

# DESENVOLVIMENTO RURAL

## Reforma Agrária

### Conjuntura (2001 a maio de 2002)

Em 2001, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) do Ministério do Desenvolvimento Agrário colocou em prática uma nova estratégia de cadastramento e de seleção de beneficiários do Programa de Reforma Agrária. Trata-se do Programa de Acesso Direto a Terra, o qual possibilita o cadastramento, em agências do Correio, dos interessados em ser incluídos em projetos de assentamentos. Foram cadastradas quase 700 mil pessoas em todo o país, as quais, após uma pré-seleção, devem passar por entrevistas específicas antes de se habilitarem ao assentamento. Esse Programa expressa a intenção do MDA de somente vir a assentar as famílias que estiverem inscritas no chamado “cadastrão” dos Correios, e tem duplo objetivo: por um lado, conhecer a demanda imediata por terra; por outro, esvaziar a pressão social por novos assentamentos. Essa estratégia, de início, foi contestada pelos movimentos sociais, especificamente pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e pelo Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), como uma nova tentativa governamental para esvaziá-los. Entretanto, posteriormente, em diversos municípios, tais entidades não só aderiram ao cadastramento, como o promoveram, mediante a indicação de pessoas para o preenchimento das fichas. No entanto, o processo ainda está sendo visto com muita desconfiança e não teve impacto perceptível sobre os conflitos no campo.

Ainda como parte da estratégia para conter os conflitos agrários, foram estabelecidas pelo Incra normas que permitem excluir do Programa de Reforma Agrária as pessoas que participarem, direta ou indiretamente, “de invasões ou esbulhos de imóveis rurais, inclusive aqueles que estejam em fase de processos administrativos de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou sendo objeto de processos judiciais de desapropriação em vias de emissão de posse ao Incra; bem assim as que participarem de invasões de prédios públicos e de ações de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência”. A exclusão e a eliminação sumária do Programa de Reforma Agrária serão aplicadas, inclusive, a “**atuais beneficiários de lotes em Projetos de Assentamento e de Colonização do Incra e aos pretendentes inscritos e cadastrados para seleção de candidatos ao acesso a terra.**” (Portaria nº 101, de 22 de fevereiro de 2001). Além disso, também ficou proibida por dois anos a realização de vistoria e de avaliação em imóveis rurais que venham a ser invadidos ou objeto de esbulho possessório, tempo esse que será contado em dobro em caso de reincidência.

Apesar de esses dispositivos já terem sido aplicados, com a interrupção das vistorias de imóveis invadidos e com a exclusão de diversas pessoas – inclusive das já assentadas –, os

movimentos sociais, especialmente o MST, insistem em considerar as ocupações de terras um instrumento legal e adequado para diminuir a concentração fundiária, acabando assim com os latifúndios.

Os conflitos agrários continuam a marcar presença no campo brasileiro. Dados coletados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) mostram que, nos últimos três anos, diminuiu o número de pessoas envolvidas em conflitos, embora esse número ainda seja elevado (mais de 500 mil), e o de hectares disputados em conflitos. Em contrapartida aumentou o número de assassinatos motivados por disputas por terra. Esse quadro indica a atualidade e a necessidade da presença do Estado no campo, seja como mediador dos conflitos, seja como executor de ações concretas que possam acelerar e, por fim, concluir o processo de reforma agrária.

TABELA 12  
**Conflitos no Campo - 1991/2001**

	1999	2000	2001 <sup>1</sup>
Nº de Conflitos	983	660	965
Assassinatos	27	21	30
Pessoas Envolvidas	706.361	556.030	546.326
Hectares Conflitivos	3.683.020	1.864.002	1.534.198

Fonte: CPT Nacional, maio de 2002.  
Nota: <sup>1</sup> Dados Parciais.

Um dos resultados mais problemáticos do Programa de Reforma Agrária está nos altos níveis de desistência e de abandono dos lotes. Pesquisa recente realizada em projetos criados entre 1985 e 1995<sup>53</sup> mostra que, nos assentamentos que resultaram de pressão dos movimentos sociais, a taxa de evasão é de 21%; naqueles criados por iniciativa do Incra, essa taxa é de mais de 35%. Ou seja, os assentamentos resultantes da ação dos interessados possuem maior efetividade em termos de taxa de permanência. A mesma pesquisa aponta uma série de dificuldades enfrentadas pelas assentados em todo o país por conta ou da fragilidade ou da inexistência de infra-estrutura social e econômica. São poucos os projetos que contam com estradas e transporte público satisfatórios, e também são poucos os que dispõem de energia elétrica e de serviços de educação e de saúde adequados. Em algumas áreas, a incidência de malária tem sido alarmante, o que obrigou o MDA, em conjunto com o Ministério da Saúde, a baixar uma portaria conjunta que proíbe a criação de projetos de assentamento em áreas sem atestado de aptidão sanitária como parte do esforço de eliminar os focos de malária.

Ao mesmo tempo, outro assunto notório na conjuntura agrária recente é o debate público em torno dos números relativos aos assentamentos que teriam sido efetivamente realizados nos últimos anos. As controvérsias presentes em 2000 se repetem em 2001, pois os dados da Coordenação Geral de Monitoramento e Controle (CGMC) da Superintendência de Desenvolvimento Agrário (SDA) do Incra ficam aquém de outros dados divulgados pelo próprio MDA, especificamente no seu “Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar 2001”.<sup>54</sup> Segundo esse documento, teriam sido criados em 2001, 539 projetos e assentadas 102.449 famílias, das quais 18.972 esperavam a conclusão dos respectivos pro-

53. Regina Bruno, Leonilde Medeiros, e Carlos Guanziroli “Percentuais e Causas das Evasões nos Assentamentos Rurais”. v. 9. Convênio Incra/FAO. Brasília, 2001.

54. Fonte: [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br), em fevereiro de 2002.

cessos de assentamento. No entanto, os dados da CGMC/SDA/do Incra apontam a criação de 590 projetos que beneficiam 37.831 famílias. Enquanto a primeira fonte informa terem sido agregados ao Programa de Reforma Agrária 1.697.043 hectares, a segunda informa a incorporação de 1.791.112 hectares. Ou seja, em uma área menor, teriam sido assentadas quase o triplo de famílias. Enquanto que, segundo dados do Incra, a área média destinada para cada família é de 47,35 hectares; pelo “Balanço”, para cada família assentada caberiam 16,56 ha, o que estaria contribuindo para a minifundização e para a inviabilização desses assentados.

Os dados da CGMC (ver tabelas 7.1 e 7.2 do Anexo Estatístico) revelam que das 37.831 vagas ou lotes para assentamento de trabalhadores rurais sem terra criados em 2001, a maior parte, cerca de 33%, localiza-se na região Nordeste. Por outro lado, as regiões Norte e Centro-Oeste, de ocupação mais recente, concentraram pouco menos de 31% dos projetos criados, mas ficaram com 75,6% da área reformada e com 52,9% das vagas criadas nesse ano. Os projetos criados nessas duas regiões são os de áreas médias mais elevadas – 75,1 ha, e 58,8 ha, respectivamente -, bastante superiores às áreas médias observadas nos projetos criados nas demais regiões: 16,9 ha no Sul; 23,7 ha no Nordeste e 43,7 ha no Sudeste. Na região Sul as dificuldades para a obtenção de terras via desapropriação são crescentes: é difícil localizar imóveis improdutivos e com área superior a quinze módulos rurais. Além disso, é importante registrar o significativo aumento da área média dos lotes criados na região Sudeste, área essa que em anos anteriores nunca superou 40 hectares. Esse acréscimo poderá significar maiores oportunidades de desenvolvimento sustentável dos novos lotes em vista da implementação das demais ações que configuram o Programa de Reforma Agrária.

