

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 Apresentação

As ações de governo com vistas ao desenvolvimento agrário, em 2004, ainda não encontraram um ponto de convergência capaz de maximizar os resultados esperados. Três dos principais programas direcionados para essa finalidade estão aqui apresentados: Reforma Agrária, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esses programas têm áreas de atuação comuns, e embora se busque uma interação entre eles, nem sempre isto tem sido conseguido.

A Reforma Agrária continua tendo de enfrentar os mesmos obstáculos que em anos anteriores: restrições orçamentárias, insuficiência de técnicos – seja para apoiar os projetos de assentamento, seja para assistência técnica aos assentados –, um quadro fundiário que propicia a emergência de conflitos, atores sociais com interesses opostos, legislação desatualizada e, mais recentemente, necessidade de buscar a sustentabilidade ambiental, condição essencial a qualquer empreendimento rural.

Em contrapartida, o Pronaf tem apresentado avanços significativos. Os Planos-Safra da Agricultura Familiar, que norteiam as ações do Programa a cada ano, apresentaram, em suas edições mais recentes, avanços importantes, sobretudo os expressos pelo aumento dos recursos disponibilizados para o crédito rural e pelo aumento dos empréstimos destinados a investimentos, que são os que têm maior potencial para a reestruturação produtiva dos estabelecimentos agrícolas.

O PAA, por sua vez, é um instrumento com grande potencial para o desenvolvimento da agricultura familiar. No momento, a restrição que se pode fazer a ele é que ainda não alcançou uma dimensão significativa. Contudo, sua importância já pode ser detectada na melhoria da renda dos agricultores beneficiados, e também por recuperar a capacidade do governo de atuar de modo proativo em benefício da agricultura familiar.

Para melhor entendimento do alcance das ações desenvolvidas, também é traçado o contexto geral em que essas são operacionalizadas.

2 Reforma Agrária

2.1 Conjuntura

2.1.1 Conflitos agrários

Os conflitos agrários expressam, melhor que qualquer outro fenômeno, a baixa efetividade das políticas agrárias. O ano de 2004 foi marcado por uma série de graves conflitos que, com frequência, culminaram com o assassinato de trabalhadores rurais,

em várias regiões do país, destacando-se, entre outras, as ocorrências em Pernambuco, norte de Minas Gerais, Rondônia, Pontal do Paranapanema, São Paulo e Pará.

O número de ocupações de terra, em 2004, aumentou 48% em relação ao mesmo período de 2003, passando de 222 para 327 ocorrências registradas, segundo balanço da Ouvidoria Agrária Nacional, das quais um terço ocorreu em abril, mês em que os movimentos sociais, em especial o Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), promovem grandes manifestações para marcar a luta pela Reforma Agrária, o chamado “abril vermelho”. Apenas quatro estados concentraram mais da metade dessas ocupações: Pernambuco, na região Nordeste, com 23% do total; São Paulo (15%), Minas Gerais (9%) e Paraná (8%), situados nas regiões Sudeste e Sul. Ou seja, em áreas rurais densamente ocupadas e mesmo com padrões de desenvolvimento rural acima da média brasileira, o potencial de conflitos por disputa de terra continua elevado.

Desde 1995, as mortes em decorrência de conflitos agrários no país vêm apresentando oscilações; se forem considerados os dados apurados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre 2000 e 2003, foram 166; para a Ouvidoria Agrária, neste mesmo período, teriam sido assassinadas 86 pessoas, e mais 16 em 2004, além de 19 casos ainda sob investigação para apurar se decorreram ou não de disputa por terra. Os números são bastante díspares e refletem as diferentes metodologias de cada instituição.

Duas das principais entidades que organizam ações de sem-terra, o MST e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) estimam em 240 mil o número de famílias acampadas,¹¹⁰ aguardando para serem assentadas em projetos de Reforma Agrária. Segundo essas entidades, os assentamentos realizados pelo atual governo pouco ou nada contribuíram para a diminuição desses números, uma vez que a maioria dos assentamentos ocorreu em áreas de fronteira agrícola, onde a pressão e a presença de acampamentos dos sem-terra é menos expressiva. O descumprimento da promessa do governo em priorizar o assentamento de famílias acampadas, que funcionou como incentivo a esse tipo de atuação, eleva o potencial de conflito, pelas tensões acumuladas e pelas longas estadias de privação nos acampamentos, onde há famílias vivendo há mais de cinco anos, segundo o MST.

Os movimentos sociais criticam a lentidão na Reforma Agrária e prevêm o agravamento das tensões com a política do governo de não dar prioridade ao assentamento de famílias acampadas.

Em Marabá, no sul do Pará, o quadro é preocupante. Em 1990, estavam estabelecidos 24 projetos de assentamento em uma área de cerca de 660 mil hectares. Atualmente, são 397 projetos, ocupando uma área de 3,71 milhões de hectares, e o número de famílias assentadas passou de 7.574, em 1990, para 52.803.¹¹¹ Esse esforço governamental, contudo, não tem sido suficiente para erradicar os focos de conflito, que têm por base a disputa pela terra. Embora instalados, a maior parte dos projetos carece das condições básicas para se desenvolver. Vários deles ainda se encontram parcialmente ocupados, o que abre a possibilidade de invasões e reconcentração de terras. O Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) informa que o conjunto de projetos

110. Para o Incra, seriam 170 mil famílias. Ver os números 8 e 9 desta publicação.

111. Dados atualizados até 22 de fevereiro de 2005.

já instalados na região tem capacidade potencial para receber mais 27,1 mil famílias. Ademais, segundo a superintendência local do Incra, persiste na região a prática de comercialização de lotes, havendo casos em que até 80% foram negociados ilegalmente, o que alimenta os conflitos entre grandes e pequenos produtores.¹¹²

Além disso, o Incra contabilizou, nessa região, cerca de 20 mil famílias vivendo em acampamentos precários, sem atendimento à saúde, escolas, crédito para plantar e estradas, fato que potencializa as probabilidades de violência.

No entanto, essa situação de violência não se restringe às áreas mais isoladas do país. Em novembro de 2004, no município de Felisburgo, norte do Estado de Minas Gerais, um acampamento de sem-terra, que ocupava parte de uma fazenda que o Incra já havia identificado como terra devoluta, foi atacado por pistoleiros, resultando na morte de cinco trabalhadores rurais e no ferimento de outros vinte. Além dos disparos, atearam fogo em todas as barracas. Embora tramitando há muito tempo, o pedido de emissão de posse da terra, disputada por grileiros e sem-terra, só aconteceu após o massacre.

Para agilizar procedimentos dessa natureza, o governo está propondo a criação – por Emenda Constitucional – do juizado agrário. A medida tem apoio do Judiciário, do Executivo e do Legislativo, mas não é consenso entre os movimentos sociais. Devem ser criados cinquenta cargos de juizes federais especializados em conflitos agrários. Os novos magistrados deverão trabalhar de forma itinerante, indo aos locais onde houver disputa de terra.

