

DESENVOLVIMENTO RURAL

Neste capítulo são abordados os principais programas direcionados para o desenvolvimento rural: Reforma Agrária, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esses programas, embora tenham áreas de atuação em comum, nem sempre atuam de forma sinérgica.

A reforma agrária continua enfrentando obstáculos de ordem administrativa, financeira, técnica e jurídica, cuja superação nem sempre depende exclusivamente do empenho do governo. Os movimentos sociais que defendem a aceleração e maior qualificação dos assentamentos enfrentam nas arenas política e jurídica permanente animosidade com os ruralistas. Já o Pronaf vem se fortalecendo e se constitui em importante mecanismo de sustentação de segmentos importantes da agricultura familiar. De outra parte, o PAA, embora ainda tenha uma cobertura limitada, tanto por questões operacionais quanto por restrições orçamentárias, mesmo assim, por estar direcionado aos agricultores mais fragilizados, especialmente os assentados pela reforma agrária, tem-se revelado importante mecanismo de sustentação e de consolidação produtiva de seus beneficiários.

Nesta edição se apresentam, no item relativo à Reforma Agrária, os fatos mais marcantes da conjuntura agrária, especificamente os embates na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Terra, a questão dos conflitos agrários e do combate ao trabalho escravo, bem como a evolução em 2005 das ações do Incra relativas aos assentamentos rurais.

O item relativo ao Pronaf mostra a significativa ampliação dos contratos e montantes financiados em anos recentes.

Finalmente, o PAA embora com grande potencial para o desenvolvimento da agricultura familiar, ainda tem execuções física e financeira limitadas, mas é bastante valorizado pelos seus beneficiários.

1 Reforma agrária

1.1 Conjuntura

1.1.1 A CPMI da Terra

O foco das discussões sobre a questão agrária, no segundo semestre de 2005, esteve voltado para os debates e disputas no âmbito da CPMI da Terra. Dois pólos antagônicos – emblemáticos enquanto representantes dos ruralistas e dos movimentos sociais que defendem a aceleração da reforma agrária – se confrontaram e não foram capazes de construir um consenso sobre as questões debatidas.

De um lado, os ruralistas centraram esforços na investigação do uso de recursos públicos por entidades vinculadas ou comprometidas com os movimentos dos trabalhadores rurais. Fator de irritação dos ruralistas é o fato de o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) não se constituir como uma associação de

direito, ou seja, não ter representação legal, existindo apenas como organização social. Para efeito de obtenção de recursos – públicos e privados – os assentados estabelecem parcerias com entidades comprometidas com a reforma agrária, destacando-se, os convênios com a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), Confederação Nacional de Cooperativas de Reforma Agrária (Concrab) e Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (Iterra), que foram investigados pela CPMI.

Para o relator dessa comissão de inquérito,¹⁶⁶ a superação dos conflitos agrários dependerá, em primeiro lugar, do cumprimento das metas estabelecidas pelo atual governo no seu Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA),¹⁶⁷ na busca da superação dos principais fatores intervenientes, quais sejam: a concentração fundiária, a grilagem de terras, a violência no campo e o trabalho escravo. Isso implica tanto acelerar os assentamentos como as ações de regularização fundiária, titulando as posses de boa-fé em área de até 100 hectares, como modernizar e dar suporte administrativo, técnico e financeiro ao Incra, para que o órgão possa cumprir plenamente sua missão institucional. Destaque especial deveria ser dado à implantação do sistema de georreferenciamento, mecanismo estratégico para a atualização cadastral dos imóveis rurais e identificação de grilagens de terra, especialmente no Pará.

Outro ponto destacado pelo relator foi o da necessidade de atualização da legislação para tornar mais ágil o processo de desapropriação, seja alterando-se os índices de produtividade, seja reduzindo os prazos de tramitação dos processos de desapropriação. Também apontou a necessidade de serem revistas autorizações para funcionamento de cartórios – que aponta como “fosso de corrupção” e de legalização de grilagens –, defendendo, em consequência, a aprovação de uma emenda constitucional para estatizar os cartórios no país.

O combate à violência rural, cujos principais focos são conhecidos – Pará, Pernambuco, Alagoas, Minas Gerais e Paraná – deveria ser feito com o estabelecimento de uma força-tarefa da polícia federal, capaz de desmontar as milícias privadas e desarmá-las, agilizar a instalação das ouvidorias agrárias e comissões de mediações nos estados, bem como mudanças na legislação, para que, em conflitos coletivos, os juízes não possam conceder liminares de reintegração sem antes irem ao local junto com o promotor. E o proprietário teria que comprovar a função social de sua terra. Para o relator, “isso é fundamental porque os despejos rurais são fontes de mais violência”.

Entre as sugestões do relator às três esferas de Poder, sobressai a criação novos mecanismos para o emprego de dinheiro público em convênios a serem firmados tanto com movimentos sociais como com entidades ruralistas. De acordo com auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), há indícios de irregularidades em convênios assinados pela União com entidades ruralistas e outras ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, como Anca e Concrab.

A maioria dos integrantes dessa CPMI não concordou com o relatório apresentado pelo deputado João Alfredo, por considerá-lo favorável ao MST. Decidiram apresentar relatório alternativo, que ficou a cargo do deputado Abelardo Lupion (PFL-PR), que em suas conclusões sugere o indiciamento de dirigentes do MST pelos crimes de formação de quadrilha e extorsão, entre eles o coordenador nacional do movimento João Pedro Stédile.

166. Deputado federal João Alfredo (PSOL-CE).

167. Informações detalhadas sobre o PNRA-Lula podem ser obtidas nas edições nº 10 e 11 deste boletim.

O contra-relatório de Lupion pede ainda a formalização de um pedido de devolução de R\$ 18 milhões em recursos destinados pela União a convênios com cooperativas ligadas ao MST, sobre os quais há suspeita de irregularidades. O texto também sugere que a Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) investiguem denúncias de treinamento de guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) a integrantes do MST pernambucano. Outra questão polêmica do relatório de Lupion é a recomendação para tornar a invasão de terras um crime hediondo. Na íntegra, esse foi o relatório aprovado pela Comissão Mista de Inquérito:

SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES APROVADAS
PELA CPMI DA TERRA – RELATÓRIO PARALELO

INDICIAMENTO: Recomenda indiciamento, por desvios e fraude em prestação de contas em convênios com a União, de José Trevisol e Pedro Christófoli, ex-dirigente e diretor da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), e de Francisco Dal Chiavon, da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab).

INDENIZAÇÃO: Recomenda ações contra a Anca, o Concrab e o Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (Iterra) para ressarcir danos causados ao patrimônio público e privado.

PROJETOS: Encaminha dois projetos de lei. Um torna invasões de terra, saques e depredações com fins políticos, crime hediondo. O outro classifica de ato terrorista a ocupação de propriedades com o objetivo de pressionar o governo.

DOCUMENTOS: Encaminha ao MP cópias de documentos sigilosos do Tribunal de Contas da União (TCU), indicando uso indevido de verba pública pelas três entidades acima identificadas.

FISCALIZAÇÃO: Pede que o TCU fiscalize, anualmente, convênios da União com entidades ligadas ao MST e envie as conclusões à Comissão de Orçamento do Congresso.

GASTOS: Determinação para que o TCU fiscalize anualmente as despesas com programas de reforma agrária, especialmente os gastos com a obtenção de terras e a consolidação de assentamentos. Também quer o envio de relatório à Comissão de Orçamento.

