

DISPERSÃO REGIONAL DE EMPREENDIMENTOS COLETIVOS DA AGRICULTURA FAMILIAR A PARTIR DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

Ernesto Pereira Galindo*
Sandro Pereira Silva**

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende apresentar o universo de agricultores cooperados ou associados a organizações com registro como agricultura familiar, inseridos no contexto das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. A pesquisa se justifica pelo fato de as organizações cooperativas e associativas de agricultura familiar no meio rural brasileiro se constituírem em um importante vetor do universo da economia solidária no país.

Entende-se por economia solidária o conjunto de iniciativas econômicas populares, urbanas e rurais, juridicamente reconhecidas ou não, que adotam a democracia no âmbito da propriedade, da gestão, do processo de trabalho e da repartição dos excedentes, seja na produção de bens seja na prestação de serviços. Geralmente, essas iniciativas se constituem como grupos informais, associações, cooperativas, fábricas recuperadas, bancos comunitários, fundos rotativos etc. Não de forma incomum são articuladas ou formadas por movimentos sociais (inclusive aqueles surgidos e/ou engajados no processo de redemocratização) e por povos e comunidades tradicionais, que se vinculam à luta pela ampliação de direitos sociais (via novos regulamentos, oferta de bens e serviços e transferências monetárias) às populações mais vulneráveis.

Segundo o mapeamento realizado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que levantou informações de mais de 21 mil empreendimentos considerados como de economia solidária nos estados brasileiros, mais de 60% desse total eram rurais ou exerciam atividades de natureza rural. Essas informações já justificam a existência de políticas públicas de apoio às atividades desses grupos, sobretudo no que tange a produção e comercialização de alimentos e outros produtos agropecuários. Soma-se a isso o fato de a agricultura familiar constituir-se em uma categoria social com proporções nada desprezíveis para a formulação de um projeto de desenvolvimento no país já que, malgrado o tratamento desigual sofrido em termos de favorecimentos políticos, a

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

agricultura familiar responde por mais de 80% dos estabelecimentos rurais, empregando em torno de 75% da População Economicamente Ativa (PEA) na agricultura.¹

A principal política pública implementada com o objetivo de apoiar esses agricultores e seus empreendimentos econômicos foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), instituído em 1996, que garante o aporte de recursos para crédito subsidiado a agricultores familiares e seus empreendimentos produtivos. Para poder acessar os recursos do PRONAF, os agricultores precisam apresentar sua Declaração de Aptidão do Produtor (DAP) ao PRONAF. No caso dos empreendimentos, foi criada a chamada DAP Pessoa Jurídica (DAPPJ) que, além dos créditos do PRONAF, possibilita, a esses empreendimentos, participar de programas de compras governamentais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Com base nessas colocações, pretende-se demonstrar, de forma descritiva, quantos são e como estão distribuídos regionalmente esses empreendimentos credenciados a acessar essas políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Foram usados como referência os registros administrativos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) válidos em dezembro de 2012, não contemplando, portanto, todos os registros que, em algum momento, foram válidos em 2012, mas apenas aqueles emitidos e não cancelados no referido ano.

2 O INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO DA DAPPJ

Começando por um resgate histórico da forma de registro utilizada atualmente, pode-se dizer que, de modo mais expressivo, as políticas recentes de desenvolvimento rural e apoio ao agricultor familiar se iniciaram com as linhas de crédito para custeio e investimento do PRONAF. Este programa continua sendo o responsável pelos maiores montantes disponibilizados para as políticas de desenvolvimento agrário, tendo ultrapassado recentemente os R\$ 15 bilhões anuais de recursos destinados, resultando em mais de 1 milhão de contratos por ano.

O PRONAF foi instituído pelo governo federal por meio do Decreto nº 1.946 de 1996, com o intuito principal de estabelecer as bases para o apoio governamental às atividades produtivas da agricultura familiar no Brasil. De início, a implementação do programa foi organizada em três linhas distintas: PRONAF Crédito; PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais e PRONAF Capacitação. A linha do PRONAF Crédito é a principal em termos de recursos e, ao longo dos anos, passou por significativos aperfeiçoamentos e alterações normativas com vistas a uma capacidade maior de operacionalização.