Esses dados não incluem os assentamentos que podem ter ocorrido por conta do Banco da Terra, mesmo porque existem dados apenas relativos às liberações de recursos desse Programa, sem qualquer certeza quanto à aplicação dos montantes repassados às entidades – governos estaduais e associações de municípios - encarregadas de sua operacionalização, não havendo registro do número de famílias beneficiadas. Contudo, tais dados incluem os assentamentos realizados por conta do Programa Cédula da Terra.

Para dirimir as dúvidas sobre o número real de famílias assentadas, o Incra se propôs a desenvolver, ainda em 2002, um novo Censo dos Assentamentos, o qual deverá contabilizar as famílias assentadas e as condições de cada projeto, o que visa a levantar as carências a serem superadas para que tais famílias sejam emancipadas.

Os números contraditórios da reforma agrária podem ser explicados, segundo o MDA, por conta do conceito utilizado para “família assentada”. Anteriormente, eram incluídas nessa categoria as famílias que, após terem sido selecionadas, já tinham a posse do respectivo lote de terra; agora, consideram-se as famílias como assentadas desde o momento de sua seleção, mesmo sem terem tomado posse de um lote de terra. Também tem havido desencontros quanto aos conceitos “famílias assentadas” e “capacidade de assentamento dos projetos criados e dos projetos em fase de criação”. Para resolver essa questão, o MDA expediu uma portaria em que estabelece novas denominações e conceitos para assentamentos e assentados.<sup>55</sup> Com isso, pretende estabelecer um referencial único para “as publicações, os informes, os balanços anuais e qualquer ação de divulgação oficial do ministério”. Doravante passam a prevalecer as seguintes definições ou entendimentos:

55. Portaria MDA/nº 80, de 24 de abril de 2002 (Publicação: D.O.U. de 25/4/2002, seção 1, p. 127).

1) **Assentamento** – É a unidade territorial obtida pelo Programa de Reforma Agrária do governo federal, ou em parceria com estados ou com municípios, mediante desapropriação, arrecadação de terras públicas, aquisição direta, doação, reversão ao patrimônio público, ou por financiamento de créditos fundiários, para receber, em suas várias etapas, indivíduos selecionados pelos programas de acesso a terra.

2) **Assentado** - É o candidato inscrito que, após ter sido entrevistado, foi selecionado para ingresso no Programa de Reforma Agrária, sendo-lhe concedido o direito ao uso de terra identificada, incorporada ou em processo de incorporação ao Programa.

Na verdade, esses conceitos já vinham sendo utilizados. Sabe-se, com certeza, que vários projetos dados como criados e em fase de “**consolidação**”, ainda não teriam existência de fato, e constituíam terras obtidas, com capacidade de lotação (nº de lotes) estimada e ainda em fase de implantação.

A Contag já anunciou que entrará com uma representação no Ministério Público contra essa portaria a fim de que seja avaliada a legalidade dessa medida, a qual sacramenta o entendimento segundo o qual terrenos vazios já seriam assentamentos e pessoas selecionadas seriam contabilizadas como se já estivessem assentadas.

A observação dos dados relativos aos projetos de reforma agrária em execução no fim de 2001 mostra um quadro preocupante dado o acúmulo de projetos ainda em fase de implantação: 91,5% dos projetos, os quais congregam 77,8% das famílias ou das vagas criadas, e somam área maior que 19,5 milhões de hectares (ver tabela 7.3 do Anexo Estatístico).

Poucos projetos (e famílias) ingressaram em 2002 com condições de vir a serem emancipados até o fim do ano: menos de 10% dos projetos, cerca de 22% das famílias. Ou seja, poucos tinham em dezembro último ultrapassado a fase de implantação e ingressado nas fases subseqüentes de “consolidação” e de “emancipação”.<sup>56</sup> Isso significa que a maior parte dos projetos criados ainda não recebeu os recursos necessários, seja para implantação de atividades produtivas, seja para provimento da infra-estrutura mínima necessária. Nessa fase, a maioria sequer teve os respectivos Projetos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDA's) formulados, o que constitui pré-condição para que os assentados recebam os recursos. Contudo, deve-se levar em conta que quase a metade desses projetos é de criação recente: 46% foram criados a partir de 1999, como mostra a tabela 13.

Mais significativo – como mostra a tabela 13 – é o número de projetos criados até dezembro de 1998 e ainda em fase inicial de execução (mais da metade) e de famílias que estão esperando há, pelo menos, três anos a superação dessa etapa: mais de 300 mil.

---

56. A Portaria MDA nº 80, de 24/4/2002 (ver Anexo - Acompanhamento da Legislação em Políticas Sociais), estabeleceu novos critérios e fases a serem seguidos pelos assentados, quais sejam: (1) Pré-Projeto de Assentamento; (2) Assentamento em Criação; (3) Assentamento Criado; (4) Assentamento em Instalação; (5) Assentamento em Estruturação; (6) Assentamento em Consolidação; (7) Assentamento Consolidado. As fases de 1 a 3 correspondem aos processos de obtenção das terras, de cadastramento e de seleção dos beneficiários. Na fase 4 tem início o assentamento propriamente dito: as famílias selecionadas começam a tomar posse de seus lotes, devem ter acesso imediato aos créditos de apoio e devem ter seus respectivos Planos de Desenvolvimento (PDA) elaborados. Na fase 5 deve ser implantada a infra-estrutura básica: abastecimento de água; eletrificação rural, estradas vicinais e edificação de moradias. Já na fase 6 os assentados já devem estar instalados e produzindo, devem dispor da infra-estrutura básica, ter esgotado os financiamentos do Pronaf-A; seus lotes devem estar em processo de titulação definitiva e em condições de passar para as outras linhas de financiamento do Pronaf (linhas C ou D). Finalmente, um projeto na fase 7, ou consolidado, é o que possua mais da metade das famílias já tituladas, e em fase de transferência de áreas ou imóveis remanescentes ao município ou estado (núcleos urbanos, etc.).

TABELA 13

**Projetos em Fase de Implantação em Dez./2001**

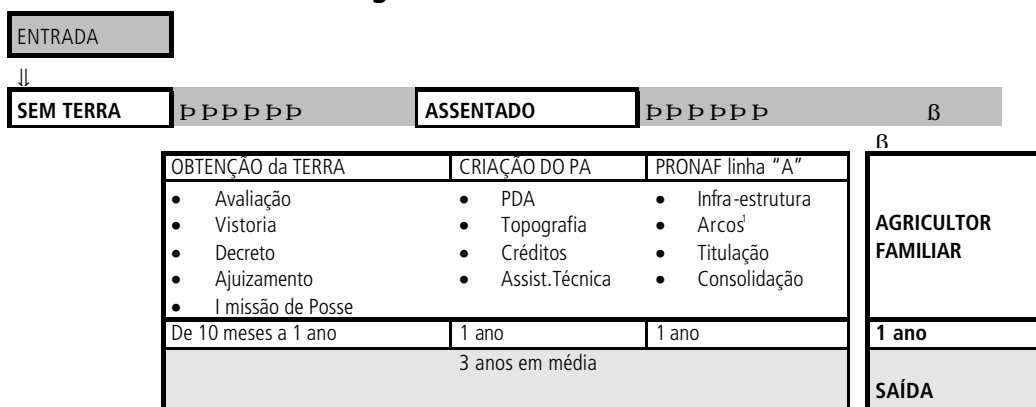
Data de Criação	Projetos		Famílias <sup>1</sup>	
	N <sup>a</sup>	(%)	N <sup>a</sup>	(%)
Até 1994	196	4,5	36.798	8,4
1995 a 1998	2.183	49,7	267.916	61,2
1999 a 2001	2.015	45,9	133.214	30,4
Total	4.394	100,0	437.928	100,0

Fonte: CGMC/DAS/Incrá/MDA. 05 de março de 2002.

