduz novos valores culturais. Um falso dilema vem perturbando os possíveis caminhos de construção de políticas de apoio ao desenvolvimento rural que tem como protagonistas os segmentos mais pobres. Uma parcela considerável dos movimentos sociais rurais condena o agronegócio como se fosse uma besta-fera; outra parcela – às vezes as mesmas vozes – reivindica recursos técnicos e financeiros do Estado para a construção de agroindústrias no âmbito da agricultura familiar. Porém, não há como evitar a evidência de que o desempenho da agricultura familiar no Brasil depende tanto dos mercados de produtos como das condições do mercado de trabalho.

No âmbito do Pronaf, embora venha aumentando o contingente de beneficiários potenciais e os montantes de recursos disponibilizados e aplicados, alguns desafios críticos ainda são perceptíveis. Em primeiro lugar, a proliferação de linhas e sublinhas prejudica o foco original do programa. Sem questionar por que as intenções originais do programa não foram cumpridas, especificamente a progressão dos agricultores enquadrados em dada linha, para a seguinte, após terem sido financiados por quatro anos, o programa vem incorporando novos segmentos da agricultura familiar com níveis de renda superiores, sem ter claro seus possíveis pontos de disfunção. Assim, em 2005, os novos grupos (grupo E, grupo X e miniprodutores) conquistaram 15,3% dos contratos de custeio e 29,4% do montante emprestado; relativamente aos empréstimos para investimentos, concentraram 3,5% do número e 12,7% do valor total financiado.

Desde sua instituição, a cada novo o Plano-Safra da Agricultura Familiar vem incorporando novos objetivos e ampliando o público-alvo. Existe consenso em relação à importância estratégica deste programa, mas seus efeitos mais estruturais e permanentes ainda dependem de uma avaliação mais profunda da situação da agricultura familiar, das transformações ocorridas nos últimos dez anos, do real impacto na criação de novas unidades familiares, via programa de reforma agrária, bem como da extinção de unidades familiares por conta do avanço do agronegócio, sobretudo expansão da soja, em áreas de expansão da fronteira agrícola, e da cana em áreas tradicionais.

A lógica bancária comanda a distribuição do crédito, isto é, são preferencialmente beneficiados os agricultores com menor risco bancário, que apresentam capacidade de pagamento, resultado da melhor performance econômica. Pesquisa realizada pelo Ipea mostrou “(...) uma paridade entre as participações estaduais no valor Bruto da Produção (VBP) do público potencial e do crédito do Pronaf. Ou seja, a distribuição do crédito está intimamente ligada ao potencial econômico da agricultura familiar.” Assim, o Pronaf, ao invés de contribuir para a diminuição das desigualdades regionais e sociais, pode estar levando a um acirramento delas. No entanto, a superação desta incongruência encontra-se além do âmbito da política de crédito.

O suporte dado ao fortalecimento da agricultura familiar pelo PAA ainda é mais virtual que real, ou seja, sua importância é reconhecida, sobretudo, como instrumento de retomada do controle pelo Estado, um importante instrumento de política agrícola, mas sua reduzida dimensão impossibilita uma melhor avaliação de seus resultados.

A superação dos níveis mais graves de pobreza e exclusão social no campo, a consolidação de um padrão de desenvolvimento rural não excludente, passa necessariamente pela conclu-

são do processo de reforma agrária e da capacitação dos agricultores para obter padrões mais elevados de produção e produtividade, inserção nos mercados com garantia de preços compensatórios, ademais a garantia de acesso a todos os bens e serviços necessários a todas as comunidades, urbanas ou rurais (educação de qualidade, saúde, transporte, saneamento básico e segurança, entre outros).

Um caminho a ser percorrido é o da recuperação dos serviços de extensão e financiamentos a programas regionais de desenvolvimento rural, de modo programado, ou seja, com metas físicas anuais e quinquenais (áreas atendidas) e custos financeiros. Isto porque não resolve transferir renda ao agricultor, supondo que o mercado irá atender suas demandas por bens e serviços, tais como assistência técnica, comercialização, capacitação e pesquisa, entre outros.