Em 2006, foi homologada a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, por meio da Lei nº 11.326, também conhecida como Lei da Agricultura Familiar. Esta lei estabeleceu “conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais” (Artigo 1º), de forma que a agricultura familiar passasse a contar com um instrumento jurídico mais estável, que a identificasse e privilegiasse na formação da agenda de políticas públicas. Os critérios de apoio às atividades da agricultura familiar previstos nessa lei já eram utilizados nas normas do Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central (BCB) que regulamentava o PRONAF.

1. De acordo com a Lei nº 11.326/2006, em seu Artigo 3º, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: *i)* não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; *ii)* utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; *iii)* tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; e *iv)* dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Uma reestruturação importante nas condições de operação do PRONAF refere-se à criação da DAP, em 1999, visando diminuir a burocracia existente até então. As DAPs passaram a ser emitidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no caso de assentados da reforma agrária e, nos demais casos, por sindicatos de trabalhadores rurais e entidades oficiais de assistência técnica e extensão rural. Por se tratar de um registro já consolidado, as políticas de desenvolvimento rural que surgiram posteriormente (como os já citados PAA e PNAE) exigiram também a DAP como condição mínima (além de outras específicas de cada política) para ser definido seu público beneficiário.

A DAP pode ser emitida para pessoa física (vinculada ao estabelecimento agrícola e aos respectivos agricultores, marido e mulher, que o exploram), mas também pode ser emitida para uma pessoa jurídica (cooperativa ou associação) de agricultores familiares, desde que satisfaçam a condição de possuir no mínimo 70% de seus associados com DAP individual. Serão denominados, a partir de agora, os termos DAP individual e DAPPJ, para tratar respectivamente desses dois casos.

A DAPPJ tem validade máxima de um ano, tendo de ser renovada antes disso caso haja alteração de mais de 10% no quadro social do empreendimento coletivo em questão. O universo de análise utilizado na seção seguinte, como dito anteriormente, se refere às DAPPJs válidas em 31 de dezembro de 2012.

3 ANÁLISE REGIONAL DE DISPERSÃO DAS DAPPJs

Ainda que seja necessário vincular a DAPPJ à DAP individual, no registro dos empreendimentos, não são atualizadas as informações de seus membros já contidas na DAP individual. A informação sobre os associados ou cooperados refere-se, portanto, à data de atualização de sua DAP individual, ou seja, no máximo seis anos antes. Desse modo, há informações que podem estar desatualizadas, mas esse é o registro oficial que se possui. Recentemente, foi modificada a norma que define o prazo de atualização da DAP individual, reduzindo-o para três anos, mas esta alteração ainda não estava vigente na extração dos dados aqui analisados.

A espacialização dos dados pode ser feita com base no município de localização da cooperativa e também a partir da distribuição dos estabelecimentos dos agricultores, já que é comum existir cooperativas que reúnem produtores de municípios, estados e até mesmo regiões diferentes. Devido às limitações na forma como os dados foram disponibilizados, o cruzamento do município da cooperativa/associação com o município do produtor só pôde ser feito para 1.670 (83,5%) das 1.999 (98%) organizações com dados de produção de seus associados/cooperados dentro das 2.037 DAPPJs emitidas em 2012 e válidas em dezembro daquele ano. Essas 1.670 organizações possuíam 391.427 associados/cooperados, sendo 316.935 (81%) com DAP individual e, destes, 248.920 (78,5%) com renda ou produção declarada em suas DAPs individuais.

Considerando como universo de análise essas 1.670 organizações, localizadas em 1.126 municípios, seus produtores (estabelecimentos agrícolas familiares com DAP individual) com renda se distribuíam em 3.005 municípios, ou seja, 54% do total de municípios no país. Tanto o município da unidade das organizações quanto dos produtores cobrem todas as cinco regiões e as 27 Unidades da Federação (UF). A região Nordeste concentrava a maior parte das organizações (aproximadamente um terço), ficando à frente das regiões Sul e Sudeste (com mais de um quarto cada), conforme apresentado na tabela 1.

TABELA 1
DAPPJs válidas em 31 de dezembro de 2012 com renda de DAP individual
 (Em %)

Região	DAPPJ no Brasil
Norte	8
Nordeste	33
Sudeste	26
Sul	28
Centro-Oeste	5

Fonte: Registros administrativos do MDA.