2.1.2 Questão fundiária

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), são crescentes as dificuldades para a desapropriação de terras para fins de Reforma Agrária com os estatutos legais vigentes. Alguns pontos de estrangulamento poderiam ser superados com a atualização dos índices técnicos que enquadram as propriedades vistoriadas como produtivas ou improdutivas.¹¹³ Uma proposta nesse sentido está contida no documento “Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária”.¹¹⁴

Para dar conta de situações específicas, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) tem adquirido terras pela via da compra direta, como no Triângulo Mineiro e no Paraná, por não haver possibilidade de outra forma de obtenção de terras para famílias acampadas que realizam ocupações intermitentes de

112. Problemas com a ocupação dos lotes de projetos de Reforma Agrária não são exclusividade da região Norte. Eles se multiplicam e emergem em várias outras situações e condições. Em São Paulo, muitos assentados se endividam e arrendam seus lotes. O projeto instalado na Fazenda Reunidas, município de Promissão, é paradigmático. A maioria das 800 famílias assentadas há 15 anos está endividada e, embora ilegal, o arrendamento de terras tornou-se comum entre eles. De acordo com estimativas do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), cerca de 60% das famílias, dos 637 lotes existentes, já arrendaram parte das terras. E este é um projeto tido como consolidado, que possui, segundo a coordenação do MST, um trator para cada quatro famílias – o que constitui exceção no quadro geral de disponibilidade de mecanização no conjunto de projetos de Reforma Agrária. Todavia, eles não possuem escola, posto de saúde, sistema adequado de transporte coletivo e outros serviços considerados importantes para fixar os trabalhadores na zona rural.

113. Somente têm sido 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 25/2/1993). A fonte de informação sobre a produtividade é o Cadastro de Imóveis Rurais do Incra, sendo que os atuais índices foram estipulados tendo em conta os dados dos Censos Agropecuários de 1970 e 1975, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Fibge). Os demais aspectos previstos na Constituição de 1988 (artigo 186) têm sido ignorados.

114. Documento elaborado sob a coordenação do Prof. Plínio de Arruda Sampaio e encaminhado ao MDA em outubro de 2003.

áreas produtivas, o que tem gerado graves situações de conflito. Contudo, essa solução não pode ser geral: seus custos tornariam a Reforma Agrária insustentável.

A tentativa do governo em expandir a chamada “reforma agrária de mercado”, que passaria a utilizar Títulos da Dívida Agrária (TDA), para a compra de terras, conforme termos da MP nº 192, foi rejeitada pela Câmara Federal, com apoio da bancada governamental. Não houve acordo entre os partidos aliados, e o governo preferiu rejeitar a MP a vê-la aprovada com modificação no texto, defendida pelos ruralistas, que previa o impedimento da compra de terras invadidas.

Na justificativa para sua proposição, o MDA enfatizava que na forma vigente a lei torna extremamente difícil, senão inviável, a compra dessas terras, por conta dos longos prazos (até 20 anos) e de deságios que podem chegar a 50%, desinteressando os proprietários que se dispusessem a vender suas terras. Isso estaria inviabilizando a Reforma Agrária, especialmente no Sul do país, onde é cada vez mais difícil encontrar terras improdutivas passíveis de desapropriação.

Assinale-se que a política fundiária, embora tenha na Reforma Agrária seu principal e mais evidente mecanismo, nela não se esgota, pois requer uma série de outras políticas/ações para que possa ter efetividade. Por isso, em muitas regiões de conflito, a regularização fundiária, a arrecadação, o cadastramento e a destinação de terras públicas tornam-se indispensáveis para dar a necessária legalidade ao estatuto da propriedade (privada e pública) e promover o acesso à terra com segurança jurídica.

2.1.3 Questão ambiental

As questões relativas ao meio ambiente vêm crescentemente requerendo tratamento específico, mesmo porque estão na base da sustentabilidade de qualquer empreendimento econômico, sobretudo os de caráter rural.

A ocupação produtiva de terras em áreas de fronteira, ou em áreas litorâneas, requer cuidados especiais para a preservação ambiental. Levantamentos recentes mostram situações preocupantes em muitas áreas já reformadas, com venda de parcelas, desmatamento irregular, invasões, concentração de lotes etc. Uma significativa parcela de esforços do Incra deve focar a identificação e a tomada das medidas legais e administrativas necessárias para o cumprimento das determinações legais de destinação, ocupação e exploração de lotes da reforma agrária.

A exigência legal de estudo de impacto ambiental para os projetos de assentamento não vem sendo cumprida, seja pela insuficiência de quadros técnicos com experiência na área, seja por resultar da pressão social e não de planejamento governamental. Os movimentos sociais quase nunca levam em consideração a sustentabilidade da terra que estejam reivindicando.

2.1.4 Trabalho escravo¹¹⁵

A Câmara dos Deputados aprovou em primeiro turno a Emenda à Constituição que determina a desapropriação, para fins de Reforma Agrária, de terras em que for constatado *judicialmente* o uso de trabalhadores em situação análoga à escravidão.

115. Ver, neste periódico, a seção sobre Direitos Humanos, no qual essa questão também está sendo abordada.

A Emenda tem de ser aprovada ainda em segundo turno e, após isso, volta ainda ao Senado em razão das alterações feitas na Câmara.

Desde o início de sua tramitação, a proposta sofreu pressão contrária da bancada ruralista, que conseguiu emendar o projeto em vários pontos. A última alteração foi a retirada da preferência para que as terras desapropriadas fossem destinadas às vítimas do trabalho escravo nelas encontradas. Anteriormente, já havia sido incorporada a determinação de que a desapropriação só poderia ocorrer depois do trânsito em julgado (decisão final da Justiça, contra a qual não cabe recurso) do processo. Um ponto que não ficou claro é o relativo às áreas consideradas produtivas, que para os ruralistas estão imunes à punição, haja vista a garantia constitucional. Para os movimentos sociais, a Emenda Constitucional abriria exceção às terras com trabalho escravo.

Segundo o Ministério do Trabalho, de 1995 até julho de 2004, foram resgatados 11.969 trabalhadores rurais que se encontravam em condição análoga à de escravo. Quase metade (5.224) dos casos ocorreu no Pará, seguido por Mato Grosso (2.435) e Bahia (1.139); depois, vêm Maranhão, Tocantins e Rondônia.

2.1.5 Evolução recente

Embora relativamente ao ano anterior tenha sido assentado um maior número de famílias, ainda assim, o resultado ficou abaixo das expectativas dos movimentos sociais rurais e das próprias metas governamentais.

De acordo com informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Incra iniciou o ano de 2004 com um estoque de terras com capacidade potencial para o assentamento de cerca de 90 mil famílias, e também 1.291 imóveis em processo de desapropriação com área superior a 2,2 milhões de hectares. Infelizmente, o realizado ficou aquém desses números: foram assentadas 81.184 famílias, em projetos criados em diferentes anos. A tabela 1 mostra a evolução dos assentamentos em 2004, por região e trimestre, evidenciando-se, claramente, o quanto as ações se concentram nos meses finais do ano. Se correta a informação do Incra, de que dispunha desde o início de 2004 de um estoque de terra capaz de absorver um grande número de famílias, as razões para o descompasso e a demora no processo de assentamento devem estar em outros fatores que não a disponibilidade de terras. Ademais, os assentamentos deveriam acontecer, majoritariamente, em projetos criados em 2004. Contudo, tal fato não ocorreu: os 419 projetos criados em 2004, com capacidade potencial para 35.040 famílias, receberam 25.639 famílias (ver tabela 2).