1.1.2 Conflitos agrários e movimentos sociais

Em 2005, a maior parte das ocupações de terra (52,5%) concentrou-se em quatro estados: Pernambuco (16,7%), São Paulo (16,3%), Distrito Federal (10,9%) e Bahia (8,6%).¹⁶⁸ Atenção especial deve ser dada a Pernambuco, onde os conflitos entre policiais e manifestantes acentuaram-se, especialmente no mês de novembro. Estados como Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Alagoas e Goiás também registraram números expressivos de invasões (36,7% do total).

Nos dois primeiros anos do governo Lula, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) registrou 2.733 conflitos pela posse da terra no Brasil, quase o dobro dos 1.424 verificados nos dois últimos anos do governo Fernando Henrique. O número de mortos, porém, baixou de 73, em 2003, para 39, em 2004, uma redução de 46,6%. Em 2005, segundo a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e outras entidades, foram registrados 37 assassinatos de trabalhadores e lideranças rurais.

Uma questão ainda sem solução é relativa aos acampamentos de sem-terra, estratégia de pressão dos movimentos sociais pela reforma agrária. O MST ainda lidera a maior

168. Dados da Ouvidoria Agrária do Incra, relativos ao período de 1º/09/05 a 31/10/05, disponíveis em: <www.incra.gov.br>.

parte dos acampamentos (com cerca de 140 mil famílias) e o número de ocupações de terra durante o governo Lula (67% de todas as 770 ocupações entre janeiro de 2003 e dezembro de 2005).

Outro impasse não solucionado em 2005 e que está dificultando o processo de obtenção de terras para novos assentamentos é a indefinição da atualização dos índices que medem a produtividade da terra. Por envolver interesses conflitantes, a proposta elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) continua inconclusa e, o governo, sob pressão de interesses contrários: de um lado, os movimentos sociais, que insistem na promulgação da portaria que reestrutura o cálculo dos índices; de outro, os ruralistas, que têm se expressado por intermédio de suas principais entidades de classe – Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB) e União Democrática Ruralista (UDR). A proposta foi considerada pela UDR “guerra total contra o agronegócio”, tendo seu presidente classificado como “insensata”, “inconseqüente” e “mal intencionada” a atitude do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

1.1.3 Trabalho escravo

O cadastro dos empregadores autuados pelo Ministério do Trabalho por uso de mão-de-obra em condição análoga à escrava, criado pelo governo em 2003 como ferramenta adicional para coibir essa atividade, tem sido esvaziado por decisões da Justiça, com concessão de liminares. Vários empregadores autuados pelo Ministério do Trabalho têm procurado – e encontrado – brechas para pleitear e conseguir sua exclusão do cadastro nacional.

Até novembro de 2005, nove empresas e pessoas físicas foram excluídas da lista com base em liminares do Poder Judiciário. A lista – criada em novembro de 2003 – é atualizada a cada seis meses. Com as liminares, o cadastro foi reduzido de 163 para 154 nomes.

Os proprietários rurais acusados de usar trabalho escravo alegam que se tratava de mão-de-obra temporária contratada por terceiros e que os empregados efetivos das fazendas têm boas condições de trabalho, salários em dia e carteira assinada.

O cadastro do trabalho escravo está sendo questionado judicialmente pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), com ação direta de inconstitucionalidade no Superior Tribunal Federal (STF). A entidade alega que o Regulamento da Inspeção do Trabalho não prevê a investigação do trabalho escravo e que os auditores não teriam competência legal para fazer autuações.

A CNA também questiona a legalidade do cadastro. O maior receio dos agricultores é que a lista sirva de referência para desapropriações de terra, na hipótese de o Congresso aprovar a emenda constitucional para desapropriação de terras onde for constatada a ocorrência de trabalho escravo.

1.2 Acompanhamento dos programas de reforma agrária

1.2.1 Evolução recente: assentamentos em 2005

Em 2005 houve um esforço considerável do MDA/Incra para o cumprimento das metas estabelecidas no PNRA-Lula. De fato, o balanço geral dos assentamentos revela que teriam sido assentadas neste ano 127.107 famílias, superando em pouco mais de 10% a meta fixada para o período.

Embora positivo, este desempenho precisa ser qualificado para que se possa entender sua real dimensão. De fato, até meados do mês de outubro o Sipra/Incrá registrava o assentamento de 51.920 famílias. Ou seja, decorridos mais de 10 meses do ano haviam sido realizados apenas cerca de 38% dos assentamentos; e, em pouco mais de dois meses, foram realizados os demais 62%. Como em anos e governos anteriores, a reforma agrária continuou sendo implementada de forma descontínua e intermitente. A tabela 1 mostra a evolução dos assentamentos em 2005, por região e trimestre, e revela o peso do Norte no cômputo geral dos assentamentos:

TABELA 1

Número de famílias assentadas nos Projetos de Reforma Agrária – por trimestre e regiões em 2005

UF	Número de famílias por trimestre				Total*	%
	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.		
Brasil						
nº	1.8903	15.077	31.695	78.442	127.107	100,0%
%	1,5%	11,9%	24,9%	61,7%	100,0%	
Norte	254	6.503	10.884	40.633	58.274	45,8%
Nordeste	1.060	5.569	13.141	19.900	39.670	31,2%
Sudeste	202	931	1.611	3.790	6.534	5,1%
Sul	68	561	568	1.790	2.987	2,3%
Centro-Oeste	309	1.513	5.491	12.329	19.642	15,5%

Fonte: Sistema Sipra/SDM/Relatório: Rel. 0227 de 14/02/2006.

Obs.:* As discrepâncias entre os valores desta tabela e das que se seguem decorrem do fato de terem sido geradas por diferentes arquivos, ainda não compatibilizados.

Os assentamentos realizados em 2005 diferem qualitativamente, em muitos pontos, dos de anos anteriores. Ainda é significativa a quantidade de famílias assentadas em projetos criados antes de 2002 – cerca de 1/3 do total –, mas como pode ser visto na tabela 2, os assentamentos “novos” e projetos criados em 2005 foram majoritários:

TABELA 2

Famílias assentadas em 2005, segundo a época de criação do projeto

Época de criação do Projeto	Nº projetos que receberam novas famílias	Nº famílias assentadas	%
Até 1994	436	9.363	7,3%
1995 a 1998	1.322	21.243	16,7%
1999 a 2002	1.020	10.887	8,5%
Subtotal	2.778	41.493	32,5%
2003	179	3.911	3,1%
2004	335	8.328	6,5%
2005	856	73.779	57,9%
Total gov. Lula	1.370	86.018	67,5%
Total geral *	4.148	127.511	100,0%

Fonte: Sistema SIPRA/SDM/Relatório: Rel. 0229/ de 14/02/2006.

Obs.: * Considerar a observação feita na tabela 1.

O estado do Pará, por conta de sua extensão territorial, e sobretudo por causa da gravidade e frequência dos conflitos agrários ali presentes, para efeitos administrativos específicos do MDA/Incrá abriga, atualmente, três superintendências regionais: uma para a região de Marabá – sul do estado; outra, para a região de Santarém, criada em 2005; e, a terceira, com responsabilidade sobre os demais municípios. Atualmente estão em execução no Pará 659 projetos de assentamentos com 128.519 famílias assentadas, numa área de mais de 14 milhões de hectares. Com isso o estado concentra cerca de 20% do total de famílias assentadas e ¼ da área com projetos de assentamento, que em 2005 assim se distribuíram:

TABELA 3

Assentamentos realizados no estado do Pará em 2005, por superintendência do Incra

Superintendências regionais	Nº projetos que receberam novas famílias	Nº famílias assentadas	% Projetos	% Famílias
SR do estado do Pará	46	2.478	42,6%	8,0%
SR do sul do Pará	25	13.963	23,1%	45,0%
SR de Santarém/Pa	37	14.555	34,3%	47,0%
TOTAL	108	30.996	100,0%	100,0%

Fonte: Sistema Sipra/SDM/Relatório: Rel.0229 de 14/02/2006.