Apesar dessa concentração de organizações na região Nordeste, que detinha, segundo o Censo Agropecuário de 2006, uma concentração ainda maior de estabelecimentos da agricultura familiar no Brasil (50% do total nacional), há uma maciça concentração dos estabelecimentos (DAP individual) com renda na região Sul (mais de dois terços), com participação preponderante do Rio Grande do Sul (44% do total). A distribuição por região pode ser observada na tabela 2.

TABELA 2
DAPs individuais com renda vinculadas à DAPPJ válida em 31 de dezembro de 2012
 (Em %)

Região	DAP individual com renda no Brasil
Norte	3,5
Nordeste	16,0
Sudeste	11,2
Sul	66,9
Centro-Oeste	2,5

Fonte: Registros administrativos do MDA.

A região Sul não se destaca apenas pelo número total de agricultores familiares associados a organizações com DAPPJ. Observam-se diferenças ainda mais significativas ao se comparar as regiões com outras variáveis simples. Por exemplo, para ter DAPPJ é preciso ter 70% no mínimo de cooperados com DAP individual; isso significa que o contingente de agricultores vinculados a essas cooperativas é ainda maior do que o analisado, sobretudo levando-se em conta que, mesmo entre os que possuíam DAP individual, foram analisados até aqui apenas os que possuíam renda declarada na DAP individual. A tabela 3, a seguir, apresenta a média de associados por tipo de organização para cada uma das regiões.

TABELA 3
Média de tipos de associados por DAPPJ por região

Região	Associados	Associados com DAP	Associados com DAP e renda	% de Associados com DAP	VBP médio por propriedade ¹
Norte	76	70	65	90,7	17.468,15
Nordeste	99	84	75	89,1	11.086,06
Sudeste	93	78	71	88,7	51.536,94
Sul	601	478	428	86,8	69.852,13
Centro-Oeste	108	88	76	86,0	57.924,98

Fonte: Registros administrativos do MDA.

Nota: ¹ Valor anual (junho de 2012), referente apenas à média entre os que informaram renda e inclui rendas diversas além do próprio Valor Bruto da Produção (VBP).

Percebe-se também que, entre aqueles que declararam VBP e outras rendas, os maiores valores médios se encontram na região Sul, seguida por Centro-Oeste e Sudeste. As regiões Nordeste e

Norte encontram-se bem atrás das demais, representando apenas cerca de um quinto e um quarto da produção e rendas diversas auferidas em média na região Sul, respectivamente. Evidentemente, a depender do produto e do local, há custos de produção diferenciados que fazem com que o VBP se transforme em renda efetiva em proporções diversas, além da imprecisão de computar outras rendas (aposentadoria, pensão, fornecimento de mão de obra, benefícios sociais). No entanto, a intenção é apenas mostrar as evidências da discrepância regional em termos de geração de renda monetária na agricultura familiar brasileira. Mesmo que essas regiões mais pobres apresentem maior percentual de associados com renda declarada na DAP individual, conforme apresentado na tabela 4, essa distorção ainda não se reduz significativamente.

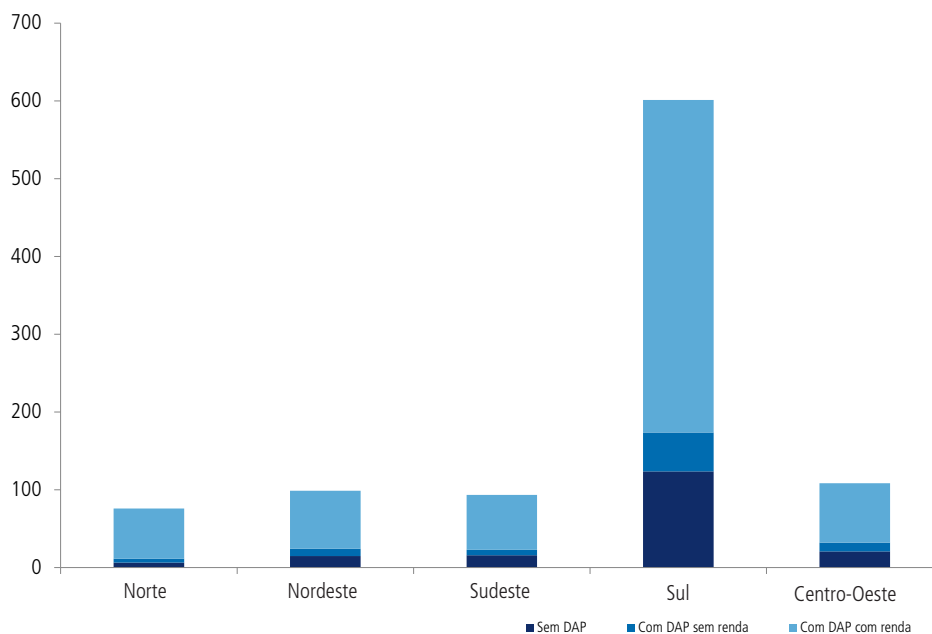
TABELA 4
Proporção média de tipos de associados por DAPPJ por região
 (Em %)