TABELA 1

Famílias assentadas em 2004, por trimestre – Brasil e grandes regiões

| Brasil e grandes regiões | Número de famílias por trimestre | | | | Total 2004 | % Total | |
|--------------------------|----------------------------------|----------|----------|----------|------------|---------|--------|
| | 1º Trim. | 2º Trim. | 3º Trim. | 4º Trim. | | | |
| Brasil | (nº) | 8.303 | 13.416 | 20.708 | 38.757 | 81.184 | 100,00 |
| | (%) | 10,23 | 16,53 | 25,51 | 47,74 | 100,00 | - |
| Norte | | 4.008 | 6.385 | 8.894 | 12.477 | 31.764 | 39,13 |
| Nordeste | | 3.523 | 5.154 | 7.063 | 12.723 | 28.463 | 35,06 |
| Sudeste | | 396 | 418 | 556 | 1.089 | 2.459 | 3,03 |
| Sul | | 65 | 201 | 855 | 2.517 | 3.638 | 4,48 |
| Centro-Oeste | | 311 | 1.258 | 3.340 | 9.951 | 14.860 | 18,30 |

Fonte: Coordenação-Geral de Monitoração e Controle (SDM). Sistema Sipra. Relatório: Rel_0229. Data: 31/1/2005.

A maior parte dos assentamentos continua sendo feita em projetos das regiões Norte e Nordeste: 39,1% e 35,0%, respectivamente. Segue-se o Centro-Oeste, com 18,3% das famílias assentadas em 2004. Por outro ângulo, juntas, as áreas mais recentes de expansão agrícola – Norte e Centro-Oeste – continuaram recebendo a maior parte dos assentados: em 2004, foram 46,6 mil famílias, que representam cerca de 58% do total dos assentamentos realizados pelo Incra.

Ressalte-se que os assentamentos, em 2004, foram realizados, majoritariamente, em projetos criados até 31 de dezembro de 2002 (56,35% do total). Aqueles criados a partir de então receberam menos da metade das famílias beneficiadas: 43,65% do total.

Quase todos os projetos ainda em execução, que foram criados até 31 de dezembro de 1984 e que receberam novas famílias, estão situados no Estado do Pará e compreendem os antigos projetos de colonização oficial. Trata-se, pois, de projetos que já atravessaram décadas e que ainda não conseguiram ser finalizados. Parte dos conflitos que ocorrem na região tem por motivação a disputa por terras que, embora já incorporadas a projetos de Reforma Agrária, ainda não foram ocupadas ou o foram irregularmente.

TABELA 2

Famílias assentadas nos projetos de Reforma Agrária, por trimestre, segundo o período/ano de criação do projeto de assentamento – 2004

| Período de criação do Projeto | 1º Trim. | 2º Trim. | 3º Trim. | 4º Trim. | Total assentamentos em 2004 | % |
|-------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|---------------|
| Até 1984 | 91 | 116 | 666 | 684 | 1.557 | 1,92 |
| 1985 a 1994 | 629 | 1.238 | 2.567 | 2.847 | 7.281 | 8,97 |
| 1995 a 2002 | 5.740 | 6.438 | 9.420 | 15.308 | 36.906 | 45,46 |
| Subtotal 1 | 6.460 | 7.792 | 12.653 | 18.839 | 45.744 | 56,35 |
| 2003 | 1.276 | 3.637 | 3.496 | 1.296 | 9.705 | 11,95 |
| 2004 | 567 | 1.987 | 4.559 | 18.622 | 25.735 | 31,70 |
| Subtotal 2 | 1.843 | 5.624 | 8.055 | 19.918 | 35.440 | 43,65 |
| Total | 8.303 | 13.416 | 20.708 | 38.757 | 81.184 | 100,00 |

Fonte: SDM. Sistema Sipra. Relatório: Rel_0229. Data: 31/1/2005.

Apesar de ter recebido cerca de 20% do total de famílias assentadas, os conflitos agrários no Estado do Pará não cessaram. A par de um grande número de ocupações de fazendas e áreas públicas realizadas pelos sem-terra, a região é marcada pela atuação de grupos predatórios, que investem na grilagem de terras, na prática de trabalho em condições análogas à de escravo, no desmatamento irresponsável de áreas de preservação, na pistolagem etc.

Outras regiões também vêm sendo palco de conflitos que, embora quase sempre contornados, por vezes terminam em tragédias, como a ocorrida em Felisburgo, no nordeste de Minas Gerais, que deixou cinco sem-terra mortos e treze feridos.¹¹⁶

Pernambuco tem se notabilizado pela presença de organizações de trabalhadores rurais que, em permanente estado de agitação, têm investido nas ocupações de fazendas como um instrumento central de luta pela Reforma Agrária. Em 2004, Pernambuco

116. Um acampamento dos sem-terra foi atacado por pistoleiros mascarados, que chegaram atirando e ateando fogo, destruindo 31 das 65 barracas. O acampamento ocupava parte de fazenda que já foi vistoriada pelo Incra e que vinha há anos sendo reivindicada pelos sem-terra, até mesmo porque ocupa terras devolutas, em processo de arrecadação pelo governo estadual. As autoridades policiais já identificaram e indiciaram os mandantes e os pistoleiros envolvidos.

concentrou o maior número de ocupações de propriedades rurais e também um grande número de mortes (só em dezembro foram assassinados três sem-terra).

Segundo dados da CPT, nos anos recentes, o clima de tensão no campo recrudescceu: o número de ocupações de terra entre janeiro de 2003 e novembro de 2004 foi de 538, superando o contabilizado nos três anos anteriores (2000 a 2003), que foi de 497 ocorrências. E a quantidade de mortes decorrentes de conflitos fundiários também avançou: de 34 (2001-2002) para 61 (de 2003 – novembro de 2004). Esses dados são contestados pelo MDA, que vê certo exagero nas estatísticas da CPT.

Para o MST, o aumento das tensões no campo decorre da lentidão da Reforma Agrária. Para a CPT, a violência no campo está relacionada ao aumento de milícias financiadas por fazendeiros.

2.2 Acompanhamento de políticas e programas

Em fevereiro de 2005, estavam em execução 6.416 projetos de assentamento, em uma área total de 46,29 milhões de hectares, com capacidade potencial para abrigar 768.441 famílias e com 544.475 famílias assentadas (ver tabelas 7.1 e 7.2, Anexo Estatístico). Em projetos criados em 2004, foram assentadas 25,9 mil famílias, cerca de 32% do total de famílias assentadas. O Nordeste concentra quase a metade dos projetos (48,7%) e cerca de 37,4% das famílias assentadas. Na região Norte, 18% dos projetos abrigam 37,6% das famílias assentadas.