Pernambuco, que se tem notabilizado pela freqüência de ocupações e graves conflitos agrários, também abriga mais de uma superintendência do Incra. Desde alguns anos foi estabelecida uma unidade específica para a região de Petrolina. Os municípios sob jurisdição da Superintendência Regional nº 3, estado de Pernambuco, são onde ocorrem conflitos e ocupações com maior intensidade. Por abrangerem municípios localizados em áreas do agreste e do semi-árido, cujo densidade demográfica é alta, o tamanho médio dos lotes dos assentados é bem menor, menos que metade que os localizados na região de Petrolina, como mostra a tabela 4, a seguir:

TABELA 4

Projetos em execução e famílias assentadas no estado de Pernambuco até dez./2005

Superintendências regionais	Nº projetos	Área dos projetos (ha)	Nº famílias assentadas	% Fam.	Área média (ha)
SR do estado de Pernambuco	300	213.566,2640	15.275	68,1%	13,98
SR de Petrolina/Pe	131	198.257,8041	7.145	31,9%	27,75
Total de Pernambuco	431	411.824,0681	22.420	100,0%	18,37

Fonte: Sistema SIPRA/SDM. Relatório: Rel. 0229 de 14/02/2006.

Conforme mostra a tabela 5, a maior parte dos assentamentos – 63% do total – se deu em projetos de assentamento (PA) sob responsabilidade direta do Incra. Mas avançaram significativamente os assentamentos realizados em áreas florestais,¹⁶⁹ nos quais 30.408 (24%) de novas famílias foram computadas como assentadas em 2005, em áreas sob supervisão do Incra, do Ibama e de governos estaduais. Ressalte-se que também foram realizados assentamentos em áreas de projetos bastante antigos e/ou estabelecidos por outras esferas e níveis de poder:

TABELA 5

Famílias assentadas em 2005, por tipo de projeto e esfera de responsabilidade

Tipo de projeto	Nº proj. que receberam novas famílias	Famílias assentadas em 2005	%
Assentamento federal	3.386	80.421	63,07%
Projetos florestais/ambientais*	121	30.408	23,85%
Projetos estaduais	514	13.627	10,69%
Projetos municipais	18	249	0,20%
Colonização	9	1.490	1,17%
Sem especificação	100	1.316	1,03%
Total	4.148	127.511	100,00%

Fontes: Sistema Sipra/SDM/Relatório: Rel. 0227 de 14/02/2006. Relação nominal dos assentados em 2005 [www.incr.gov.br].
Elaboração: Diset/Ipea.

169. Compreendem os seguintes tipos de projetos: Reserva Extrativista, Assentamento Agroextrativista Federal, Projeto de Desenvolvimento Sustentável, Floresta Nacional, Floresta Estadual, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Assentamento Florestal.

1.2.2 Os projetos de reforma agrária em execução

Em 31 de dezembro de 2005 estavam em execução 7.301 projetos, em uma área total de 60,7 milhões de hectares, que abrigavam pouco mais de 667 mil famílias, das quais 80% ocupavam lotes em projetos criados até 2002.

A área média dos lotes estabelecidos a partir de 2003 vem aumentando como consequência da incorporação de projetos extrativistas e de exploração florestal, nos âmbitos do Incra, do Ibama e de governos estaduais, notadamente na região norte do país (ver tabela 7.1 do Anexo Estatístico).

Quase metade dos projetos em execução situa-se no Nordeste, onde estão 35,8% das famílias, mas que congregam apenas 14,1% da área total dos projetos. No Norte, em 72% da área, estão 38% das famílias beneficiadas em 18,6% dos projetos. Embora em anos recentes tenham aumentado as ações de reforma agrária na região Centro-Oeste, ainda somam uma parcela pequena de projetos (13%), de área (11%) e de número de famílias beneficiadas (16,6%). Nas regiões Sudeste e Sul, onde a disponibilidade de terras para novos assentamentos é mais restrita, estão, em cada uma, pouco menos de 5% das famílias assentadas (ver tabela 7.2 do Anexo Estatístico, que mostra a evolução da criação de projetos de assentamento, por região e ao longo do tempo).

Como assinalado anteriormente, foram incorporadas ao programa de reforma agrária diversas modalidades de projetos que buscam a sustentabilidade ambiental. Como mostra a tabela 6, já somam mais de 20,8 milhões de hectares e abrigam 43,6 mil famílias. Ou seja, abrangem 34,3% de toda área com projetos de assentamentos. Como era de se esperar, para projetos deste tipo, a área média disponibilizada para cada família é bastante elevada – cerca de 477 hectares – comparativamente aos demais tipos de projetos de assentamento:

TABELA 6

Projetos que visam sustentabilidade ambiental, por região – situação em 31/dez./2005

Região	Nº projetos	Área (em mil ha)	Nº famílias assentadas	Área média
Norte	130	20.787,71	42.232	492,23
Nordeste ¹	2	27,62	1.293	21,36
Sudeste ²	2	3,17	90	35,24
Total	134	20.818,50	43.615	477,32

Fontes: Sistema: Sipra/SDMW Relatório: Rel. 0227 de 14/02/2006. Relação nominal dos assentados em 2005 [www.incra.gov.br].

Elaboração: Diset/Ipea.

Notas: ¹ Estão localizados nos estados do Piauí e Ceará e constituem reservas extrativistas.

² Projetos localizados em São Paulo, do tipo Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

A região Norte concentra a quase totalidade desses projetos (97%), especialmente os estados do Pará, Amazonas e Acre, onde foram criados sobretudo a partir de 2003.

A implementação desses projetos começou em 1994 como estratégia de regularização de áreas públicas, em geral ocupadas por posseiros, que passaram à condição de assentados, com o compromisso de desenvolverem atividades de preservação ambiental, basicamente de caráter extrativista. Ao incorporarem-se ao programa de reforma agrária, passaram a fazer jus aos créditos disponíveis aos seus beneficiários, como os de instalação, infra-estrutura e Pronaf-A. Mas apenas recentemente passaram a ter maior relevância e participação no conjunto de projetos criados. Assim, mais da metade desse tipo de projeto foi estabelecido em 2005, como pode ser visto na tabela 7. A criação e o reconhecimento desses projetos foram importantes para o cômputo geral de assentamentos em 2005, pela inclusão de mais de 27 mil famílias, ou seja, mais de 20% do total de assentamentos registrados pelo MDA/Incra, nesse ano:

TABELA 7

Projetos que visam sustentabilidade ambiental, por época de criação – Brasil – situação em 31/dez./ 2005

Época de criação	Projetos		Área (em mil ha)		Nº famílias assentadas	
	Nº	%	Área	%	Nº	%
2004	24	17,9	3.498,77	16,8	5.017	11,5
2005	73	54,5	10.656,21	51,2	27.250	62,5
TOTAL	134	100	20.818,50	100	43.615	100

Fontes: Sistema Sipra/SDM/ Relatório: Rel.0227 de 14/02/2006. Relação nominal dos assentados em 2005 [www.incra.gov.br].

Elaboração: Diset/lpea.

Apesar do crescimento do número de assentados, permanece, como um grande desafio, fazer avançar o processo de qualificação dos mesmos, de modo a se atingir, em tempo adequado, a consolidação dos projetos de assentamento. Dentre os projetos em execução ainda são poucos os que atingiram estágios mais avançados, apenas 22,3% são considerados em fase de consolidação ou já consolidados. Mais de 50% dos projetos ainda se encontram nas fases iniciais de implementação¹⁷⁰ e os demais (26%), em estágio intermediário (ver tabela 7.3 do Anexo Estatístico).

