DESENVOLVIMENTO RURAL

1 Introdução

O compromisso do governo de assentar 115 mil famílias ainda este ano e avançar na qualificação da produção, no aumento da renda, na inclusão social e no desenvolvimento sustentável da reforma agrária continua em pauta, mas, com certeza, enfrentará dificuldades para ser plenamente cumprido. As maiores dificuldades a serem superadas estão nas deficiências do quadro técnico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), seja pelas sucessivas reduções, seja pela morosidade do processo de reestruturação da instituição. Hoje, o Incra conta com cerca de 4.800 funcionários, para atender a mais de 6 mil projetos de reforma agrária, além da execução das ações que compõem o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), como a obtenção de terras, a assistência técnica aos assentamentos, a regularização de quilombos, a atualização e a manutenção do cadastro de imóveis rurais, entre outras.

A importância estratégica da reforma agrária para o desenvolvimento do país permanece atual, pelo seu caráter multifuncional.[53] Mais que um instrumento abstrato de promoção de justiça social, a reforma agrária tem potencial para a superação de problemas estruturais, a promoção da inclusão social e para dar importante contribuição às políticas de segurança alimentar e nutricional.

Por sua vez, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) vem se ampliando, tanto em termos do volume de recursos disponíveis – e utilizados –, quanto em número de contratos. Vem apresentando, também, significativo movimento de desconcentração dos empréstimos, que até recentemente privilegiavam os agricultores familiares da região Sul; tem tido presença crescente na região Norte e ampliado suas operações no Nordeste. Outro fato positivo tem sido o aumento nos empréstimos para investimento.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) vem se constituindo em um mecanismo estratégico para alavancar a produção e a renda dos agricultores familiares mais pobres, que têm nulo ou difícil acesso a financiamentos bancários. Além de operar diversos mecanismos de aquisição de alimentos, é parceiro estratégico para as ações de distribuição destes.

53. Cálculos recentes do Incra revelam que o custo de um assentado fica, em média, em R$ 21 mil, e gera três empregos permanentes.

2 Reforma agrária

2.1 Conjuntura

Em conformidade com o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em 2004, a meta de assentamentos em projetos de reforma agrária foi fixada em 115 mil famílias.[54] Em boa parte, a quantidade de terra necessária para tanto poderia ser obtida com a finalização dos processos de desapropriação em curso iniciados em anos anteriores: 1.291 imóveis, com área superior a 2,2 milhões de hectares.

Além dos novos assentamentos, colocou-se, também, como tarefa prioritária, a recuperação dos projetos de assentamento criados até 2002, o que implica uma série de ações, até mesmo levantamentos diretos e diagnósticos de situação de cada um deles. Os requerimentos de recursos humanos, financeiros e técnicos são imensos. Com freqüência, recuperar um projeto antigo exige mais recursos que iniciar um novo. Nem sempre a qualidade da terra, o desenho do projeto, as formas de ocupações e as interações sociais presentes facilitam a tarefa. A maioria desses projetos teve uma implementação incompleta: recursos financeiros e técnicos foram desperdiçados.

Uma significativa parcela de esforços do Incra estará na identificação e na tomada das medidas legais e administrativas necessárias para o cumprimento das determinações legais de destinação, ocupação e exploração de lotes da reforma agrária.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) decidiu concentrar no sul do Pará forças para dar um novo rumo à reforma agrária no país. A região foi identificada como carente de ações imediatas, por concentrar cerca de 20 mil famílias que vivem em condições precárias em barracas de lona, em 110 fazendas invadidas e ocupadas há pelo menos oito anos. Sem acesso a serviços de saúde, escolas, crédito, vivem isoladas e constituem focos potenciais de violência.

Em março último, foi instalada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Reforma Agrária (CPMI da Terra), pedida pela oposição em julho de 2003, depois da seqüência de invasões ocorridas nos meses anteriores. O roteiro de trabalho anunciado prevê uma longa série de audiências públicas com autoridades do governo e pessoas envolvidas com as atividades dos movimentos de sem-terra. O objetivo oficial da comissão é fazer um diagnóstico dos problemas fundiários do país e sobre a atuação do Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). Para o presidente da comissão, senador Álvaro Dias (PSDB – Paraná), a intenção da investigação é impedir que "a desordem no campo comprometa a produtividade da agricultura".

Uma das principais medidas desta CPMI foi pedir a quebra do sigilo fiscal e bancário de duas entidades vinculadas ao MST, a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca). No entanto, o STF concedeu liminar isentando essas organizações, pois o pedido da CPMI não se apoiava em nenhum fato concreto, mas na suspeita de que ambas utilizariam recursos obtidos por convênios com órgão públicos e entidades internacionais para financiar ocupações de terra.

54. Esse total não inclui as famílias a serem beneficiadas com regularização fundiária (150 mil), nem as do Programa de Crédito Fundiário (37,5 mil).