Outra questão, ainda à espera de equacionamento, é a relativa aos diferentes estágios de implementação dos projetos em execução. Poucos projetos podem ser considerados concluídos (5,95%) ou em fase de finalização (18,4%). Uma parcela significativa ainda depende de providências essenciais à sua consolidação (28,2%) e grande parte (47,5%) ainda se encontra nas fases iniciais de instalação, muito embora possa ter sido criada há anos (tabelas 7.3 e 7.4, Anexo Estatístico). Daí a importância de serem envidados esforços na recuperação e na conclusão de projetos instalados em anos anteriores.

Dois programas concentram a maior parte das tarefas e das responsabilidades do Incra para com a Reforma Agrária. O primeiro deles é o de Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais, que desenvolve um conjunto de ações essenciais ao processo de Reforma Agrária, desde a obtenção de terras até a finalização do processo de implantação dos projetos; ou seja, obtida a terra, as famílias a serem assentadas são selecionadas, os procedimentos para a identificação e a discriminação das parcelas são implementados e os créditos iniciais de instalação são designados, bem como o plano de ocupação produtiva dos lotes. O outro é o de Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária, que visa primordialmente à recuperação, à qualificação e à consolidação dos projetos de assentamento criados antes de 2002.

Em relação ao programa Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais, o número de famílias assentadas em 2004, embora aquém da meta estabelecida, foi maior que o dobro do verificado em anos recentes. Além disso, estão em tramitação processos para obtenção de terras com capacidade para assentamento de mais 38,5 mil famílias de trabalhadores rurais. Outro ponto positivo foi a contratação de serviços de assistência técnica de forma continuada – por um período não inferior a três anos –

para atendimento de 131.052 famílias assentadas. Infelizmente, ainda não se dispõe de uma avaliação da qualidade e da efetividade desses serviços.

O desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamento constitui um grande desafio, seja pela ausência de uma política estruturada de qualificação dos assentamentos, seja pelas dificuldades de oferta no mercado de profissionais especializados na condução de programas de inserção social e econômica para os beneficiários da reforma agrária. Ainda assim, a contratação de serviços de Assistência Técnica superou em 60% a meta prevista, o que é fundamental para o desenvolvimento dos projetos de assentamento contemplados.

Complementarmente, destacam-se dois importantes programas: o Programa de Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária e o Programa de Crédito Fundiário. O primeiro deles concentrou esforços na implantação do Serviço de Certificação de Imóveis Rurais, decorrente da Lei nº 10.267/2001, e na modernização do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que passou a exigir planta georreferenciada para a inclusão de imóveis na sua base cadastral, medidas importantes na construção do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (Cnir).

O Programa de Crédito Fundiário, que visa promover o acesso à terra por meio do financiamento de imóveis rurais que não se enquadrem nos preceitos da desapropriação por interesse social, atendeu a 9.186 famílias, com o financiamento para obtenção de mais de 183 mil hectares de terras. Além disso, foram identificadas e cadastradas 26,8 mil famílias pelo Sistema de Qualificação da Demanda (SQD), as quais devem ser atendidas no primeiro semestre de 2005.

2.3 Financiamento e gasto

O orçamento inicial dos programas relativos à reforma agrária – R\$ 1,52 bilhão – era insuficiente para o alcance das metas agrárias estabelecidas. Tendo em vista os custos envolvidos no processo de Reforma Agrária, os recursos para o assentamento de 115 mil famílias deveriam ser triplicados. A estimativa desse valor levou em consideração basicamente os dispêndios com a desapropriação de terras, até mesmo os relativos ao pagamento de benfeitorias. Os demais custos – sobretudo os de caráter obrigatório, em crédito aos assentados e infra-estrutura nos assentamentos – não foram considerados.

Em março de 2004, com a promessa – plenamente cumprida – dos movimentos sociais de passarem a intensificar as ocupações de terra, o governo autorizou uma suplementação de recursos de R\$ 1,7 bilhão, sendo que cerca de 60% deste valor (R\$ 1,0 bilhão) foi incorporado ao orçamento do MDA. Assim, o orçamento autorizado do MDA em 2004 foi de R\$ 2,53 bilhões, dos quais foram liquidados quase 90% (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico).

Até fins de novembro, a execução orçamentária dos programas finalísticos que integram o PPA 2004-2007 estava bastante baixa (59%). A suplementação orçamentária prometida em março chegou ao MDA apenas em dezembro, e não integralmente, o que comprometeu o alcance das metas programadas, especialmente as que constituem o cerne de sua atuação: o assentamento de trabalhadores rurais de forma sustentável e a recuperação de assentamentos implantados nas últimas décadas em todo o país.

TABELA 3

Execução orçamentária de programas selecionados do MDA, em dois momentos de 2004: até 26 de novembro e até 31 de dezembro

| Programas selecionados | Até 26 de novembro de 2004 | | | Até 31 de dezembro de 2004 | | |
|--|----------------------------|-------------|--------------------------|----------------------------|---------------|--------------------------|
| | Autorizado | Liquidado | Liquidado/ Autorizado | Autorizado | Liquidado | Liquidado/ Autorizado |
| Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais | 1.019.161.514 | 746.689.599 | 73,3 | 1.172.574.905 | 1.109.626.476 | 94,6 |
| Agricultura Familiar (Pronaf) | 229.400.833 | 40.327.026 | 17,6 | 242.234.640 | 194.714.225 | 80,4 |
| Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária | 159.302.429 | 51.083.552 | 32,1 | 176.446.279 | 137.189.629 | 77,8 |
| Crédito Fundiário | 71.200.001 | 61.414.420 | 86,3 | 111.200.001 | 74.489.914 | 67 |
| Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária | 49.900.454 | 9.489.105 | 19 | 75.193.187 | 41.133.052 | 54,7 |
| Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais | 23.200.000 | 6.803.915 | 29,3 | 23.200.000 | 23.013.583 | 99,2 |
| Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário | 10.723.650 | 7.208.145 | 67,2 | 13.191.546 | 11.710.321 | 88,8 |
| Paz no Campo | 2.123.000 | 93.837 | 4,4 | 4.563.000 | 2.259.053 | 49,5 |
| Soma | 1.565.011.881 | 923.109.599 | 59,0 | 1.818.603.558 | 1.594.136.253 | 87,7 |

Fontes: <www.camara.gov.br> e Discos/lpea.

Entre novembro e dezembro, os recursos autorizados para esse conjunto de programas aumentaram R\$ 253,6 milhões – a maior parcela foi direcionada ao programa Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais (60,5% do total), seguindo-se o de Crédito Fundiário que teve o orçamento aumentado em 15,7%.

Praticamente tendo utilizado todos os recursos nele alocados (R\$ 1,1 bilhão, ou seja, 94,6%), o programa Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais viabilizou o assentamento de 81.184 trabalhadores rurais. Para o cumprimento da meta estabelecida no II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) – assentamento de 115 mil famílias –, seria necessária uma complementação ainda maior. Esse contexto torna as perspectivas para 2005 preocupantes, uma vez que o MDA, após o contingenciamento estabelecido pelo governo, ficou com recursos da ordem de R\$ 1,7 bilhão para a realização de todas as suas atividades, até mesmo as administrativas.