As áreas para a constituição de novos assentamentos em 2005 foram obtidas principalmente mediante os mecanismos de reconhecimento e arrecadação. Os processos de desapropriação, embora numerosos, agregaram parcela de área relativamente pequena para a constituição de novos assentamentos. As desapropriações, embora tenha significado a obtenção de 4.464 áreas e exigido significativos esforços em termos processuais – desde a vistoria até a emissão de posse –, em conjunto somou apenas 837 mil hectares, ou 6,3 % do total das áreas constitutivas dos assentamentos desse ano.

De outra parte foram adquiridas, por meio de ações de “compra e venda”, 674 imóveis, com baixa representação em termos de área. A tabela 8 mostra claramente essas características:

TABELA 8

Mecanismos de obtenção de terras para os projetos criados em 2005

	Nº Projetos	Área (ha)	% do nº	% da área
Desapropriação	4.464	837.120,2467	60,5%	6,3%
Arrecadação	486	3.822.334,2729	6,6%	29,0%
Reconhecimento	1.088	5.922.711,9126	14,7%	44,9%
Discriminação	66	797.643,9956	0,9%	6,0%
Compra e Venda	674	48.904,4963	9,1%	0,4%
Subtotal	6.778	11.428.714,9241	91,8%	86,6%
Outros	603	1.770.686,0873	8,2%	13,4%
Total	7.381	13.199.401,0114	100,0%	100,0%

Fontes: Sistema: SIPRA/SDM/ Relatório: Rel. 0227 de 14/02/2006. Relação nominal dos assentados em 2005 <www.incra.gov.Br>.

Elaboração: Diset/lpea.

170. Esses projetos encontravam-se, em 31 de dezembro de 2005, nas seguintes fases, conforme relatório do Sipra/Incra/MDA: fase 1 – pré-projeto de assentamento: 133 projetos; fase 2 – assentamentos em criação: 365; fase 3 – assentamento criado: 2.025; e fase 4 – assentamento em instalação: 1.304.

1.2.3 Acompanhamento dos principais programas

Dois programas têm maior centralidade para o processo de reforma agrária: o Programa Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais e o Programa Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária¹⁷¹

O Programa Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais tem como objetivo central promover a democratização do acesso a terra, congregando um conjunto de ações que visam proporcionar ao beneficiário da reforma agrária as condições necessárias ao seu desenvolvimento. Além das ações relativas à obtenção de terras – iniciadas com a identificação e vistoria de áreas passíveis de desapropriação – também lhe cabem as tarefas de emissão de decretos desapropriatórios, a compra de terras, a criação de projetos de assentamentos, o cadastramento e a seleção das famílias a serem assentadas, a concessão de crédito de instalação (na etapa inicial do assentamento), além de garantir acesso à prestação de serviços de assistência técnica, como mecanismo para aperfeiçoar a estruturação produtiva, a inserção no mercado e a garantia da sustentabilidade ambiental.

O programa – constituído de um conjunto de ações interdependentes – tem sido penalizado com o contingenciamento orçamentário, mesmo que temporário de suas ações. Em março de 2005, o MDA sofreu contingenciamento de 55%, cerca de R\$ 2,9 bilhões. O orçamento para 2005 que previa o dispêndio de R\$ 3,7 bilhões, incluindo custeio, investimento e despesas financeiras com créditos para aquisição de terras e instalação dos assentamentos, foi reduzido para R\$ 1,29 bilhão. Apesar de a medida ter sido revogada posteriormente, contribuiu para a manutenção do caráter intermitente da reforma agrária.

A demanda por novos assentamentos continuou forte, embora a conjuntura política em 2005 tenha colocado em plano secundário as lutas e reivindicações dos movimentos sociais. Apesar disso, houve redução do número conhecido de acampados à espera de assentamento. De qualquer forma, o estoque de Projetos de Assentamento em execução (mais 7,3 mil) e de famílias assentadas – mais de 667 mil – implica forçosamente na necessidade de ampliação substancial dos recursos orçamentários do Incra, bem como de seu quadro de pessoal.

O Programa Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária visa primordialmente a recuperação, a qualificação e a consolidação dos projetos de assentamentos criados antes de 2002. Sua amplitude e complexidade dificultam o pleno atingimento dos seus objetivos, haja vista o rol de ações ou áreas de interveniência:

- complementar o crédito-instalação das famílias assentadas que não o receberam integralmente durante a primeira fase do assentamento;
- dotar os projetos de assentamento já criados de infra-estrutura e serviços necessários à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável;
- fomentar a agroindustrialização, a comercialização e a pluriatividade;

171. Outros, ainda que imprescindíveis, têm pouco destaque orçamentário e conseqüentemente, âmbito limitado de atuação. São eles: *i*) Paz no Campo, cujo objetivo é reduzir a violência no campo mediante a prevenção e mediação de conflitos agrários e garantia dos direitos humanos. *ii*) Educação do Campo, que tem como objetivo promover ações educativas por meio de metodologias específicas focadas na realidade sociocultural do meio rural e propiciar capacitação profissional aos egressos dos cursos de ciências agrárias; e *iii*) Programa Brasil Quilombola, que visa assegurar às comunidades remanescentes de quilombos desenvolvimento econômico sustentável e justiça social, bem como a propriedade de suas terras.

- promover a Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais, transferindo para os assentados e posseiros, em definitivo ou a título precário, o domínio das terras destinadas a projetos de assentamento e regularização fundiária;
- proporcionar o acesso à assistência técnica e promover a capacitação dos assentados, por meio de assessoramento às famílias beneficiadas em Projetos de Assentamento em recuperação;
- buscar a consolidação e a emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária, assessorando a elaboração e implementação de modelos de desenvolvimento adequados ao contexto agrológico.

Além disso, como já assinalado, a cada ano, uma parcela significativa de assentamentos vem ocorrendo em projetos criados em anos anteriores. Em 2005, foram 43.615 famílias, cerca de 1/3 do total das famílias assentadas no ano. Com isso, as ações desse programa, inevitavelmente, acabam se misturando ou se sobrepondo àquelas do programa anterior, revelando a necessidade de ambos os programas passarem por revisão de desenho e atribuições.

1.2.4 Financiamento e gastos

O orçamento do Incra para o exercício de 2005 foi aprovado pela Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005. Inicialmente no valor de R\$ 3.415.603.989, sendo R\$ 2.302.434.809,00 em moeda nacional e R\$ 1.113.169.180,00 em Títulos da Dívida Agrária (TDA), sofreu alterações durante o exercício, mediante aprovação de créditos adicionais no valor de R\$ 110.856.773,00, como demonstrado a seguir:

TABELA 9

Demonstrativo da dotação orçamentária orçamento geral da união

Lei nº 11.100, de 25/01/2005	3.415.603.989,00
Créditos suplementares	110.856.773,00
(=) Dotação final	3.526.460.762,00
Transferências intragovernamentais	-80.754.566,52
(+) Destaque Recebido	3.390.772,14
(-) Destaque concedido	-84.145.338,66
(-) Crédito Transferido	0
(=) Total de despesas fixadas	3.445.706.195,48
Total geral	3.445.706.195,48

Fonte: Superintendência Nacional de Gestão Administrativa – INCRA.

Os principais programas finalísticos – Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais e Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária – tiveram uma execução orçamentária elevada: o primeiro liquidou mais de 91% dos recursos autorizados, no valor de R\$ 1,5 bilhão; o segundo, com uma dotação orçamentária modesta, aplicou R\$ 190,4 milhões, ou 83,3% do total autorizado, (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico).