A proibição de plantio e consumo dos alimentos transgênicos e a revogação da MP nº 2.183 – que proíbe a desapropriação para fins de reforma agrária de áreas invadidas por sem-terra – estão entre as 48 recomendações da "Carta de Olinda", documento final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em março último. Esse documento foi encaminhado pelo Conselho de Segurança Alimentar (Consea) ao presidente da República para subsidiar as decisões governamentais que visam garantir a segurança alimentar e nutricional da população brasileira, bem como a eliminação da exclusão social.

A proposta de revogação da MP nº 2.183 tem sido defendida por todos os movimentos sociais que lutam pela posse da terra. Várias lideranças do MST avisaram que passarão a ignorá-la. Em Pernambuco, o líder do Movimento informou – em março – que membros do MST passariam a ocupar as áreas que estão sendo reivindicadas e que se encontram na mira dos mais de cem acampamentos existentes nas beiras das estradas,[55] visto que precisam aproveitar a época de plantio e que a desapropriação da terra tarda.

De fato, a partir de meados do mês de março aumentaram as ocupações de terra em todo o país, sobretudo em abril, como mostram os dados da Ouvidoria Agrária, apresentados nas tabelas 21 e 22.

TABELA 21

Ocupações de terra de janeiro a junho (Período: 1º semestre de 1995 a 2004)

Período	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Janeiro	3	28	50	56	57	11	11	3	13	8
Fevereiro	8	20	25	33	41	15	12	0	4	8
Março	9	14	36	59	101	31	26	7	30	40
Abril	12	33	47	22	66	79	18	39	21	109
Maio	10	46	46	41	34	23	15	12	31	48
Junho	15	48	30	33	28	12	13	9	18	17
Total	**57**	**189**	**234**	**244**	**327**	**171**	**95**	**70**	**117**	**230**

Fonte: Ouvidoria Agrária/Incra/MDA (www.incra.gov.br).

Desde meados da década de 1990, os movimentos sociais,[56] em geral com o MST à frente, promovem grandes ondas de ocupações em todo o país, especialmente concentradas nos meses de março e abril. Isso porque nessa época do ano já é possível se ter uma avaliação tanto das ações do governo em ano anterior, quanto das tendências do ano corrente. Também em muitas regiões é a época que antecede o plantio da safra, ou seja, é o momento oportuno para concentrar pressões em prol da reforma agrária.

A região Nordeste liderou o número dessas ocorrências com cem casos, com destaque para Pernambuco (53 registros). A região Sudeste aparece em seguida, com 74 ocorrências. Conforme mostra a tabela 22, nove estados concentraram, no primeiro semestre de 2004, mais de 83% das ocorrências.

55. Levantamento do Incra contabilizou a existência no país de 170 mil famílias acampadas. Muitas esperam um lote há oito anos. O levantamento revelou, ainda, que 90% dessas famílias têm vinculação com a atividade rural.

56. A Ouvidoria Agrária identificou 71 organizações que participaram das ocupações de terra ocorridas de janeiro a junho de 2004.

TABELA 22

Ocupações de terra de 1º de janeiro a 30 de junho de 2004, segundo grandes regiões

Regiões	Nº de ocupações	%
Brasil	230	100,00
Norte	9	3,91
Nordeste	100	43,48
Sudeste	74	32,17
Sul	22	9,57
Centro-Oeste	25	10,87

Fonte: Ouvidoria Agrária/Incra/MDA (www.incra.gov.br).

Uma série de medidas foi tomada pelo MDA para tentar acelerar o processo de reforma agrária, fazer frente às pressões dos movimentos sociais e interromper a escalada de ocupações. As mais importantes foram: redução de 14 para 7 meses do tempo médio para a desapropriação de imóveis rurais e elevação do valor pago a cada família assentada ao ocupar o seu lote (crédito instalação) de R$ 7.700 para R$ 16.100, incluindo crédito e valores a fundo perdido, significando um aumento de 109%.

O tempo médio necessário para desapropriação de imóveis rurais deverá ser reduzido para até a metade. Até março, as etapas utilizadas na obtenção de terras duravam cerca de nove meses, caso não houvesse recurso administrativo impetrado pelo dono da área, ou quatorze meses se houvesse recurso.

Outras medidas a serem implementadas incluem a diminuição das exigências de documentação da propriedade e a ampliação da autonomia das superintendências regionais, vista como condição para agilizar o andamento dos processos desapropriatórios. Os entraves às desapropriações decorrem, quase sempre, de recursos administrativos impetrados pelos donos das áreas. Até agora, tais recursos eram analisados exclusivamente na sede do Incra em Brasília, ocasionando acúmulos e atrasos. Com a autonomia recém-adquirida, as superintendências passam a suprir essa demanda e o processo não pára, sendo possível concluí-lo em até sete meses.