O segundo grande objetivo da política agrária, o de recuperar assentamentos criados até 2002, tendo tido uma alocação de recursos modesta em vista da enorme tarefa, de apenas R\$ 176,5 milhões, liquidou 77,8% deste valor, com gastos concentrados no último mês do ano, o que sem dúvida prejudica qualquer programação. Em 26 de novembro, havia sido liquidado apenas um terço do montante autorizado (ver tabela 3).

3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

3.1 Conjuntura

O Plano-Safra 2004-2005 da Agricultura Familiar apresentou importantes avanços relativamente às edições anteriores. Em primeiro lugar, o total de recursos disponíveis aumentou significativamente, passando dos R\$ 5,4 bilhões do plano anterior, para R\$ 7,0 bilhões, um aumento de 29%. Desse total, cerca de 60% foram destinados para financiamentos de custeio e o restante para investimentos. O ano-safra da agricultura familiar não segue o ano fiscal: inicia-se em 1º de julho e termina em 30 de junho do ano subsequente. A liberação dos recursos deve respeitar o calendário agrícola dos diferentes sistemas de produção.

Em termos de ano fiscal, observa-se um aumento crescente no número de contratos e nos valores de crédito aplicados pelo Pronaf. Há de se destacar que o número de contratos não significa atendimento a igual número de agricultores, pois

muitos se beneficiam com mais de um contrato ao longo do ano. Todavia, seja em números de contratos, seja em termos do montante aplicado, os resultados são positivos (ver tabela 4).

TABELA 4

Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por ano fiscal – Brasil, 2002 a 2004

(Valores constantes de 2004, corrigidos IGP-DI médio)

| Modalidade | 2002 | | 2003 | | 2004 | |
|--------------|----------------|-------------------------|------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|
| | Contratos | Montante (R\$ 1,00) | Contratos | Montante (R\$ 1,00) | Contratos | Montante (R\$ 1,00) |
| Custeio | 677.730 | 1.907.086.319,49 | 860.730 | 2.587.154.676,24 | 1.020.050 | 3.469.659.190,95 |
| Investimento | 275.517 | 1.323.245.165,28 | 277.382 | 1.577.526.890,52 | 551.419 | 2.136.659.076,33 |
| Total | 953.247 | 3.230.331.484,77 | 1.138.112 | 4.164.681.566,77 | 1.571.469 | 5.606.318.267,28 |

Fonte: <www.pronaf.gov.br/plano_safra/2004_05/credito.htm>. Data de acesso: 2/2/2005.

Entre 2002 e 2004, o número de contratos aumentou quase 65%, e o montante aplicado, em termos reais, aumentou 74%. Se se considerar o ano-safra, os avanços entre julho e dezembro de 2004 são mais significativos. Na safra 2002-2003 e 2003-2004 entre julho e dezembro, *grossa modo*, foram realizadas, em média, cerca de 70% das operações de crédito. Se esse desempenho se repetir para a safra em andamento, estima-se que o número de contratos poderá ultrapassar 1,5 milhão e o montante aplicado, cerca de R\$ 6,0 bilhões (ver tabela 5).

Uma novidade importante foi o atendimento de antiga reivindicação dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar, que pleiteavam mecanismos específicos de seguro da produção agrícola. Em setembro de 2004, foi lançado um seguro específico da agricultura familiar, o “Proagro Mais”, que além de propiciar a possibilidade de cobertura do crédito contratado, também garante uma renda mensal para agricultores que tiveram perda de safra. Está previsto que este seguro deve beneficiar, desde logo, 850 mil agricultores.

TABELA 5

Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por mês e ano-safra – Brasil, 2002-2003, 2003-2004 e 2004-2005

(Valores constantes de 2004, corrigidos IGP-DI médio)

| Mês | 2002/2003 | | 2003/2004 | | 2004/2005 | |
|------------------------|----------------|-------------------------|------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|
| | Contratos | Montante (R\$ 1,00) | Contratos | Montante (R\$ 1,00) | Contratos | Montante (R\$ 1,00) |
| Julho | 32.374 | 104.446.470,30 | 14.957 | 68.816.892,88 | 46.096 | 175.062.107,75 |
| Agosto | 59.638 | 157.056.291,57 | 55.043 | 208.900.509,87 | 121.194 | 449.410.248,80 |
| Setembro | 173.405 | 464.472.008,33 | 213.917 | 676.272.504,57 | 232.100 | 867.198.804,98 |
| Outubro | 196.738 | 577.707.522,43 | 267.299 | 882.678.002,98 | 268.992 | 992.133.086,85 |
| Novembro | 131.037 | 405.796.009,64 | 203.987 | 768.975.936,60 | 239.868 | 885.421.125,23 |
| Dezembro | 116.350 | 510.930.504,29 | 188.237 | 767.583.348,64 | 216.491 | 830.052.344,79 |
| Julho-dezembro | 709.542 | 2.220.408.806,57 | 943.440 | 3.373.227.195,54 | 1.124.741 | 4.199.277.718,40 |
| Janeiro-junho | 194.672 | 791.454.371,25 | 446.728 | 1.407.040.548,90 | | |
| Total ano-safra | 904.214 | 3.011.863.177,82 | 1.390.168 | 4.780.267.744,44 | 1.124.741 | 4.199.277.718,40 |

Fonte: <www.pronaf.gov.br/plano_safra/2004_05/credito.htm>. Data de acesso: 2/2/2005.

O seguro garantirá mais da metade da renda do produtor no caso de prejuízos causados por fenômenos climáticos ou pragas. Com esse apoio, ele terá condições

de retomar a produção, mesmo com perda da safra. O seguro prevê contribuição obrigatória de 2% para as culturas com cobertura e estará à disposição de quem usar o Pronaf.

O seguro prevê a cobertura de 100% do valor financiado e de 65% da renda líquida estimada do empreendimento. Caso a perda seja inferior a 30%, não haverá ressarcimento. A adesão é obrigatória para as chamadas culturas zoneadas¹¹⁷ (milho, feijão, arroz, algodão, soja, trigo, sorgo e maçã) e para banana, caju, mamona e uva. Culturas não-zoneadas, como batata e tomate, não são cobertas, mas o produtor poderá aderir a um modelo anterior, que garante 70% do valor financiado. Por ser ainda recente, não há dados sobre seu desempenho, pois os agentes financeiros não têm repassado as informações com regularidade. Esse fato também vale para as demais ações do Pronaf, sendo, sobretudo, precários os dados sobre inadimplência no pagamento dos créditos, o que dificulta a identificação de problemas e a adoção de medidas corretivas.

O fortalecimento do Pronaf, na busca de seu objetivo central de fortalecimento da agricultura familiar, promovendo a criação de um ambiente favorável à geração de renda no campo, estará sendo buscado pela implementação das seguintes ações:

- Regulamentação do Programa Nacional de Biodiesel.
- Regulamentação do Programa de Aquisição de Alimentos.
- Implantação do Programa de Agroindústria para a Agricultura Familiar em quatorze estados.
- Participação na regulamentação da lei que versa sobre o sistema nacional de sementes e mudas, introduzindo os temas de interesse da agricultura familiar.

Atualmente, algumas ações são desenvolvidas em parceria com o MDS e com a Conab/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) quando relativas a abastecimento e segurança alimentar no âmbito do Fome Zero.