Nota: <sup>1</sup> Famílias assentadas: corresponde à capacidade de assentamento, ou seja, ao número de vagas criadas.

Esses dados mostram uma situação preocupante mesmo para os projetos criados a partir de 1999. De acordo com o Incra/MDA,<sup>57</sup> a partir de sua criação, cada projeto de assentamento deveria estar 'pronto' ou emancipado em três anos, como mostra o gráfico 4.

GRÁFICO 4

**Processo de Reforma Agrária**

Fonte: Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar 2001 extraído de www.incra.gov.br em 14 de fevereiro de 2002.

Nota: <sup>1</sup> Arcos: Agências Regionais de Comercialização que têm como objetivo central apoiar a produção e a comercialização de agricultores familiares.

Uma parte dos projetos em execução é herança do passado: são 17 projetos de colonização, os quais ocupam uma área de mais de dez milhões de hectares e devem abrigar 48.028 famílias, todos de criação anterior a 1985.

**Os Programas e sua Execução Orçamentário-Financeira em 2001**

Os programas relativos à Organização Agrária, de responsabilidade do MDA, tiveram, em 2001, um índice de execução orçamentária maior que em anos anteriores. Quase todos apresentaram índices superiores a 90%, exceto o Programa Educação de Jovens e Adultos (Pronera), o qual liquidou apenas 40,8% dos recursos programados, e o Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais, cujo nível de execução foi de 79,1%. Esses dois programas tiveram suas dotações reduzidas para 2002. O primeiro apresentou uma redução de cerca de 48% e passou a ter uma disponibilidade inicial em valores mais próximos ao nível de execução de 2001; e o segundo teve uma redução de quase 6%. Todos os demais programas tiveram suas dotações iniciais ampliadas (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico).

57. Conforme consta do documento "Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar 2001". Brasília: MDA, 2002.

Quanto aos principais programas finalísticos do Incra/MDA, observam-se os resultados a seguir descritos.

## **1 Novo Mundo Rural: Assentamentos de Trabalhadores Rurais<sup>58</sup>**

Esse Programa é formado por um conjunto de doze ações (projetos ou atividades), das quais apenas três concentram cerca de 95% dos recursos que lhe foram destinados em 2001 e dos recursos programados para 2002 (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico).

Em primeiro lugar, está a ação Obtenção de Terra a qual detém 43% dos recursos desse Programa. Tal ação teve, em 2001, uma dotação de R\$ 365 milhões, dos quais foram liquidados cerca de R\$ 227 milhões, ou seja, apenas 62% do total autorizado. Esse baixo desempenho compromete o Programa de Reforma Agrária no que ele tem de mais fundamental – a obtenção de terras para novos assentamentos –, além de fortalecer os que argumentam que o Incra está abandonando os procedimentos clássicos da reforma agrária para concentrar-se no que vem sendo chamado de “reforma agrária de mercado”, ou seja, substituição do mecanismo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária pela compra direta da terra pelos próprios interessados.

Assim a ação Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais – Banco da Terra, contemplada com cerca de 30% dos recursos alocados no Programa, conseguiu liquidar 88% dos R\$ 268,4 milhões disponibilizados. Em terceiro lugar, aparece a ação Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas com R\$ 175,5 milhões autorizados, dos quais 97% foram liquidados.

Por meio da ação Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas, o Incra repassa a cada família assentada um valor de até R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais) para a aquisição de insumos e de ferramentas necessários ao início da atividade produtiva; e mais um valor de até R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) para a aquisição de materiais de construção. Foram assim gastos R\$ 170,2 milhões e atendidas 59.965 famílias. A implementação dessa ação conta com apoio da Caixa Econômica Federal (CEF), a qual, autorizada pelo Conselho Curador do FGTS, financiou moradias rurais a assentados da reforma agrária.

Para a titulação de 55.411 parcelas de beneficiários do Programa de Reforma Agrária, foram gastos R\$ 3,02 milhões. Esse resultado – que superou em 10% a meta prevista – expressa a redução nos custos das vistorias para titulação que, em 2001, foram realizados basicamente em projetos de grande porte.

A ação Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais - Banco da Terra financiou a aquisição de 274.964 hectares de terra, o que significou a dotação de uma área média de 21,2 hectares por família beneficiada e um dispêndio de R\$ 236,86 milhões.

## **2 Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos Rurais**

O Programa conseguiu liquidar 93% dos recursos autorizados, os quais foram predominantemente direcionados para o provimento de infra-estrutura básica aos diversos tipos de assentamentos de trabalhadores rurais (88,7% do total liquidado). Os Projetos de Assentamento (PA's) consumiram 33% dos recursos; o Combate à Pobreza Rural, 29,1%; os

58. Parte dos dados aqui apresentados foi obtida no documento “Avaliação PPA 2000 – 2003/Avaliação 2001. Relatório do Gerente”. Fonte: [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br).

originados pelo Banco da Terra, 20,5%; e os do Programa Cédula da Terra (PCT), 6,1% (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico). A distribuição dos gastos, a qual, à primeira vista, poderia estar privilegiando os PA's, na verdade está mais fortemente direcionada aos demais tipos de projetos, haja vista a menor participação que eles têm no conjunto de assentamentos, como mostra a tabela 14.

TABELA 14  
**Projetos criados de 1999 a 2000 e em execução em Dez./2001<sup>1</sup>**

Tipo de Projeto	Nº de Projetos	Nº de Famílias	Área	Projetos%	Famílias%	% Área
PA - Projeto de Assentamento	1.411	122.361	5.468.579,51	70,0	91,9	86,8
PAE - Projeto Agroextrativista	6	1.023	605.686,22	0,3	0,8	9,6
PCA - Projeto Casulo	50	2.356	11.443,63	2,5	1,8	0,2
Subtotal (=PA's)	1.467	125.740	6.085.709,36	72,80	94,50	96,60
PCT - Projeto Cédula da Terra	548	7.474	212.284,67	27,2	5,6	3,4
Total	2.015	133.214	6.297.994,03	100,0	100,0	100,0

Fonte: CGMC/DAS/Incrá/MDA. 05 de março de 2002.

Fonte: <sup>1</sup>Não se dispõe do número de assentamentos realizados via Banco da Terra. O MDA estima em mil famílias/2001.

Embora tenham sido aplicados quase integralmente os recursos autorizados, algumas ações ainda enfrentam dificuldades para ter maior efetividade.<sup>59</sup>

A ação Investimento em Infra-Estrutura Básica para Assentamentos Rurais, a qual vem sendo implementada de forma descentralizada por meio de convênios estabelecidos pelo Incra com os municípios e com a interveniência da Caixa Econômica Federal (CEF), enfrenta problemas em razão da situação de inadimplência de muitas prefeituras municipais que, por sua vez, ficam impedidas de receber recursos do governo federal sem que tenham sua situação fiscal regularizada. Os convênios, apesar de já terem sido negociados e de seus recursos terem sido inscritos em Restos a Pagar, estão com sérios riscos de não serem executados.