Os demais programas tiveram execução orçamentária satisfatória, entre 60% e 90%, embora todos com dotações orçamentárias pequenas, quando comparadas aos programas acima citados. Desses, dois devem ser destacados, um por ter aplicado quase que 100% dos recursos autorizados e, outro, por razão inversa.

O Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, que em exercícios anteriores apresentou baixa execução orçamentária, em 2005, gastou quase que a totalidade dos recursos. O destaque negativo – e preocupante – fica com

o Programa Brasil Quilombola que, tendo uma pequena dotação orçamentária, cerca de R\$19 milhões, aplicou tão somente R\$ 3 milhões (15,6%) (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico).

2 Pronaf

2.1 Conjuntura

O programa enquanto articulador e promotor de financiamentos para os agricultores familiares que formam o seu público-alvo tem tido êxito. Apesar dos decréscimos observados entre 2004 e 2005, tanto na quantidade de contratos, quanto no montante de recursos despendidos, o programa constitui o principal mecanismo de apoio aos produtores rurais de menor renda. O quadro climático no período 2004-2005 foi extremamente desfavorável para a agricultura brasileira, com fortes impactos negativos sobre a produção familiar, o explica, ainda que parcialmente, o encolhimento do programa.

O Plano de Safra da Agricultura Familiar 2005-2006 ampliou os objetivos do programa, ao acrescentar as seguintes linhas de ação:

- otimizar as ações do Crédito Rural do Pronaf e do Seguro da Agricultura Familiar, adequando-os às especificidades da agricultura familiar e facilitando a introdução de tecnologias apropriadas, em busca de melhores resultados e redução de riscos;
- estimular ações de produção e comercialização conjugadas para os assentados em projetos de reforma agrária e agricultores familiares, priorizando a produção de alimentos;
- apoiar os assentados em projetos de Reforma Agrária e agricultores familiares para sua inserção nas cadeias produtivas voltadas à produção de biocombustível, especialmente na região Nordeste;
- ampliar o monitoramento e a fiscalização na utilização do Crédito Rural do Pronaf e do Seguro da Agricultura Familiar, inclusive quanto à qualidade da assistência técnica e à observância das recomendações do zoneamento agrícola;
- ampliar a aplicação de financiamentos para os agricultores de menor renda mediante instituição do microcrédito rural, prioritariamente nas regiões mais pobres do país e em bolsões de pobreza existentes nas demais regiões;
- fortalecer e ampliar o Programa de Garantia de Compra da Agricultura Familiar, em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab);
- apoiar o processo de transição agroecológica com base nos princípios da agroecologia.

Embora o Pronaf tenha como objetivo central a fortalecimento da agricultura familiar, o que implicaria que tivesse caráter inter e intrassetorial, até por conta de limitações da forma de estruturação do aparelho de Estado, seu foco tem sido predominantemente voltado para o crédito. Os compromissos formais explicitados em diversos documentos oficiais com o desenvolvimento – em especial em termos de geração de emprego e renda, inclusão social, desenvolvimento territorial e segurança alimentar, dentre outros –, de fato se concentram na política de crédito.

Mas, indubitavelmente, desde 2003 o programa vem aumentando fortemente o número de contratos e os valores financiados. No período de 1999 a 2002, em média foram formalizados 909 mil contratos/ano, no montante anual médio de R\$ 3,9 bilhões (valores atualizados até dez./2005). Nos três anos subsequentes – 2003 a 2005 –, a média anual em termos de número de contratos se elevou em 54%, e os valores despendidos, em 41,5%. A tabela 10 mostra a evolução das contrações do Pronaf desde 1999:

TABELA 10

Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por ano fiscal

(Valores atualizados para 2005, conforme evolução do IGP-DI)

Ano	Contratos	Montante (R\$ 1,00)
1999	802.849	4.111.543.050,51
2000	969.727	4.098.756.254,37
2001	910.466	3.672.726.130,61
2002	953.247	3.715.215.143,65
Soma 1999 a 2002	3.636.289	15.598.240.579,14
Média anual: 1999-2002	909.072	3.899.560.144,79
2003	1.138.112	4.652.425.626,83
2004	1.611.105	6.523.941.791,58
2005	1.454.534	5.372.741.188,82
Soma 2003 a 2005	4.203.751	16.549.108.607,23
Média anual: 2003 a 2005	1.401.250	5.516.369.536

Fonte: www.pronaf.gov.br.

Elaboração: Diset/lpea.

Vários estudos e pesquisas evidenciam que o Pronaf-Crédito tem impactos positivos, tanto sociais quanto econômicos. Viabiliza o empreendimento agrícola e a geração de renda, o que garante não só a permanência de seus beneficiários nas lides agrícolas, como alavanca a geração de novos postos de trabalho.

Um problema de difícil solução é relativo às dificuldades para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural. A Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) tem buscado soluções que, em geral, revelam-se pouco satisfatórias. O governo federal não dispõe de um serviço autônomo para a prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) desde a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica (Embrater), e os governos estaduais e municipais têm reduzida capacidade para a prestação desses serviços. Uma alternativa está sendo a terceirização da prestação desses serviços, com repasses de recursos financeiros para entidades locais como (ONGs), sindicatos rurais, associações, entidades de classe e secretarias municipais. Como ainda não se dispõe de um sistema de monitoramento que acompanhe e avalie permanentemente estas contratações, só se conhece – com certeza – o montante de recursos despendidos.

2.2 Desempenho do Pronaf-Crédito

Os contratos de custeio, em 2005, ficaram, em termos numéricos no mesmo patamar de 2003, mas abaixo de verificado em 2004 – um decréscimo de 16%. O montante aplicado em 2005 foi 20,3% menor que o de 2004, mas 11,7% maior que o de 2003. Os contratos de investimento – instrumento fundamental para a estruturação produtiva e modernização das unidades agrícolas familiares – também tiveram um desempenho mais fraco em 2005 do que em 2004, embora a quantidade de contrações tenha se elevado entre 2003 e 2005. A tabela 11 expressa estes valores:

TABELA 11

Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por modalidade

(Valores constantes de 2005 corrigidos pelo IGP-DI médio)

Modalidade	Contratos	Montante (R\$ 1,00)	Contratos	Montante (R\$ 1,00)	Contratos	Montante (R\$ 1,00)
Custeio	860.730	2.890.147.667,57	1.049.796	4.048.059.776,48	881.750	3.227.100.303,00
Investimento	277.382	1.762.277.959,28	561.309	2.475.882.015,08	572.765	2.145.395.271,74
Total	1.138.112	4.652.425.626,84	1.611.105	6.523.941.791,57	1.454.515	5.372.495.574,74

Fonte: www.pronaf.gov.br.

O Banco do Brasil e o Banco do Nordeste concentram a quase totalidade das operações de crédito do Pronaf. Em 2005 foram responsáveis por 95% dos contratos, que absorveram 92% dos recursos emprestados. Mas têm pesos diferentes. O Banco do Brasil é isoladamente o maior operador do Programa, mesmo que tenha diminuído, em termos relativos, o total de contratos firmados em 2005, aumentou o montante de recursos aplicados.