3.2 Desempenho do Pronaf-Crédito

Os recursos de crédito são originários de diferentes fontes: OGU, FAT, FNE, FCO e FNO,¹¹⁸ além daquela composta por recursos dos próprios bancos (exigibilidades bancárias, conhecidas como MCR 6.2). Persistem dificuldades para que esses recursos sejam de fato alocados no Pronaf. Por exemplo: do volume inicialmente previsto de R\$ 800 milhões para aplicação no segundo semestre de 2004, apenas R\$ 375 milhões foram efetivamente repassados.

Os contratos de financiamento para os assentados da Reforma Agrária – Grupos A e A/C – diminuíram entre 2002 e 2004, o que constitui indício preocupante quanto à efetividade dos assentamentos realizados sobretudo nos três últimos anos (tabela 6). Em 2002, ficaram com 18,4% do total aplicado, passando esta participação para 15,5% em 2003 e baixando ainda mais em 2004: apenas 8,9% do total dispendido.

117. Culturas que compõem o zoneamento agrícola elaborado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que identifica as áreas adequadas para o plantio de determinadas culturas.

118. OGU: Orçamento Geral da União; FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador; FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; FCO: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste; FNO: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte.

TABELA 6

Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por enquadramento e ano-fiscal – Brasil

(Valores constantes de 2004, corrigidos IGP-DI médio)

| Enquadramento | 2002 | | 2003 | | 2004 | |
|--|----------------|-------------------------|------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|
| | Nº contratos | Montante (R\$ 1,00) | Nº contratos | Montante (R\$ 1,00) | Nº contratos | Montante (R\$ 1,00) |
| Exigibilidade Bancária (sem enquadramento) | 53.923 | 196.485.321,30 | 4.263 | 20.313.843,38 | 94.787 | 466.714.360,98 |
| Grupo A | 41.644 | 560.350.103,27 | 45.292 | 592.405.848,43 | 35.457 | 451.620.517,67 |
| Grupo A/C | 13.966 | 32.448.641,91 | 21.510 | 53.786.319,29 | 19.368 | 47.716.918,35 |
| [Assentados da RA]* | 55.610 | 592.798.745,18 | 66.802 | 646.192.167,72 | 54.825 | 499.337.436,02 |
| Grupo B | 168.910 | 113.325.859,98 | 150.792 | 147.189.793,83 | 394.616 | 391.596.399,17 |
| Grupo C | 410.414 | 935.768.473,29 | 543.939 | 1.150.358.043,65 | 626.122 | 1.444.091.615,07 |
| Grupo D | 264.390 | 1.391.953.085,03 | 344.058 | 1.897.143.836,85 | 350.111 | 2.141.854.128,66 |
| Grupo E | - | - | 28.257 | 289.454.618,84 | 50.991 | 662.441.808,50 |
| Identificado/Não-registrado | - | - | 1 | 14.029.262,51 | 6 | 32.827,08 |
| Agroindústria familiar | - | - | - | - | 1 | 189.304,30 |
| Total | 953.247 | 3.230.331.484,77 | 1.138.112 | 4.164.681.566,78 | 1.571.459 | 5.606.257.879,78 |

Fonte: <www.pronaf.gov.br/plano_safra/2004_05/credito.htm>. Data de acesso: 2/2/2005.

Obs.: *RA: Reforma Agrária.

Os demais grupos (B, C, D e E) apresentaram crescimento em todos esses anos. Em 2004, os grupos C e D absorveram 64% do montante aplicado. Se a este conjunto for acrescido o montante recebido pelos agricultores do grupo E, e o que é aplicado (sem enquadramento) pela fonte “Exigibilidade Bancária”, que quase certamente atende ao público mais capitalizado entre os agricultores familiares, o percentual ultrapassa 84%. O grupo B, majoritário na agricultura familiar, ficou com 7% dos recursos aplicados em 2004, exatamente o dobro do verificado nos anos anteriores, em termos de participação.

Os esforços da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF)/MDA no sentido de aumentar os montantes aplicados nas regiões Norte e Nordeste avançam lentamente, como pode ser observado na tabela 7. A concentração de operações na região Sul vem diminuindo, mas em 2004 ainda representou 37% dos contratos e 46% do montante. O aumento no número de contratos no Nordeste não é acompanhado pelo volume de recursos, isto porque a região concentra as operações do Pronaf B, cujo limite de empréstimo não ultrapassa R\$ 2 mil/ano/beneficiário.

TABELA 7

Porcentagem de contratos e de montante do crédito rural do Pronaf por região e ano fiscal – Brasil

| Regiões e Brasil | 2002 | | 2003 | | 2004 | |
|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Contratos (%) | Montante (%) | Contratos (%) | Montante (%) | Contratos (%) | Montante (%) |
| Brasil | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Norte | 3,29 | 6,45 | 5,92 | 11,84 | 7,69 | 12,06 |
| Nordeste | 31,40 | 15,37 | 30,98 | 15,55 | 36,94 | 18,47 |
| Sudeste | 11,94 | 14,75 | 14,75 | 17,92 | 14,63 | 17,45 |
| Sul | 50,33 | 55,58 | 43,64 | 46,90 | 37,20 | 45,66 |
| Centro-Oeste | 3,04 | 7,85 | 4,70 | 7,80 | 3,54 | 6,36 |

Fonte: <www.pronaf.gov.br/plano_safra/2004_05/credito.htm>. Data de acesso: 2/2/2005.

Entre 2002 e 2004, o número de contratos para operações de custeio cresceu 50%, enquanto os montantes aplicados aumentaram 144%, significando que os valores médios contratados subiram bem mais rapidamente. Os empréstimos para investimentos também tiveram um desempenho crescente no período: a quantidade de contratos passou de 275 mil para 551,4 mil (dobrou) e o volume total de recursos aplicados aumentou de R\$ 985,1 milhões para R\$ 2,14 bilhões (ver tabela 4).

Algumas observações, relativamente a cada uma das linhas de crédito operadas pelo Pronaf, ajudam a compreender as dimensões do Programa:

- **GRUPO A – Assentados da Reforma Agrária**

A liberação do crédito Pronaf A depende da criação dos assentamentos, da instalação dos assentados e da definição do projeto produtivo da família, até mesmo o indispensável licenciamento ambiental. O Incra, no entanto, por diversas razões, sobretudo de ordem operacional, tem dificuldade para viabilizar o licenciamento, o que impossibilita o acesso ao crédito por muitos assentados.

O número de beneficiários diminuiu entre 2002 e 2004, refletindo dificuldades operacionais, sobretudo relativas ao processo de implementação dos projetos de Reforma Agrária. Os empréstimos para o Grupo A/C constituem uma modalidade intermediária entre as linhas A e C e estão sendo operacionalizados para atender aos assentados da Reforma Agrária que, tendo esgotado o teto de financiamento da linha A, ainda não estão em condições de ser incorporados ao Grupo C. As operações de crédito desse grupo especial são exclusivamente para empréstimos de custeio da safra agrícola.