A ação Implantação de Infra-Estrutura Básica em Assentamentos Rurais – Combate à Pobreza Rural – conta com recursos provenientes de empréstimo internacional, e sua regularização ocorreu apenas no fim de 2001. Os convênios para sua execução já foram firmados e os recursos inscritos em Restos a Pagar deverão ser aplicados ao longo de 2002.

Os recursos destinados para a ação Concessão de Crédito para Implantação de Infra-Estrutura Básica – Banco da Terra, integralmente liquidados, financiaram o acesso à energia elétrica, à água para consumo humano e a estradas para escoamento da produção dos assentados.

O Incra/MDA está ultimando as providências para a transferência do Complexo Industrial Pacal para o governo do estado do Pará, o qual demonstra interesse em promover os investimentos necessários para a sua viabilização.

59. Dados obtidos no documento "Avaliação PPA 2000 – 2003/Avaliação 2001. Relatório do Gerente".

Fonte: [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br).

### 3 Emancipação de Assentamentos Rurais<sup>60</sup>

Esse programa tem como objetivo promover a emancipação dos projetos de assentamento criados até 1998. Como visto, existe um estoque considerável de projetos criados no período de referência ainda sem as condições necessárias para serem emancipados: são 304.714 famílias distribuídas por 2.379 projetos (posição de dezembro de 2001).

Em 2001, a ação Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998 deteve 53% dos recursos aplicados pelo Programa e seu nível de execução elevou-se com a aplicação de R\$ 59,4 milhões em projetos na fase de implantação, sobretudo para a aquisição de materiais de construção da moradia e para o pagamento de mão-de-obra especializada. A parceria com a CEF possibilitou o financiamento de um maior número de beneficiários: 35.366 famílias (em média, portanto, cada família recebeu cerca de R\$ 1.682,00).

Para que o projeto de assentamento tenha condições de emancipação, pelo menos 50% de seus lotes devem estar devidamente titulados. Como pré-requisito da titulação o imóvel precisa estar matriculado em nome do Incra ou da União. Os imóveis obtidos por meio de desapropriação somente podem ser matriculados em nome do Incra após a ação judicial específica ter ‘transitado em julgado’ e, como são muitos os projetos em tramitação na Justiça, isso também contribui para retardar a emancipação dos assentamentos.

Por meio da ação Assistência Técnica e Capacitação de Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998 foram atendidas apenas 26.260 famílias de assentados, o que constiu num requisito para que essas pudessem acessar o crédito do Pronaf-A. Esse baixo desempenho se deve, em grande parte, às dificuldades de serem firmados convênios com estados e com municípios em razão da inadimplência ou de problemas para o provimento das contrapartidas necessárias.

A implantação da ação Infra-Estrutura Complementar para Emancipação de Assentamentos Rurais Criados até 1998 ocorreu de forma descentralizada, mediante convênios com prefeituras municipais e, basicamente, foi direcionada para: abertura ou conservação de estradas de acesso e para o escoamento da produção das famílias assentadas; abastecimento de água para consumo humano; e implantação de rede tronco de energia elétrica.

A elaboração de Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais Criados até 1998 priorizou as famílias que ainda não tinham acessado o crédito rural (Procer/ Pronaf -A), e tais planos atenderam 9.911 famílias.

Por conta da ação Topografia em Áreas de Assentamentos Rurais Criados até 1998 foram realizados serviços de demarcação topográfica em projetos priorizados para emancipação, o que beneficiou 16.964 famílias.

### 4 Cédula da Terra / Banco da Terra

O Banco da Terra (BT) havia disponibilizado até maio de 2002 quase R\$ 680,0 milhões por meio de convênios estabelecidos com governos estaduais e com associações de municípios. O MDA estima que, após serem aplicados, esses recursos deverão possibilitar a

60. Dados obtidos no documento “Avaliação PPA 2000 – 2003/Avaliação 2001. Relatório do Gerente”.  
Fonte: [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br).



compra de terras para 37.988 famílias. Os estados da região Sul – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – foram os que receberam os maiores volumes de recursos até agora (ver tabela 7.4 do Anexo Estatístico).

## **Pronaf-Crédito**

### **Conjuntura**

A questão da agricultura familiar no último ano centrou-se, como de costume, na política de crédito rural com o anúncio do Plano Safra 2001/2002 e com a renegociação das dívidas dos assentados e dos agricultores familiares. Ainda que as demandas do movimento sindical rural, consubstanciadas no Grito da Terra, sejam muito mais abrangentes, observa-se uma concentração na questão do crédito. Concretamente, na pauta de dezoito páginas de 2002 do Grito da Terra, seis são relativas à política agrícola e, dessas, três restringem-se ao crédito rural. Políticas Sociais, Reforma Agrária, Combate à Violência e Meio Ambiente são os outros assuntos tratados, verificando-se uma grande preocupação com a seguridade social.

### **Pronaf – estrutura e história**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), foi criado em 1995 como uma estratégia de fortalecimento da agricultura familiar, e de promoção do desenvolvimento rural. Para tanto, estabeleceu as seguintes linhas de atuação:

- a) financiamento da produção – Pronaf-C (custeio e investimento);
- b) financiamento de infra-estrutura e serviços municipais (Pronaf-M);
- c) capacitação e profissionalização; e
- d) negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

Em 1999 foi incorporado ao Pronaf-C o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera), ou seja, à linha de financiamento da produção foram agregados tanto os assentados que ainda não tinham atingido os limites de financiamento fixados pelo Procera quanto os novos beneficiários, sejam eles do Programa de Reforma Agrária, sejam eles dos novos programas de crédito fundiário (Programa Cédula da Terra e Banco da Terra).

Além da incorporação do Procera ao Pronaf, os demais beneficiários foram discriminados em três categorias segundo o nível de renda bruta anual. Deve-se notar que, anteriormente, já havia sido estabelecida linha específica de financiamento para produtores menos capitalizados. Resultaram disso quatro grupos de beneficiários do Pronaf, e, como foram alterados recentemente os limites de renda, os grupos de beneficiários do crédito do Pronaf ficaram assim discriminados:

- Grupo A – assentados da reforma agrária;
- Grupo B – miniagricultor familiar, até então excluído das linhas de financiamento, cuja renda bruta anual é de até R\$ 1.500,00, e o qual não utiliza qualquer tipo de mão-de-obra não familiar;
- Grupo C – agricultor familiar cuja renda bruta anual fica entre R\$ 1.500,00 e R\$ 10.000,00, e o qual pode utilizar mão-de-obra de empregados temporários; e
- Grupo D – agricultor familiar cuja renda bruta fica entre R\$ 10.000,00 e R\$ 30.000,00, e o qual pode dispor de até dois empregados permanentes.

(continua)

(continuação)

Essa segmentação das linhas de crédito deu continuidade a práticas anteriores, como a que contemplava o grupo C com o chamado “Pronafinho”, instituído em 1997 com taxas de juros menores, além da possibilidade de rebate sobre o montante emprestado entre 15% e 40%. Também foram criadas outras linhas: o Pronaf-Crédito Rotativo, o qual apresenta facilidades burocráticas, o Pronaf-Agroindústria, o Pronaf Agregar e o Pronaf-Integrado Coletivo. Estas últimas destinam-se à melhoria da qualidade do produto e ao investimento em atividades não agrícolas, tais como o artesanato e o turismo rural.