O Banco do Nordeste vem aumentando sua participação enquanto agente financeiro do Pronaf. Sua área de atuação – Nordeste – é a que concentra a maior quantidade de agricultores familiares da Linha “B”, os mais pobres, entre 2003 e 2005 dobram o número de contratos e valores emprestados pelo banco, responsável por 30,5% dos contratos que absorveram 15,6% dos recursos aplicados, como mostra a tabela 12:

TABELA 12

Porcentagem de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por agente informante

Agente informante	2003		2004		2005	
	% Contratos	% Montante	% Contratos	% Montante	% Contratos	% Montante
Bacen	0,4	0,5	5,9	7,5	0,0	0,0
Basa	1,7	6,1	3,9	6,7	0,3	1,0
BB	77,0	78,3	60,7	67,0	64,8	75,9
BN	15,9	8,4	25,4	12,2	30,5	15,6
BNDES	1,1	2,0	0,9	2,1	0,7	1,9
Bancoob	0,5	0,6	0,4	0,6	0,8	1,8
Bansicredi	3,5	4,1	2,8	3,8	2,9	3,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: www.pronaf.gov.br.

O Pronaf está presente em 5.360 municípios tendo, portanto, cobertura nacional, embora com intensidades muito heterogêneas. Os contratos e aplicações, que tinham aumentado na região Norte entre 2003 e 2004, diminuíram consideravelmente em termos reais e relativos em 2005. Em 2003, a região concentrou 6% dos contratos e 11,8% do valor os financiamentos; em 2005, ficou com 3,5% dos contratos e 6,2% do montante total dos financiamentos concedidos. A região Sul, embora com resultados levemente decrescentes, ainda é a que recebe a maior parcela do Pronaf-Crédito. No Nordeste o aumento na quantidade de contratos não tem sido acompanhado por igual crescimento dos recursos contratados, sobretudo por conta das operações da linha “B” do Pronaf. A tabela 13 mostra como se distribuem, regionalmente, as operações do programa:

TABELA 13

Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por estado e ano fiscal

(Em R\$ 1,00)

Região	2003		2004		2005	
	Nº contratos	Montante	Nº contratos	Montante	Nº contratos	Montante
Brasil	1.138.112	4.652.425.626,82	1.611.105	6.523.941.791,60	1.454.533	5.372.735.308,22
Norte	67.404	550.670.202,64	120.479	764.251.549,15	50.990	334.261.188,20
Nordeste	352.630	723.439.098,98	582.209	1.189.759.268,53	616.429	1.246.867.193,25
Sudeste	167.899	833.648.430,63	230.264	1.111.751.402,30	215.333	1.040.907.995,15
Sul	496.682	2.181.838.087,98	622.227	3.050.482.628,24	521.548	2.368.459.143,01
Centro-Oeste	53.493	362.785.205,91	55.915	407.495.423,62	50.230	382.200.913,61

Fonte: www.pronaf.gov.br.

Obs.: Valores atualizados para 2005, conforme evolução do IGP-DI.

Os financiamentos para os assentados pelo programa de reforma agrária – Pronaf A – vêm diminuindo: de 45,3 mil em 2003, passam para 35,4 mil em 2004 e em 2005 foram 24,8 mil. Ou seja, encolheram mais de 45% nesse período. Confrontando esses números com o de famílias assentadas, percebe-se que a estruturação dos assentamentos fica comprometida.

Para muitas famílias assentadas nos projetos de reforma agrária que, tendo esgotado os empréstimos relativos à Linha A, ainda não estão suficientemente estruturadas para acessarem os financiamentos de outras linhas do Pronaf, a solução foi a criação de uma linha intermediária de crédito de custeio, o Pronaf A/C. Cada família pode realizar até três operações de crédito, com valor de até R\$ 3.000,00, sempre que estiver adimplente e sem ter contratado financiamentos de custeio nos Grupos C, D ou E. Mas, como para os demais assentados, as operações desse tipo, também sofreram forte contração entre 2003 e 2005, como mostra a tabela 14.

Os empréstimos para o Grupo B cresceram fortemente no período, sobretudo entre 2003 e 2004, mais de 161%. Em termos reais os valores médios dos contratos permaneceram próximos, pouco acima dos R\$ 1 mil/contrato.

Os financiamentos para as linhas ou Grupos C e D ainda são majoritários. Em 2003 absorveram 78% dos contratos e 73% do montante aplicado. Nos anos subsequentes variaram ligeiramente para menos, ainda captando 66% do valor total dos empréstimos concedidos.

Os financiamentos direcionados para os agricultores do Grupo E mais que dobraram desde 2003, passando de 28,7 mil contratos no valor total de R\$323,4 milhões, para 401 mil contratos, no valor de R\$ 825,4 milhões.

TABELA 14

Número de contratos de crédito rural do Pronaf por modalidade enquadramento e ano fiscal

(Valores atualizados para 2005, conforme evolução do IGP-DI)

Grupos	2003		2004		2005	
	Nº contratos	Valor	Nº contratos	Valor	Nº contratos	Valor
Grupo A	45.292	661.785.086,45	35.416	512.195.314,75	24.798	359.272.267,16
Grupo A/C	21.510	60.085.470,21	19.399	54.285.193,56	13.300	34.632.748,49
Assentados/RA	66.802	721.870.556,66	54.815	566.480.508,32	38.098	393.905.015,65
Grupo B	150.792	164.427.833,88	394.423	444.289.882,77	400.943	402.150.622,79
Grupo C	543.939	1.285.081.501,80	628.558	1.645.306.799,12	561.629	1.398.389.904,81
Grupo D	344.058	2.119.326.643,06	351.030	2.439.556.201,37	344.960	2.146.396.037,76
Grupo E	28.257	323.353.914,32	51.401	758.278.270,17	59.284	825.374.009,41
Miniprodutores	0	0,00	36.090	140.235.311,14	49.601	206.279.984,32
Outros*	4.264	38.365.177,12	94.788	529.794.818,69	0	0
TOTAL	1.138.112	4.652.425.626,84	1.611.105	6.523.941.791,57	1.454.515	5.372.495.574,74

Fonte: www.pronaf.gov.br.

Obs.: * Exigibilidade bancária (sem enquadramento)/Identificado/Não-registrado.

3 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar – novos elementos para análise

3.1 Introdução

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar, como já enfatizado em outras edições do boletim, em conjunto com o Programa Bolsa Família é um programa criado no governo Lula e, portanto, sua avaliação é vista com bastante interesse, principalmente no momento atual.

Acredita-se que a condução correta do programa permita a seguinte constatação:

Toda a cadeia produtiva é beneficiada pelas ações do PAA: o agricultor, que tem preço justo e mercado garantido para seus produtos; os comércios locais, que passam a contar com consumidores com melhor poder aquisitivo; o município, que arrecada mais imposto com a geração de renda; as pessoas atendidas por entidades beneficiárias e comunidades em situação de risco alimentar, que recebem uma alimentação mais nutritiva e correspondente aos hábitos alimentares regionais; e toda a sociedade, pela melhoria das condições sociais da população (CONAB, 2005).