Região	Associados com DAP	Associados com DAP e renda
Norte	92	85
Nordeste	85	76
Sudeste	83	76
Sul	79	71
Centro-Oeste	81	70

Fonte: Registros administrativos do MDA.

Observando os números absolutos apresentados anteriormente pela tabela 3, nota-se que a distorção entre as regiões é ainda mais acentuada. O gráfico 1 permite perceber melhor a distribuição média dos tipos de associados por DAPPJ em cada região. A diferença é tão significativa que o número médio de associados sem DAP individual nas organizações com DAPPJ na região Sul é maior que a média de associados totais (com e sem DAP individual) em qualquer uma das outras regiões. Lembre-se ainda que esses dados não se referem a organizações como sindicatos e suas federações e confederações derivadas mas apenas a cooperativas e associações.

GRÁFICO 1
Média de tipos de associados por DAPPJ por região



Fonte: Registros administrativos do MDA.

O alcance das cooperativas e associações sobre outros municípios além do local de instalação de sua unidade traz mais reflexões sobre as diferenças entre as regiões. Na tabela 5, a seguir, apresenta-se o número médio de municípios de agricultores vinculados a uma mesma cooperativa por região, com destaque novamente para a região Sul.

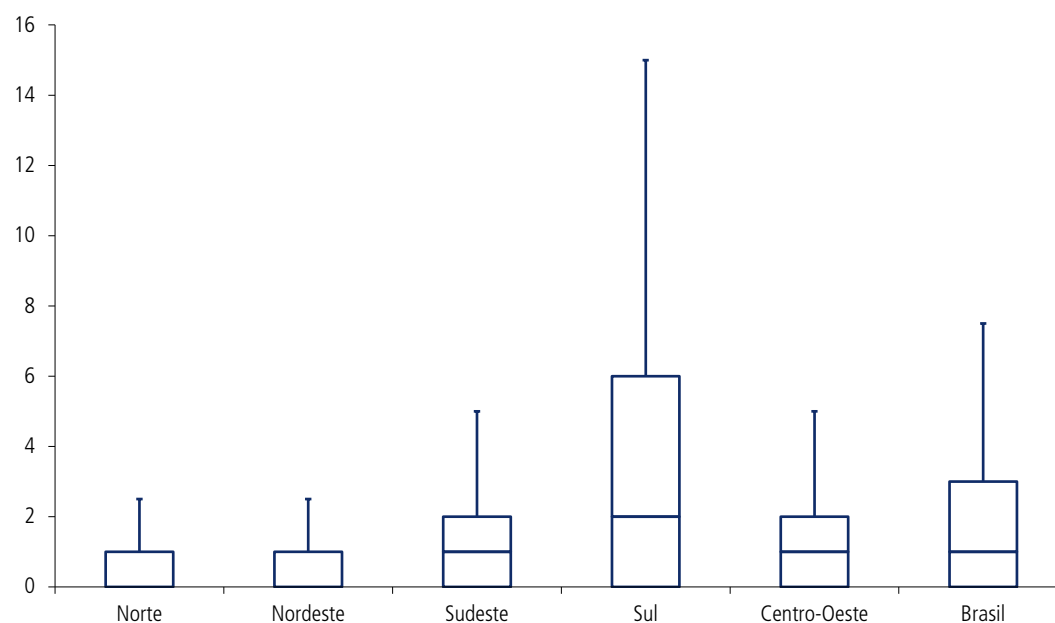
TABELA 5
Número médio de municípios de agricultores vinculados a uma mesma DAPPJ por região

Regiões	Média de municípios com membros por organização
Norte	2,0
Nordeste	2,8
Sudeste	3,6
Sul	9,6
Centro-Oeste	3,3

Fonte: Registros administrativos do MDA.