As regras para o Pronaf-Crédito na safra 2001/2002 seguem, grosso modo, aquelas definidas para a safra passada. Efetivamente, as taxas de juros (encargos) e seus respectivos rebates para a adimplência foram preservados. Os limites de financiamento para os grupos A (assentados), C e D foram alterados, e, no caso desses dois últimos grupos, os valores de renda bruta anual que os enquadram foram majorados. Foram também desconsiderados os benefícios previdenciários no cálculo da renda bruta anual para fins de enquadramento nos grupos B, C e D. Por outro lado, passa-se a considerar como parte da renda do estabelecimento os ganhos provenientes de atividades não agrícolas, reconhecendo a importância da pluriatividade no segmento familiar.

De modo mais explícito, para os assentados, o crédito de investimento destinado à estruturação inicial das unidades produtivas passou de R\$ 9.500,00 para R\$ 12.000,00. Foi também permitida a concessão de uma segunda operação que complementasse o novo teto do financiamento para aqueles assentados já beneficiados com esse empréstimo. Para tanto, a primeira operação do beneficiário deve ocorrer em situação de normalidade e este precisa tê-la contratado no prazo de até três anos, além de, evidentemente, o projeto apresentar capacidade de pagamento. Como bem apontam analistas ligados ao tema, a ampliação do teto é positiva, mas as principais dificuldades por que passam os assentados no âmbito do crédito relacionam-se, por um lado, ao fato de a liberação dos recursos sempre se fazer em épocas inoportunas e, por outro, à precariedade da assistência técnica disponível. (ver Boletim do Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (Deser) nº 121, Curitiba, setembro de 2001 e Relatórios da Pesquisa da Rede-Ipea “Financiamento da Agricultura Familiar: uma avaliação do Pronaf-C”).

O enquadramento dos agricultores nos grupos C e D foi alterado, como já se apontou, pela majoração dos limites de renda bruta anual, os quais passaram, respectivamente, de R\$8.500,00 para R\$10.000,00 e de R\$27.500,00 para R\$30.000,00. O aumento dos limites de financiamento a esses dois grupos foi concedido para casos particulares. No caso do grupo C, o teto dos financiamentos de custeio e de investimento teve uma elevação de 50%, ou seja, tais financiamentos são de R\$3.000,00 e de R\$ 6.000,00, respectivamente, desde que dirigidos à bovinocultura de leite, à fruticultura, à olericultura, à produção agroecológica e a projetos que contem com jovens técnicos agrícolas na família. No grupo D, a elevação do teto foi de 20% e se restringiu aos créditos de investimento para as famílias que contam com jovens técnicos agrícolas.

Cabe destacar três outras alterações: (i) elevação dos prazos de carência das linhas de créditos – investimento dos grupos A, C e D, integrado coletivo e Agregar (ver box) – de três anos para cinco anos; (ii) os créditos de custeio e de investimento para o grupo C destinados à produção de fumo, lastreados em recursos das exigibilidades, não geram direitos aos reba-

tes. No entanto, esses agricultores podem se utilizar de recursos equalizados e dos rebates quando estes forem aplicados em outras atividades; *(iii)* fica eliminada a obrigatoriedade de adesão ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) ou a outras formas de proteção de risco.<sup>61</sup>

Em 24 de maio último foi promulgada a Lei nº 10.464, a qual repactuou e alongou as dívidas dos assentados, com empréstimos tomados sob a égide do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procerá). Essa lei resulta de conversão de medida provisória<sup>62</sup> e dando tratamento, também, às dívidas dos agricultores familiares no âmbito do Pronaf que, por sua vez, ainda não haviam sido contempladas por resolução do Banco Central.<sup>63</sup> Quanto aos assentados, o tratamento dado às suas dívidas é altamente favorável. Concretamente, os mutuários em situação de inadimplência terão um rebate de 70% sobre suas dívidas, quinze anos para pagá-las, taxa de juros de 1,15% a.a. – igual à praticada para o grupo A –, e vencimento da primeira parcela em 30 de junho de 2003. Aqueles que se encontram com parcelas vencidas a partir de 2001 terão tratamento igual ao dispensado aos adimplentes. Por último, os assentados com obrigações vencidas em anos anteriores a 2001 deverão, para ter direito à repactuação, pagar 10% das prestações vencidas – sem encargos de inadimplência – ou pagá-las, aplicando-se a 90% do montante em débito o bônus de 70% de desoneração.

Observa-se que a repactuação das dívidas do Pronaf já havia ocorrido, como já se apontou, em agosto de 2000, para os empréstimos concedidos entre 1995 e 1997. Agora decidiu-se dar tratamento aos financiamentos de investimento efetivados entre 1998 e 2000 e formalizados desde a safra passada, submetendo-os às regras – encargos – atuais. Assim, os financiamentos de investimento efetuados entre 1995 e 1997 pelos agricultores terão juros de 3% a.a., desconto de 8,8% no saldo devedor, além de bônus de inadimplência de 30%. Já os financiamentos efetuados entre 1998 e 2000 não contarão com o bônus de inadimplência. Assim, no que diz respeito à renegociação das dívidas dos assentados e dos agricultores familiares, a novidade, de fato, foi a solução dada ao histórico problema do passivo no Procerá. Sem dúvida, as bases da repactuação significam quase o perdão das dívidas. Portanto, cabe indagar, por um lado, se o valor a ser efetivamente amortizado é compensado pelos custos administrativos decorrentes dessa renegociação e, por outro, se isso não pode fazer com que os assentados e agricultores familiares sejam associados, pela opinião pública, aos agricultores patronais no que se refere à benevolência com que suas dívidas são tratadas. Ou seja, não serão bastante elevados os custos econômicos e políticos de tal medida? É evidente que os custos que dessa repactuação para o Tesouro situam-se ao redor de R\$ 1 bilhão, enquanto que, para os grandes proprietários, esse valor ultrapassa R\$ 30 bilhões.

Pela segunda safra consecutiva foram anunciados recursos da ordem de R\$ 4 bilhões para os empréstimos do Pronaf ver (ver tabela 15). No entanto, têm sido aplicados somente valores que se situam entre um meio e dois terços dos recursos anunciados, sendo que, na atual safra (2001/2002), até abril, a utilização dos recursos atingiu tão-somente 40%. No entanto, vale citar que, no segundo semestre de 2001, foram aplicados pouco menos de

61. Encontra-se no quadro o detalhamento dos limites de financiamento dos encargos e dos prazos para cada uma das linhas do Pronaf-Crédito, segundo o Plano Safra 2001/2002.

62. Medida Provisória nº 24 de janeiro de 2002.

63. Resolução Bacen nº 2.765, de 10 de agosto de 2000.

R\$ 1,5 bilhão, montante similar ao empregado no mesmo semestre de 2000. Assim, espera-se que na atual safra o grau de utilização continue no mesmo patamar das duas safras anteriores. Quais as razões dessa baixa utilização dos recursos e por que são anunciados recursos que não estão de fato totalmente disponíveis?