- **GRUPO B – O contingente mais pobre da agricultura familiar**

O crédito B, que atende aos agricultores de baixíssima renda, era direcionado, até a safra 2003-2004, exclusivamente aos agricultores familiares do semi-árido. Em 2004, foi estendido à região Norte e aos bolsões de pobreza nas demais regiões do país. Para enquadramento no Grupo B, pelo menos 30% da renda bruta familiar anual devem vir das atividades do estabelecimento.

Sua operacionalidade em regiões muito pobres enfrenta dificuldades com a ausência de estruturas administrativas, especialmente de agências bancárias, que constituem o elo final e concreto entre o Pronaf e seu público-alvo. Contudo, a ausência de serviços públicos de assistência técnica também constitui outro importante fator limitante, por ser este grupo o mais necessitado desse tipo de serviço. A reconstituição de um sistema eficiente de assistência técnica e extensão rural tem sido buscada por meio de contratos de prestação de serviços com entes privados e agências municipais, que estabelecem convênios específicos com o MDA. As limitações orçamentárias tornam o avanço desse mecanismo bastante lento, ademais as dificuldades em se avaliar com a devida tempestividade a qualidade dos serviços contratados.

Os agricultores familiares enquadráveis nesta categoria constituem o contingente mais numeroso da agricultura familiar. Segundo estimativas elaboradas a partir do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996,¹¹⁹ que é o levantamento disponível mais recente, este grupo compreenderia 53% do total de estabelecimentos de agricultores familiares, dos quais 76% estariam no Nordeste. Daí a demanda por esse crédito ser muito superior aos montantes disponíveis. Como a fonte desses recursos é o OGU, o seu crescimento é problemático, tendo em vista a política vigente de contenção de gastos. Ainda assim, os contratos e os montantes emprestados em 2004 aumentaram bastante, conforme mostra a tabela 6.

119. A respeito, ver DI SABBATO, Alberto: 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 Incra/FAO/Projeto UTF/BRA/051/BRA*. Brasília, setembro de 2000.

• GRUPO C

O público beneficiário do Pronaf C, juntamente com os grupos D e E, foi o principal beneficiado com a simplificação dos procedimentos bancários, conforme está estabelecido no atual Plano-Safra. Para enquadramento no Grupo C, pelo menos 60% da renda bruta familiar anual devem vir das atividades do estabelecimento. Também ficou garantida aos agricultores deste grupo que já obtiveram seis créditos de custeio com rebate, consecutivos ou não, a continuidade de acesso a créditos de custeio, porém sem o benefício do rebate.

O aumento no volume de recursos disponíveis para este grupo deveu-se à maior diversidade de fontes de financiamento (FAT, Fundos Constitucionais, OGU, Funcafé, MCR 6.2). Além disso, dos grupos com maior facilidade de acessar o crédito, este é o mais numeroso.

• GRUPOS D e E

Para enquadramento no Grupo D, pelo menos 70% da renda bruta familiar anual devem vir das atividades do estabelecimento; para o Grupo E, pelo menos 80%.

O público beneficiário do Pronaf D e E, conforme já explicitado, tem-se beneficiado com a simplificação dos procedimentos bancários e o maior volume de recursos disponíveis, também em razão da diversidade de fontes de financiamento (FAT, Fundos Constitucionais, OGU, Funcafé, MCR 6.2). Além disso, formam o contingente mais capitalizado da agricultura familiar no âmbito do Pronaf; possuem histórico bancário, já se encontravam inseridos no sistema financeiro e têm maior acesso a informações e assistência técnica.

Uma mudança importante introduzida pelo atual Plano-Safra foi a relativa aos rebates nas rendas: para enquadramento nos Grupos C, D e E, pode ser abatida em 50% a renda bruta proveniente das atividades de avicultura e suinocultura não integradas, pecuária leiteira, aquicultura, olericultura e sericicultura. As rendas provenientes das atividades de fruticultura, caprinocultura e ovinocultura não mais serão abatidas.

4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o governo federal criou, em julho de 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).¹²⁰ Conforme já foi explicitado por este boletim, trata-se de um instrumento de política pública que visa atingir dois objetivos fundamentais para o combate à fome: de um lado, apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos; de outro, facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar.

Vale ressaltar que o delineamento desse importante instrumento já se encontrava presente em iniciativas anteriores, especificamente no projeto Fome Zero, realizado pelo Instituto Cidadania e, posteriormente, no documento Diretrizes de Segurança Alimentar, elaborado pelo Grupo de Trabalho (GT) Consea em conjunto com o GT Interministerial. Nessas duas iniciativas, discutia-se a necessidade, do ponto de vista

120. Lei nº 10.696/2003.

de produção e renda, de inclusão de parcela significativa de produtores rurais e, do ponto de vista do consumo, de um subsídio de renda para que parcela significativa de consumidores pudesse adquirir produtos alimentares. A idéia do projeto Fome Zero surgiu, então, como uma tentativa de aproximação desses dois segmentos da sociedade, ratificada nas conferências nacionais de segurança alimentar promovidas pelo Consea.

O PAA foi apresentado formalmente no lançamento do Plano de Safra da Agricultura Familiar, em junho de 2003. Vale ressaltar que o PAA e o Bolsa Família são os Programas criados no governo Lula. Os instrumentos legais que demarcam a criação e a operacionalização do PAA são: Lei nº 10.696, artigo 18, de 2 de julho de 2003 que cria o Programa; Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003 que institui o grupo gestor; e a Portaria nº 111, de 7 de julho de 2003, que designa os membros do grupo gestor. Vale dizer que o lançamento do PAA vai ao encontro do que se discutia anteriormente, isto é, a concepção do Programa manteve-se intacta.

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.

Decorridos dois anos do lançamento do Programa, pretende-se fazer um “balanço” desse instrumento. Espera-se que, a partir dos dados disponíveis e da experiência da execução do Programa pela Conab, já se possa fazer alguns comentários sobre os pontos fortes e fracos do PAA, principalmente no que se refere ao atendimento dos objetivos inicialmente propostos.

4.1 Desempenho de alguns indicadores

A tabela 8, com dados preliminares de 2004, mostra que dos R\$ 107 milhões aplicados pela Conab na compra e na distribuição de alimentos sob o PAA, naquele ano, 40% destinaram-se à região Nordeste, o que converge com as orientações do Programa Fome Zero de priorizar o apoio à comercialização dos segmentos tradicionalmente excluídos dos arranjos convencionais de comercialização. Nota-se também uma distribuição mais homogênea dos recursos entre as modalidades de compra da produção. Na compra antecipada dos alimentos, à forma de uma linha de crédito de custeio da safra, foram aplicados 32%. A compra direta, que vincula produto físico disponível para estoques ou doação, recebeu 29%, e a compra antecipada especial, que prioriza os arranjos locais, ficou com 38%, em clara indicação de que a orientação de prioridade ao fortalecimento da produção e da distribuição microrregional está sendo seguida.