Não apenas a diferença entre as médias chama a atenção. O *boxplot* a seguir (gráfico 2) apresenta a dispersão, sem incluir os *outliers* que alcançam valores de 18, 110, 42, 144 e 29 para, respectivamente, Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, demonstrando mais uma vez a dispersão de membros das organizações do Sul. Tomando como referência o número de organizações com membros em mais de 20 municípios, não há observação na região Norte e, nas demais – à exceção da região Sul com 54 –, não passam de 10.

GRÁFICO 2
Distribuição do número de municípios de agricultores vinculados a uma mesma DAPPJ por região



Fonte: Registros administrativos do MDA.

Além dos extremos já apresentados, uma análise do gráfico 2 permite observar também que a distribuição de número de municípios com agricultores vinculados a uma mesma DAPPJ apresenta índices maiores para a região Sul, já que, seja a mediana (2) seja o limite do terceiro quartil (6), os valores representam o dobro do observado para o Brasil. Sem incluir os *outliers*, a região Sul alcança também limites superiores (16) com o dobro do observado

no Brasil. Observando as médias apresentadas na tabela 5, conclui-se que as organizações da região Sul envolvem agricultores de quase cinco vezes mais municípios que a região Norte e quase três vezes mais que a região Centro-Oeste. Esta informação pode indicar uma maior interação territorial entre agricultores familiares na região Sul em termos de organização socioprodutiva.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entender as desigualdades regionais, em termos de incidência de instrumentos de políticas públicas de desenvolvimento rural no país, como o caso da DAPPJ, é de grande importância, uma vez que algumas linhas de programas federais exigem a organização em pessoa jurídica para que seus beneficiários tenham acesso. Entre os exemplos, pode-se citar o Programa de Crédito Fundiário e o Programa de Aquisição de Alimentos. Portanto, à medida que se qualificam as informações sobre a realidade social desse público prioritário, que é o da agricultura familiar, que apresenta um alto grau de heterogeneidade estrutural, mais eficientes tendem a ser as decisões a serem tomadas quanto à intervenção governamental, no sentido de potencializar e democratizar o acesso aos recursos.

Os dados apresentados indicam a existência de um significativo número de empreendimentos coletivos, nos moldes preconizados pela economia solidária, que atuam no intuito de gerar trabalho e renda às famílias residentes no meio rural brasileiro. No entanto, essas famílias que compõem tais empreendimentos (associações e cooperativas) apresentam carências e potencialidades diferenciadas, muito influenciadas pelo contexto territorial no qual se encontram e desenvolvem suas atividades, se reproduzindo social e culturalmente ao longo do tempo. Essa realidade, brevemente apresentada neste trabalho, revela a necessidade de se refletir sobre novas estratégias diferenciadas de intervenção tanto por parte do governo, em seus distintos níveis federativos, quanto por parte dos movimentos sociais e organizações representativas desse segmento produtivo da agricultura familiar, no sentido de garantir os instrumentos necessários para suprir as principais carências estruturais às quais estão submetidos e potencializar suas atividades econômicas.

De todo modo, parece ser necessária uma análise mais aprofundada da capilaridade dessas organizações por muitos municípios. Não é, portanto, a diferença numérica em membros o que mais se destaca – fato que ilustra a tão referida cultura de cooperativismo e associativismo mais avançada no Sul do país – mas a vinculação de agricultores cujas principais ou únicas propriedades exploradas são em outros municípios, estados e, às vezes, regiões. Deve-se evidentemente levar em conta, em uma análise futura, a relação entre a pequena extensão territorial de alguns municípios e sua possível localização nos limites entre estados e regiões, bem como a concentração fundiária e a democratização do acesso à terra, entre outras explicações a serem investigadas.