Os dados atuais de execução do programa apresentam os seguintes resultados:

TABELA 15

Execução do PAA, segundo dispêndios e famílias beneficiadas

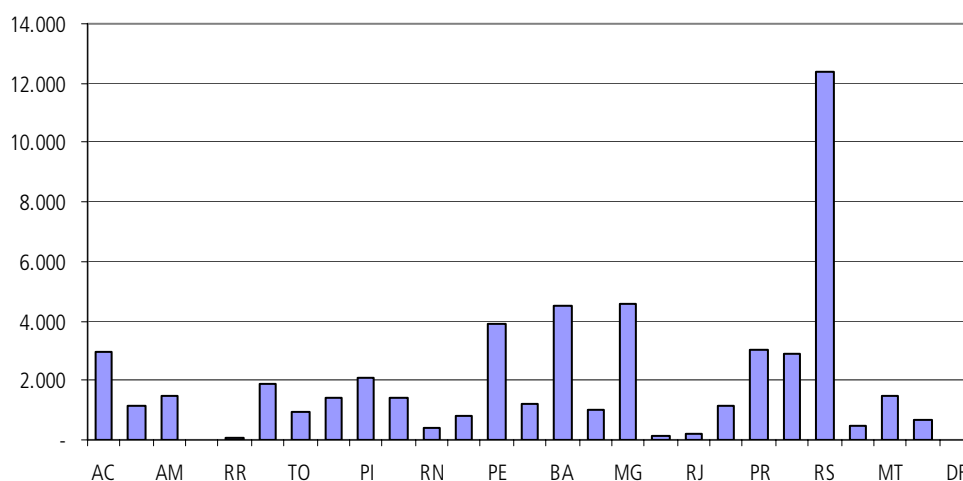
Ano	Mecanismo	Valor em R\$ mil	Famílias beneficiadas
2003	CAAF	57.201	41.341
	CDAF	65.94	
	CAEAF	17.747	
2004	CDAF	30.548	49.792
	CAAF	35.074	
	CAEAF	41.564	
2005	CDAF	37.179	49.109
	CAEAF	75.868	

Fonte: Conab, 2005.

Os dados da tabela 15 permitem verificar que houve um pequeno decréscimo no número de famílias atendidas entre os anos 2004 e 2005. Além disso, no ano de 2005 não ocorreram operações com a modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAF). A modalidade Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (Caeaf) aumentou substancialmente sua participação e a Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) caiu, quando comparada com o ano de 2003, mas aumentou quando comparada com o ano de 2004:

GRÁFICO 1

Número de agricultores beneficiados pelo PPA em 2005, por UF



Fonte: Conab.

Os dados do gráfico 1 permitem concluir que o estado do Rio Grande do Sul foi o que mais recebeu recursos do PAA, no ano de 2005.

Os dados consolidados para o ano 2005 podem ser melhor observados na tabela abaixo:

TABELA 16

Compra antecipada especial em 2005 – médias dos valores e quantidades por UF

UF	Média dos \$/AF	Média do \$ por munic. AF	Média dos \$ por beneficiário	Média dos \$ por munic. – beneficiário	Custo médio da t de produto	Quant. média de alimento recebida por beneficiário (kg)
Norte	1.913,19	113.726,91	93,51	278.434,86	1,78	52.656,51
AC	1.252,52	286.346,08	554,77	1.861.249,55	565,07	981,78
RO	2.124,44	62.167,80	24,07	107.380,75	1,09	22.160,40
AM	2.062,87	115.138,92	80,94	111.026,82	823,52	98,29
AP						
RR						
PA	2.528,78	100.236,53	208,77	942.223,35	1,94	107.438,39
TO						
Nordeste	2.068,21	117.384,85	62,03	204.387,74	0,91	68.193,44
MA	1.994,03	103.024,98	55,65	278.167,46	0,83	66.807,32
PI	-					
CE	2.362,53	70.236,19	31,83	134.853,49	0,75	42.268,69
RN	1.840,51	41.847,48	15,17	24.094,00	1,47	10.339,81
PB	2.485,02	64.450,30	26,10	55.498,87	38,23	682,74
PE	2.272,07	812.987,24	219,65	2.235.714,91	3,51	62.554,05
AL	1.135,32	135.670,40	314,63	271.340,80	0,93	339.094,80
BA	2.198,39	100.815,03	49,43	203.687,52	0,70	71.096,41
SE	2.112,00	115.573,13	73,36	260.039,54	0,64	113.762,57
Sudeste	2.278,23	103.557,30	6,00	141.598,76	3,77	1.588,51
MG	2.235,36	131.141,13	4,54	116.238,73	10,18	445,92
ES						
RJ	2.328,04	65.476,25	29,05	174.603,33	1,62	17.884,16
SP	2.423,86	69.227,83	67,19	405.477,30	1,52	44.210,87
SUL	2.312,67	202.292,82	56,30	199.443,62	13,83	4.070,05
PR	1.831,12	76.329,91	38,22	81.942,41	2,80	13.637,24
SC	2.300,33	97.147,34	13,78	94.410,79	1.508,85	9,13
RS	2.433,63	444.209,44	246,78	408.192,46	28,01	8.810,90
Centro-Oeste	2.085,22	73.844,69	30,44	197.798,27	0,51	60.036,92
MS	2.544,06	172.995,74	1.717,69	1.210.970,21	0,66	2.620.754,26
MT	1.923,81	142.554,49	285,91	316.787,75	0,41	697.959,63
GO	2.115,03	30.756,08	8,62	82.016,20	0,70	12.358,35
DF						
Total	2.154,28	131.612,21	28,31	198.927,09	1,74	16.306,79

Fontes: Diretoria de Logística e Gestão Empresarial (Digem) e Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar (Supaf).

A região que teve maior percentual de familiares atendidos foi o Nordeste, seguido pelas regiões Sul, Norte, Sudeste e, por último, Centro-Oeste.

A avaliação do PAA, divulgada no boletim anterior, permitiu que fossem identificados alguns problemas na condução do programa. Este tipo de resultado é importante, pois permite que sejam adotadas medidas corretivas enquanto o programa está ainda em curso, o que aumenta a sua eficácia. Paralelamente, a Conab realizou um conjunto de palestras que tinha como objetivo fazer um diagnóstico da situação do PAA a partir do depoimento dos próprios beneficiários do programa. Considerou-se relevante nesse número do boletim apresentar uma síntese das principais conclusões desse evento, apresentando de forma sumária os principais depoimentos. Foram selecionados depoimentos de assentamentos de reforma agrária. Isso, em conjunto com a

avaliação do programa, pode dar ao leitor uma visão mais completa da importância e de como se encontra esse programa.

3.2 Síntese de alguns depoimentos¹⁷²

3.2.1 PAA contribui com agricultura familiar em assentamentos em Sergipe

Segundo depoimento do representante de Sergipe, a compra antecipada da agricultura familiar está garantindo renda para assentados da reforma agrária. O governo federal já investiu R\$5 milhões na compra de alimentos desses agricultores em 27 municípios do estado. Esses recursos estão colaborando para expandir a produção do feijão em cores e de outras culturas na região. A safra do feijão saltou de 135 toneladas, em 2003, para quase duas mil toneladas em 2004. O milho teve uma safra de 758 toneladas em 2004; a produção de farinha de mandioca, um aumento de mais 30%.

3.2.2 Mandioca resgata produção artesanal de farinha no Espírito Santo

A produção caseira da mandioca e seus subprodutos (farinha, polvilho e até ração para animais) incrementou a economia do Espírito Santo por várias décadas. Na década de 1990, a produção da mandioca perdeu espaço para outras culturas.

Depois da implementação do PAA no estado, em 2003, os pequenos produtores de mandioca ganharam novo alento com a compra antecipada da agricultura familiar, que funciona como um adiantamento para esse trabalhador rural. As ações do PAA no Espírito Santo promovem o plantio da mandioca e garantem a melhoria da qualidade de vida para 1,6 mil famílias de agricultores assentados e quilombolas em 17 municípios. O programa é operado numa parceria entre a Conab, Movimento dos Sem Terra (MST) e Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Espírito Santo (Fetaes). Os beneficiários são assentados, quilombolas e agricultores ligados ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). O investimento até agora é de R\$ 4 milhões, e atende a 245 propostas de compra antecipada de farinha e milho.