Paralelamente aos impactos positivos do PAA, também já é possível a identificação de alguns desafios a serem enfrentados pelo governo federal na consolidação do instrumento, os quais relacionam-se basicamente à operacionalização do Programa e aos novos arranjos políticos e institucionais exigidos. Quanto ao diagnóstico da situação e da concepção do Programa, estes parecem acertados. A agricultura familiar há tempos requer mecanismos de apoio à comercialização de seus produtos. Sem eles, corre-se o risco de enfraquecer o próprio programa de crédito. Se os agricultores não conseguem renda para pagar o crédito tomado junto ao Pronaf, aumenta a possibilidade de ficarem inadimplentes. Além disso, já se reconhecia a existência de parcela significativa de agricultores familiares que não conseguia crédito sob as regras tradicionais do sistema bancário.

TABELA 8
PAA 2004 – Operações da Conab, por modalidade

| Região | Caaf ¹ | | CDAF ² | | Caeaf ³ | | Total | |
|--------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|--------------------|----------------------|---------------|-----------------------|
| | Famílias | Recursos (R\$) | Famílias | Recursos (R\$) | Famílias | Recursos (R\$) | Famílias | Recursos (R\$) |
| Norte | 3.102 | 7.183.226,39 | 6.833 | 12.406.204,50 | 3.894 | 8.878.223,86 | 13.829 | 28.467.654,75 |
| Nordeste | 11.420 | 23.168.976,61 | 6.241 | 12.677.986,62 | 3.036 | 6.534.954,73 | 20.697 | 42.381.917,96 |
| Sudeste | 1.291 | 3.142.760,48 | 925 | 2.159.461,71 | 1.606 | 3.722.015,88 | 3.822 | 9.024.238,07 |
| Sul | 246 | 420.524,80 | 412 | 1.029.500,00 | | 22.431.380,03 | 10.182 | 23.881.404,83 |
| Centro-Oeste | 348 | 728.267,90 | 1.422 | 2.947.006,09 | 26 | 64.000,00 | 1.796 | 3.739.273,99 |
| Total | 16.407 | 34.643.756,18 | 15.833 | 31.220.158,92 | 18.086 | 41.630.574,50 | 50.326 | 107.494.489,60 |

Fonte: Conab.

Nota: ¹Caaf: Compra Antecipada da Agricultura Familiar; ²CDAF: Compra Direta da Agricultura Familiar; ³Caeaf: Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar.

No que tange aos aspectos institucionais, a reforma ministerial do início de 2004 e o prazo exigido na reestruturação da área social, no reordenamento das funções do órgão coordenador do Grupo Gestor do PAA, contribuíram para retardar o efeito das ações recomendadas para a superação dos desafios identificados logo no início da operacionalização do Programa. A reforma contribuiu para a reorientação dos instrumentos que foram submetidos à análise e à revisão do Grupo Gestor – muitos receberam novo enfoque, como é o caso das compras antecipadas, que tiveram a demanda ajustada à disponibilidade financeira. Não obstante, muitas propostas de solução para outras limitações precisaram ser adiadas até que se consolidasse a nova estrutura organizacional, tais como as articulações políticas para garantir novos aportes ao Programa.

4.2 Considerações finais

Um primeiro aspecto da maior relevância é reconhecer a magnitude, a importância e as potencialidades desse novo e inédito instrumento. Pela primeira vez, o governo pode comprar dos agricultores familiares sem licitação e pagando preços compatíveis com a realidade de mercado, não precisando ficar preso aos preços mínimos vigentes. Então, um fato concreto é este: a criação de um Programa potente, que recupera a capacidade do governo de fazer políticas proativas para os agricultores familiares, público também prioritário do Fome Zero.

Também é preciso reconhecer que já 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 preço mínimo vigente para as culturas; e aos efeitos indiretos verificados com a recuperação de preços onde o governo federal instalou pólos de aquisição de produtos da agricultura familiar indicaram resultados promissores.

Entretanto, merece ser dito que há desafios a serem vencidos no aperfeiçoamento do Programa, como revisão da modalidade de compra antecipada, ampliação dos arranjos institucionais para ampliar o alcance dos demais instrumentos de compra, aporte prévio e suficiente de recursos orçamentários e outros.

O Consea tem apresentado sugestões de aprimoramento do PAA. Há questões de concepção e operacionais naturais em programas recém-lançados. No plano federal, o arranjo envolvendo cinco ministérios na sua gestão (Agricultura/Conab, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social, Fazenda e Planejamento) demanda ajustes das expectativas sobre o papel do PAA e melhor definição de

atribuições. No plano local, há de envolver as organizações sociais, as administrações municipais e os conselhos afins na formatação de arranjos produtivos e comerciais, por exemplo, aproximando os pequenos agricultores e os gestores da alimentação escolar e da distribuição de cestas de alimentos.

Exemplos exitosos revelam que o PAA permite reativar a produção alimentar de pequenos agricultores para os quais essa atividade perdeu importância na renda familiar, ou ainda alavancar a produção de grupos de agricultores não atingidos por outros programas de apoio. Processos sociais como esse demandam construir espaços de interlocução e de implementação de ações que não são promovidos por programas convencionais operados por meio da lógica estrita dos agentes financeiros.

5 Conclusões gerais

Persistem dificuldades para se dispor de uma avaliação mais precisa do impacto das ações de governo para o desenvolvimento rural. Pesquisas pontuais dão conta da situação em determinadas áreas, mas mesmo o levantamento geral das condições socioeconômicas prevalentes nos assentamentos, *vis-à-vis* os demais estabelecimentos agrícolas, ainda carece de apuração. Não se discute se, em termos relativos, as condições de vida dos assentados estejam melhores que na condição anterior de sem-terra, mas se as ações desencadeadas estão propiciando oportunidades concretas de inclusão social e fortalecimento da cidadania.

A postergação da realização de um novo censo agropecuário impede que se tenha uma avaliação objetiva dos resultados da reforma agrária e dos dez anos de existência do Pronaf. Previsto para ser realizado no fim do corrente ano, após inúmeros adiamentos, o censo agropecuário mais uma vez foi retirado da agenda governamental. Na edição a ser realizada em futuro próximo, mas ainda não agendada, o censo incluirá questões importantes para avaliar o impacto desses programas.

No âmbito do Pronaf, têm sido feitos esforços no sentido de ampliar sua atuação nas regiões Norte e Nordeste, pois este ainda se apresenta bastante concentrado no eixo Sul-Sudeste.

Uma dificuldade específica está na fragilidade da articulação das ações da SAF/MDA com o Incra. A contratação de crédito do Grupo A (assentados) tem sido lenta, mesmo porque as preexistências para a liberação do crédito (instalação de infraestrutura, plano de desenvolvimento, licenciamento ambiental, garantia de assistência técnica etc.) nem sempre são cumpridas em tempo hábil.

O Plano-Safra em execução aumentou substancialmente os recursos disponíveis para o crédito rural, que devem ser mantidos e mesmo aumentados para o próximo período. As perspectivas para a Reforma Agrária, por sua vez, não são positivas. O contingenciamento orçamentário diminuiu enormemente os recursos de todas as ações, o que deve prejudicar ainda mais o alcance das metas estabelecidas no II PNRA.

A insatisfação dos movimentos sociais deve resultar em aumento das ocupações de terras e próprios públicos (estradas, agências bancárias, órgãos públicos) e dos conflitos.