As principais causas apontadas para a baixa utilização dos recursos disponibilizados referem-se aos obstáculos na concessão de empréstimos lastreados pelos fundos constitucionais e aos entraves bancários na realização dos financiamentos de investimento. Quanto ao primeiro, a precariedade da assistência técnica nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste impede que a concessão dos financiamentos ocorra, uma vez que os empréstimos custeados por essas fontes só podem ser concedidos com a prestação desses serviços. Não se pode esquecer também a insuficiência da rede bancária nessas regiões, apesar dos esforços do Banco do Nordeste.<sup>64</sup> Além disso, nessas regiões, a organização dos agricultores familiares é bastante frágil, não existindo, portanto, canais de pressão para a efetivação da demanda por crédito.

Os entraves bancários aos financiamentos de investimento consubstanciam-se, por um lado, no maior risco bancário que as diretrizes do Bacen e o Acordo da Basiléia imprimem a esses empréstimos. Segundo o Acordo da Basiléia, uma empresa bancária não deve ter mais que 11% de seu capital aplicado nas linhas de crédito consideradas de alto risco. Assim, os financiamentos só são concedidos para os grupos C e D quando estes apresentam níveis de organização, projetos de aplicação e capacidade de pagamento muito além do que se observa na média dos agricultores enquadrados nesses mesmos grupos. Ademais, o Banco do Brasil – principal operador do crédito rural no Brasil –, além de contar com passivos nessa carteira, apresenta limites estreitos a novos empréstimos. Outro fator que dificulta essa ampliação da concessão dos empréstimos de investimento é a intermediação do BNDES no repasse do FAT para essa modalidade de financiamento. Tal intermediação implica a cobrança de 1% sobre o montante repassado, o que diminui substancialmente os “ganhos” dos agentes financeiros, de modo particular, os do Banco do Brasil.

Verifica-se nos dados da tabela 15 um comportamento promissor dos financiamentos de custeio e de investimento do grupo C, os quais, entre as safras 1999/2000 e 2000/2001, cresceram, respectivamente, 26% e 140%. De outra parte, nota-se uma estagnação nos empréstimos de custeio do grupo D – devem se somar os financiamentos da exigibilidade aos de custeio D – e uma queda de aproximadamente um quarto nos empréstimos nos destinados ao investimento. Outro fato importante refere-se ao comportamento dos empréstimos para o grupo A (assentados) na safra passada (2000/2001), os quais tiveram uma *performance* muito aquém da verificada na safra 1999/2000. Isso foge das expectativas, uma vez que, para esses financiamentos, os agentes financeiros não incorrem em nenhum risco, sendo estes cobertos ou na totalidade pelo Tesouro ou pelos Fundos Constitucionais. Outro grupo-linha com baixo uso dos recursos, o dos agricultores-assentados (A/C), merece uma avaliação, e pode-se creditar essa dificuldade aos entraves bancários na concessão de financiamentos.

---

64. “É verdade que ... o Banco do Nordeste do Brasil consagrou esforços à formação de monitores de crédito.[...] o trabalho de formação dos monitores do BNB não parece ter sido suficiente para ampliar a participação das regiões por ele atingidas na tomada de empréstimos do Pronaf”. (Gilson A. Bittencourt, e Ricardo Abramovay. **Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol**. Trabalho apresentado no Seminário Interno “Dilemas e Perspectivas para o Desenvolvimento Regional no Brasil, com ênfase no Agrícola e Rural na Primeira Década do Século XXI”, Santiago do Chile, FAO, 11-13 de dezembro de 2001.

TABELA 15

### Recursos Disponibilizados e Aplicados nas Operações de Crédito do Pronaf, segundo Modalidades e Grupos de Beneficiários – Safras 1999/2000, 2000/2001 e 2001/2002

Anos, Safras – Modalidade e Grupos	Safrá 1999/2000			Safrá 2000/2001			Safrá 2001/2002	Variação 2002/01-2001/00	
	Disponibilizado	Aplicado	Uso (%)	Disponibilizado	Aplicado	Uso (%)	Disponibilizado		
Exigibilidades <sup>1</sup>		208,03		300,00	294,53	98,18	281,00	-6,33	
Grupo A	460,00	431,66	93,84	642,00	322,61	50,25	618,00	-3,74	
Grupo B	100,00	0,00	0,00	20,00	26,08	130,38	100,00	400,00	
Custeio	A/C	0,20		198,00	9,26	4,68	95,00	-52,02	
	C	490,00	306,24	62,50	423,00	385,77	91,20	493,00	16,55
	D	1.460,00	843,65	57,78	803,00	761,99	94,89	879,00	9,46
Investimento	C	300,00	60,23	20,08	702,00	144,58	20,60	880,00	25,36
	D	650,00	299,48	46,07	904,00	223,65	24,74	850,00	-5,97
Total	3.460,00	2.149,48	62,12	3.992,00	2.168,46	54,32	4.196,00	5,11	

Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA.

Nota: <sup>1</sup>Os valores referem-se aos empréstimos de custeio lastreados nas exigibilidades bancárias sobre os depósitos à vista que não são equalizados pelo Tesouro.

### Pronaf: Financiamento e Gastos<sup>65</sup>

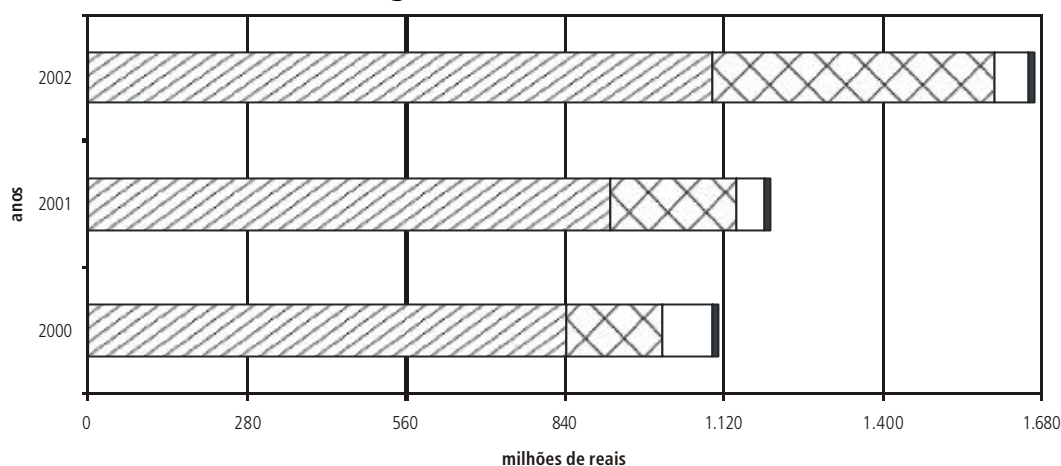
Ampliando-se a análise para o conjunto do Programa, observa-se que, segundo o gráfico 5, a dotação orçamentária ao Pronaf cresceu significativamente entre 2000 e 2002: passou de R\$ 1,1 bilhão para pouco menos de R\$ 1,7 bilhão. Como se pode notar, esse crescimento se deve ao comportamento dos recursos destinados ao financiamento e à equalização das taxas de juros – Pronaf-Crédito – e ao daqueles recursos aplicados na Infra-Estrutura Municipal e no Seguro Renda dos Agricultores do Semi-Árido.