3.2.3 PAA estimula produção no Pontal do Paranapanema, em São Paulo

Depois de verem a produção de 1,2 mil arrobas de algodão perder preço (a arroba caiu de R\$ 22, no plantio, para R\$ 10, na colheita), os pequenos agricultores tiveram de estocar o produto para aguardar a alta do preço, e ficaram sem renda. A solução para garantir a sobrevivência dos trabalhadores durante a estocagem do algodão veio do PAA. A Conab doou sementes para o plantio do feijão, com a garantia da compra da produção, e o produto ainda teve valorização. Cotado a R\$40 a saca, alcançou o preço médio de R\$75 depois que a Conab ofereceu R\$ 60 pela saca do feijão.

O empréstimo de sementes feito pela Conab aos agricultores está sendo pago com a criação de um banco de sementes e doações simultâneas para o Fome Zero. Quatro bancos de alimentos receberam 337.182 quilos de feijão e 136.104 quilos de farinha de mandioca. A parceria com o PAA começou em 2003, quando foram produzidas menos de 78 toneladas de feijão na região. Em 2004, a produção chegou a 1,7 mil toneladas. A produção de farinha de mandioca, que começou a ser adquirida em 2004, passou de 165 toneladas para 337.

172. Estes depoimentos foram extraídos, *na íntegra*, do site da Conab.

3.2.4 Produção agrícola de acampamentos reforça estoques da Conab em Rondônia

O município de Alto Alegre dos Parecis, em Rondônia, abriga cerca de 500 famílias de trabalhadores rurais sem terra, a maioria no acampamento Che Guevara. No ano passado, colheram 1,5 tonelada de feijão, produto adquirido pela Conab. A venda ocorreu por meio do PAA, a partir de parceria envolvendo os governos federal e estadual.

A Conab também comprou feijão de outros agricultores no estado. Ao todo, foram 6,3 mil produtores em 2004, entre trabalhadores sem-terra e lavradores da agricultura familiar. A Companhia investiu R\$11,8 milhões na compra da produção de 11,8 mil toneladas de feijão, para a formação de estoque. Bom para os agricultores, que obtiveram retorno justo pelo trabalho empreendido, e para o estado, que somente com ICMS arrecadou R\$1,4 milhão.

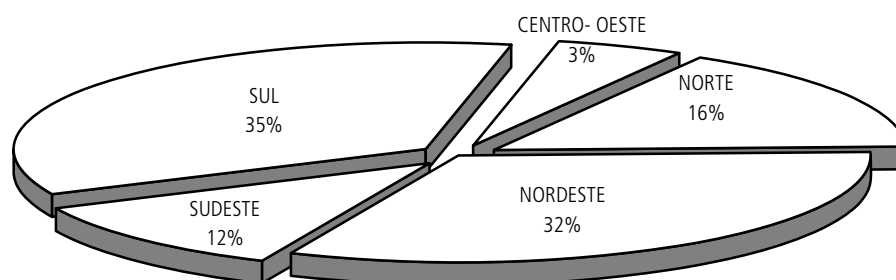
Em 2005, o feijão voltou a ser colhido e o preço da saca, cotado a R\$ 60 no em 2004, subiu para R\$ 70. O preço do produto ficou maior do que o valor de referência adotado pela Conab nas operações de compra direta. Nesse caso, o governo federal somente adquire o produto se houver queda abaixo do preço de referência, característica do feijão depois de iniciada a colheita.

3.3 Considerações

Percebe-se, a partir dos dados e também dos depoimentos, que o PAA é de fato um programa interessante e que atende a parcela da agricultura que é mais penalizada e marginalizada: os assentamentos rurais. Os assentados da reforma agrária devem ampliar a sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2006. Para o governo, a compra de produtos desses agricultores em 2004 foi considerada "tímida". O assunto será avaliado pela Conab e outros órgãos governamentais em vários encontros que estão programados para ocorrer em todos os estados onde há sede do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Segundo o superintendente de Suporte à Agricultura Familiar (Supaf), Marco Antônio, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) vai analisar as ações da política agrícola para este ano e estender o trabalho a outras regiões. A idéia é que as superintendências da Conab nos estados passem a integrar os Grupos Estaduais de Execução da Política Agrícola para a Reforma Agrária (Gera). Acredita-se que a liberação de mais recursos, em articulação com outras atividades, vai favorecer o PAA.

GRÁFICO 2

Percentual de agricultores familiares atendidos por região, em 2005



Fonte: Conab.

4 CONCLUSÃO

O desenvolvimento rural passa necessariamente pela democratização do acesso à terra, mas não apenas. Deve ser acompanhado de um conjunto de condições com capacidade efetiva de alterar o ambiente institucional local e regional, de modo a possibilitar a emergência dos potenciais com que cada território pode participar do processo de desenvolvimento, o que não depende exclusivamente da formulação e implementação de políticas públicas, mas também, e fundamentalmente, da mobilização das forças sociais interessadas na valorização do meio rural. Com isso é que se poderá viabilizar o surgimento de novas instituições capazes de impulsionar o desenvolvimento de regiões vistas socialmente como condenadas ao atraso e ao abandono (ABRAMOVAY, 1999).¹⁷³

Existe convergência de opiniões entre gestores públicos, acadêmicos e movimentos sociais de que o desenvolvimento rural não acontecerá espontaneamente como resultado da dinâmica das forças de mercado. Uma nova dinâmica territorial requer políticas públicas que estimulem a formulação descentralizada de projetos que possibilitem a participação de atores locais e regionais no processo de desenvolvimento. Nessa perspectiva, assumem relevo e importância as unidades familiares de produção.

Contudo, um imenso contingente de estabelecimentos agrícolas familiares não consegue ultrapassar os limites da economia de subsistência, destacando-se, nessa situação, as áreas mais pobres do Nordeste, onde a escassez de água não é um fenômeno isolado, pois convive com a escassez – e mesmo ausência absoluta –, de outros requerimentos básicos para o desenvolvimento da agricultura familiar. Sofrem os efeitos da baixa escolaridade, do precário ou nenhum acesso à assistência técnica, programas de capacitação e a mecanismos convenientes de comercialização. A obtenção de financiamentos, a compra de insumos e o acesso à informação, nem sempre ocorrem de forma tempestiva. Mas, quando isso ocorre, a resposta em termos de produção é imediata, elevando-se a renda familiar pela inserção desses produtores nos mercados locais.

A concessão de financiamento aos agricultores familiares – assentados ou não pela reforma agrária – vem se deparando com dois tipos principais de dificuldades. Em primeiro lugar, os financiamentos destinados aos assentados pela reforma agrária não estão sujeitos a grandes riscos, pois a inadimplência não os penaliza, nem ao sistema bancário: os ônus são assumidos pelo Tesouro. A eliminação dos riscos acaba impossibilitando que o crédito funcione como mecanismo de desenvolvimento. Esse fato decorre, principalmente, dos equívocos do processo de assentamento, que não está dando conta de propiciar aos seus beneficiários as condições básicas necessárias de se tornarem economicamente sustentáveis: os financiamentos concedidos, nem sempre em tempo hábil, não se balizam por projetos consistentes de estruturação produtiva dos lotes ocupados.

Por outro lado, o Pronaf – linhas C, D e E – por conta da existência de risco bancário, impõe critérios de seleção bancária, que tendem a eliminar os agricultores que não possuem garantias reais e contrapartidas. Por isso ainda é baixo o número de contratos e o montante comprometido com os agricultores do estrato mais baixo de renda, os do Grupo B. De qualquer forma, sobressai a necessidade de se pensar, de

173. ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, vol. 28, n. 1,3 e 3, jan./dez. 1998; vol. 29, n. 1, jan./ago. 1999.

forma mais abrangente e integrada com outras ações de governo, uma nova estratégia de superação da pobreza rural e de diminuição das desigualdades que reflita uma estrutura fundiária e de apropriação de renda mais equânime.