O crescimento dos recursos na rubrica Financiamento e Equalização deve-se aos seguintes fatores: (i) elevação da remuneração ao Banco do Brasil, tanto do valor pago por contrato/mês como para os recursos captados junto ao BNDES; (ii) redução das taxas contratuais de juros a partir da safra 2000/2001; (iii) custo adicional decorrente da renegociação das dívidas ao amparo da Resolução nº 2.765 do Bacen; (iv) carregamento do montante financiado para investimento, o qual cresce ano a ano, sem ainda terem ocorrido amortizações; (v) efetivação da cobrança dos rebates pelos agentes financeiros; e (vi) crescimento na aplicação aos empréstimos de custeio.

Quanto ao aumento dos recursos para Infra-Estrutura dos Municípios e para o Seguro Renda, este se deve, de modo especial, à última rubrica, a qual, no presente ano, conta com R\$ 250 milhões. Saliente-se, todavia, que o montante destinado ao financiamento de projetos de Infra-Estrutura Municipal vem crescendo de maneira continuada, tendo passado de R\$ 169 milhões em 2000, para R\$242 milhões em 2002.

65. O financiamento das operações de custeio e de investimento de agricultores familiares, extrativistas, aqüicultores e pescadores artesanais – Pronaf-Crédito - conta com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento (FNO, FNE e FCO), das Exigibilidades Bancárias, do Tesouro Nacional (OGU) e de Recursos dos Agentes Financeiros. As outras linhas de ação do Pronaf – financiamento de obras de infra-estrutura nos municípios, capacitação e profissionalização de técnicos e de agricultores familiares, apoio à pesquisa agropecuária e apoio a comunidades indígenas – contam com recursos do Tesouro Nacional, constantes do Orçamento Geral da União (OGU). No caso do Pronaf-Crédito, são alocados pelo Tesouro Nacional, na rubrica Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar do OGU, recursos tanto para o financiamento direto aos beneficiários quanto para a equalização dos juros nos financiamentos com recursos do FAT. No primeiro caso, os empréstimos destinam-se aos assentados da Reforma Agrária, da Cédula da Terra e do Banco da Terra e, no segundo, referem-se ao diferencial de juros e aos custos administrativos dos agentes financeiros.

GRÁFICO 5

**Dotação Orçamentária dos Projetos (Agregados) do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – 2000/2002**

Financiamento, Equalização e Remuneração
  Infra-Estrutura e Serviços Municipais e Seguro renda  
 Capacitação, Assistência Técnica, Cooperativismo e Pesquisa
  Monitoramento e Avaliação

Fonte: Siafi/STN – Elaboração: Ipea.

No que se refere aos gastos em Capacitação, Assistência Técnica, Desenvolvimento do Cooperativismo e em Pesquisas para o Segmento Familiar, nota-se, de um lado, a retomada dos valores aplicados em Capacitação e, de outro, a estabilidade, nos dois últimos anos, dos recursos destinados às outras rubricas. A baixa dotação orçamentária da Assistência Técnica é um fato preocupante, tendo-se em conta que é nessa área em que se encontram os principais obstáculos à ampliação e à efetividade do Programa. Sem dúvida, o fato de a execução dessa ação encontrar-se sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, juntamente com o Desenvolvimento do Cooperativismo, inibe a sinergia das ações do Programa. Fato alvissareiro é o volume de recursos (cerca de R\$40 milhões) destinado à Capacitação, outra ação de fundamental importância para o desempenho do Programa.<sup>66</sup>

### Desempenho Recente do Pronaf-Crédito

No último mês de agosto o Pronaf completou seis anos.<sup>67</sup> Conta-se, assim, com informações e evidências suficientes para uma avaliação dos seus progressos, dos seus limites e das suas possibilidades. Cabe, de início, reafirmar o caráter inovador do Programa ao ter pela primeira vez como objeto da intervenção do Estado o segmento familiar da agricultura, o qual, desde então, nunca contou com políticas próprias de apoio. Sem dúvida, sua criação não se deveu à benevolência do governo e de seus técnicos, mas, principalmente, à luta dos movimentos sindical e social no campo. Ademais, seu desenho apresenta, também, signifi-

66. Os dados discriminados de execução e de dotação orçamentária dos projetos-atividades do Pronaf no período 2000/2002 encontram-se nos quadros adiante.

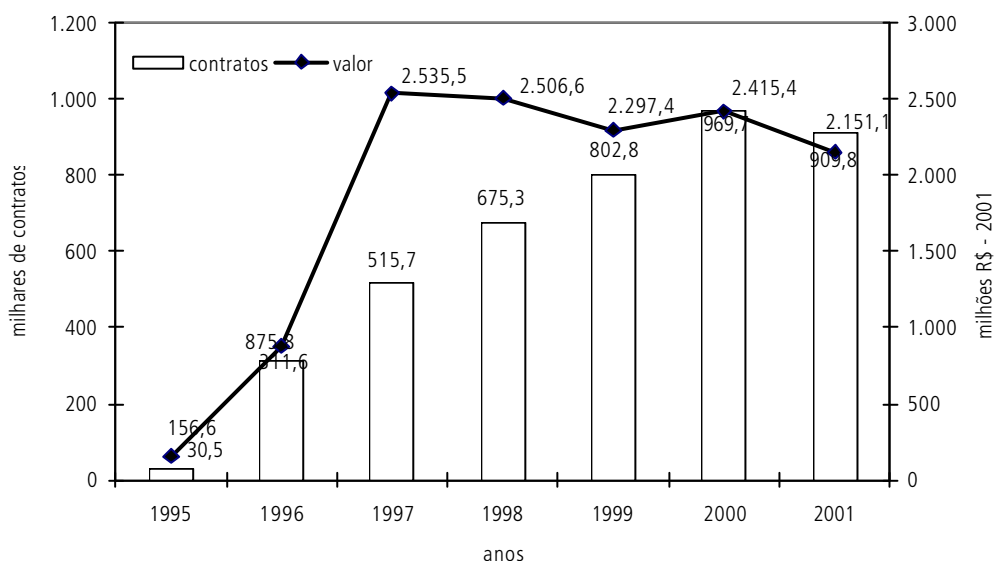
67. O Pronaf foi instituído pelo Banco Central em 24 de agosto de 1995 como uma "modalidade" de crédito rural, tendo sido efetivado em junho de 1996, por meio do Decreto Presidencial nº 1.946, como um programa que contempla, além do crédito aos agricultores familiares, ações de melhoria da infra-estrutura e dos serviços municipais, ações de capacitação e de profissionalização dos agricultores e de articulação das políticas públicas no meio rural.

cativas mudanças no modo de se fazer políticas públicas, uma vez que a participação dos atores na gestão do Programa é parte fundamental na operacionalização de suas principais linhas de ação. Ou seja, os agricultores familiares e suas organizações são considerados protagonistas e/ou co-responsáveis pelo desenvolvimento do Programa.

Por outro lado, o Programa tem apresentado alguns limites, entre os quais cabe citar: a baixa sinergia entre suas linhas de ação; o baixo alcance junto aos extratos mais pobres dos agricultores familiares; os entraves no campo do suporte à concessão do crédito, especialmente na assistência técnica; o descompasso entre os financiamentos de custeio e os de investimento; a baixa adequação às diferentes realidades regionais; e as limitações próprias do sistema financeiro na ampliação do público beneficiário do crédito.<sup>68</sup> Tais limites, no entanto, não impedem que o Programa tenha avançado na incorporação de novos agricultores e regiões aos circuitos econômicos e sociais.

Pretende-se aqui apresentar alguns dados quanto ao desempenho do Pronaf-Crédito e seu alcance. Em primeiro lugar, observa-se, conforme o gráfico 6, que a evolução do Pronaf-Crédito mostrou-se altamente positiva em termos de número de contratos entre 1995 e 2000, número esse que chegou, em 2000, a quase 1 milhão de empréstimos. No ano passado ocorreu uma pequena queda, o que parece indicar que se chegou a um patamar na concessão de empréstimos no âmbito do Programa. Quanto ao seu desempenho em valores, a situação é bastante distinta, visto que, em termos reais, o montante aplicado situa-se, desde 1997, ao redor de R\$ 2,3 bilhões. Pode-se depreender, então, que a ampliação dos beneficiários não correspondeu a um crescimento no montante aplicado.

GRÁFICO 6  
**Evolução dos Contratos e Valores Aplicados pelo Pronaf-Crédito, 1995/2001**

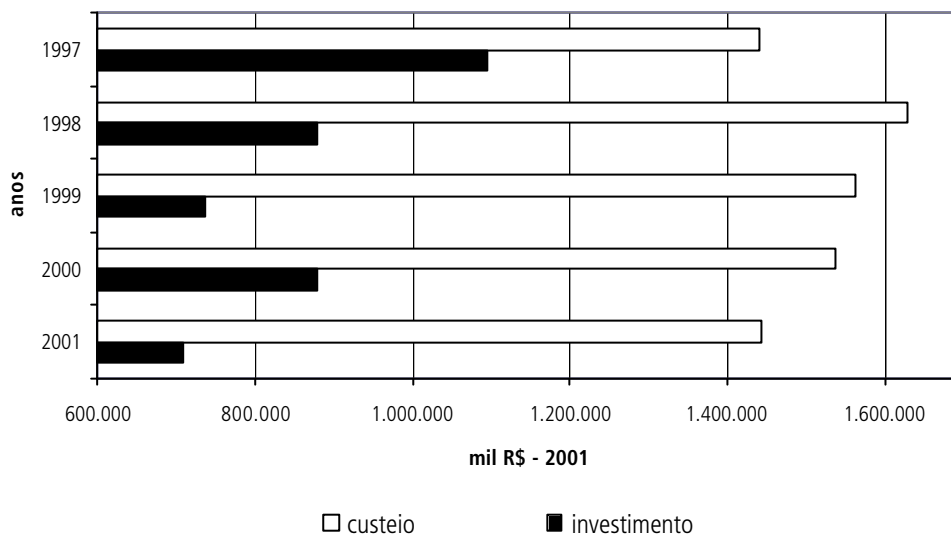


Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA. Valores deflacionados pelo IGP-DI média anual, para R\$ de 2001.

68. "Os bancos tendem a operar com clientes que já fazem parte de sua carteira de negócios, que apresentam garantias e contrapartidas. Até hoje persistem as denúncias de exigências por parte dos bancos cujo atendimento exclui do âmbito de sua atuação parte significativa dos agricultores visados pelo Pronaf. [...] os bancos são obrigados a se dotar de garantias habituais de um empréstimo bancário, o que tende a excluir do seu círculo de atuação o público que se encontra na base da pirâmide social." (Bittencourt e Abramovay, 2001, p. 3-4).

Quando se analisa esse desempenho dos empréstimos concedidos pelo Pronaf-Crédito segundo a modalidade, fica evidente que seus problemas encontram-se no âmbito dos financiamentos para investimento. Como pode-se verificar no gráfico 7, tais financiamentos apresentam um comportamento errático: em 1997, o total financiado para investimento atingiu, em valores de 2001, pouco mais de R\$ 1 bilhão; em 1998 e em 2000, passou a somar cerca de R\$ 900 milhões, e, em 1999 e em 2001, ficou ao redor de R\$ 700 milhões. Quanto aos empréstimos para custeio, verifica-se uma relativa estabilidade, com o montante aplicado situando-se ao redor de R\$ 1,5 bilhão. O aspecto que se deve salientar, como já se apontou, é o crescimento dos financiamentos aos agricultores enquadrados no grupo C, sejam tais financiamentos destinados ao custeio ou ao investimento.

GRÁFICO 7  
**Evolução do Montante Aplicado no Pronaf-Crédito,  
 segundo a Modalidade, entre 1997 e 2001**



Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA. Valores deflacionados pelo IGP-DI média anual, para R\$ de 2001.



## Anexos - Pronaf

### 1) Grupos de Beneficiários do Programa: Caracterização – Enquadramento

#### Grupo A:

Agricultores familiares: I – assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária que não contrataram operação de investimento no limite individual permitido pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera); II – amparados pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra.

Grupo B*	Grupo C	Grupo D
I – explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro  II – residam na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximo III - não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor	I – explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária II – residam na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximo III – não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor	I – explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária II – residam na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximo III – não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor
IV – obtenham renda familiar oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento	IV – obtenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento	IV – obtenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento
V – tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento	V – tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária	V – tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até 2 (dois) empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir
VI – obtenham renda bruta anual familiar de até R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais), excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais	VI – obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais) e até R\$10.000,00 (dez mil reais), excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais	VI – obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$10.000,00 (dez mil reais) e até R\$30.000,00 (trinta mil reais), excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/MDA.

Nota: \*Grupo B – também inclui os remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas.

## 2) Plano Safra 2001/2002: Grupos, Valores dos Empréstimos, Encargos – Rebates e Prazos

Linhas de Crédito		Limite	Juros	Rebate	Prazo
GRUPO A		R\$ 4 mil a R\$ 9,5 mil, podendo ser de até R\$ 12,0 mil em até duas operações	1,15% a.a.	40% no principal	até 10 anos, com até 5 anos de carência
GRUPO B		R\$ 500,00	1% a.a.	40% sobre o saldo devedor	até 2 anos, com até 1 ano de carência
GRUPO A/C		R\$ 500,00 a R\$ 2 mil	4% ao ano, com bônus de adimplência de 50%	R\$ 200,00 fixos independentemente do valor contratado entre R\$ 500,00 e R\$ 2 mil	até 2 anos
GRUPO C	Custeio	R\$ 500,00 a R\$ 3 mil	4% a.a.	R\$ 200,00 fixos independentemente do valor contratado entre R\$ 500,00 e R\$ 3 mil.	até 2 anos
	Investimento	Individual: R\$ 1,5 mil a R\$ 4 mil (mais 50%) Grupal: R\$ 40 mil	4% ao ano, com bônus de adimplência de 25%	R\$ 700,00 fixos para crédito coletivo com no mínimo 3 participantes	até 8 anos, com até 5 anos de carência
GRUPO D	Custeio	até R\$ 5 mil	4% a.a.	R\$ 700,00 fixos para crédito coletivo com no mínimo 3 participantes	até 2 anos
	Investimento	Individual: R\$ 15 mil Grupal: até R\$ 90 mil	4% ao ano, com bônus de adimplência de 25%	não tem	até 8 anos, com 5 anos de carência
AGREGAR GRUPOS A, C ou D		Individual: até R\$ 15 mil Grupal: até R\$ 600 mil	4% ao ano, com bônus de adimplência de 25%	não tem	até 8 anos, com 5 anos de carência
Integrado coletivo: Grupos A, C ou D		Até R\$ 200 mil (R\$ 5 mil por beneficiário)	4% ao ano, com bônus de adimplência de 25%	não tem	até 8 anos, com 5 anos de carência

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/MDA.