O aumento nos créditos para os assentados foi fixado pela "Norma de Execução nº 36", do Incra, publicada no Diário Oficial da União no último dia 5 de abril. Os recursos deverão ser utilizados na elaboração de projetos, construção de moradias, instalação de infra-estrutura e preservação ambiental, e terão como fonte os recursos provenientes da verba suplementar de R$ 1,7 bilhão concedida ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Em valores percentuais, o maior aumento foi o registrado para a Assessoria Técnica, Social e Ambiental, que passou de R$ 100 para até R$ 400 (300%). Em valores absolutos, o crédito de instalação, destinado à compra de material de construção, passou de R$ 4.500 para R$ 7.400, um acréscimo de R$ 2.900.

Houve, também, a criação de novos benefícios. Um deles é a concessão de até R$ 1.000 por família para o manejo de recursos naturais.

Outra novidade está inserida no crédito de instalação e aquisição de materiais de construção. Trata-se de um auxílio destinado às famílias que ocuparão áreas do semiárido, no valor de R$ 1.000, tendo como principal destinação a construção de cisternas.

O prazo para as equipes técnicas elaborarem o Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) passou de dois para doze meses. Também foi criado o Plano de Recuperação de Assentamentos (PRA), direcionado a assentamentos já existentes. As equipes terão

um ano para elaborar os projetos de recuperação, envolvendo infra-estrutura, saúde, educação, necessidade de crédito e passivo ambiental.

De outra parte, o MDA introduziu alteração de rumo na execução da reforma agrária a partir da edição da Medida Provisória nº 192/2004, que estabeleceu novas regras para a aquisição de terras, a qual contrariou os movimentos sociais rurais, mas foi aplaudida por dirigentes da União Democrática Ruralista (UDR) e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). A MP alterou a Lei nº 8.629, de 1993, reduzindo os prazos de resgate dos Títulos da Dívida Agrária (TDA) usados na compra de terras para a reforma. Se antes a lei dava prazos de até vinte anos para pagamento dos TDA, agora os proprietários que venderem suas terras para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária poderão trocar os títulos, em parcelas iguais, a partir de dois anos após o contrato de venda.

Para o MDA, o dispositivo legal anterior tornava extremamente difícil a compra de terras para a reforma agrária, pois os prazos estabelecidos eram muito longos e o deságio podia chegar a 50%. Por isso, os proprietários não se interessavam pela venda. Isso estaria inviabilizando a reforma agrária, em determinadas áreas do país. Para seus críticos, a distorção mais grave da MP é a que transfere parte dos TDA destinados à desapropriação para o sistema de compra. Estes também questionam a alegada indisponibilidade de imóveis desapropriáveis em quaisquer regiões do país.

Outra polêmica foi provocada pela Superintendência do Incra do Mato Grosso do Sul, ao propor que empresas privadas do ramo de armazenagem, beneficiamento de grãos e construção de poços administrem o assentamento que será criado para 2.618 famílias na segunda parte da fazenda Itamarati, em Ponta-Porã (a 340 km de Campo Grande). Os trabalhadores rurais, em especial o MST, vêem a proposta como mais uma tentativa de privatização da reforma agrária e uma repetição do modelo de colonização privada que esteve em vigência até o início dos anos 1980 e que deixou um passivo ainda não totalmente equacionado.

2.2 Acompanhamento de políticas e programas

Nos primeiros sete meses do corrente ano, o número de famílias assentadas aproxima-se do total verificado no ano passado. Em 2003, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária assentou 34.975 famílias em projetos de reforma agrária.[57] De janeiro a agosto de 2004, foram assentadas 30.647 famílias. Parte desses assentamentos foi realizada em projetos criados em anos anteriores. Os balanços relativos a esses períodos são mostrados na tabela 23.

TABELA 23
Famílias assentadas em 2003 e 2004 (até agosto) – Brasil e grandes regiões

Brasil e Regiões	2003		2004	
	(nº)	(%)	(nº)	(%)
Brasil	34.975	100,00	30.647	100,00
Norte	15.683	44,84	14.256	46,52
Nordeste	12.630	36,11	11.502	37,53
Sudeste	1.434	4,10	1.156	3,77
Sul	1.012	2,89	752	2,45
Centro-Oeste	4.216	12,05	2.981	9,73

Fonte: MDA/Incra/Sipra – Relatório nº 0229, de 9 de agosto de 2004.

57. Não estão contabilizados neste total os resultados do Programa de Crédito Fundiário.

Os assentamentos continuam ocorrendo em maior número nas regiões Norte e Nordeste: na primeira, por conta da maior disponibilidade de terras; na segunda, graças à pressão social.

Em 9 de agosto de 2004, o Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) contabilizava a existência de 6.385 projetos de reforma agrária em execução, compreendendo uma área total de 45,2 milhões de hectares, capacidade potencial para 753 mil famílias e contando com 530,2 mil famílias assentadas. Pouco mais de dois terços dos assentamentos situam-se nas regiões Norte (36%) e Nordeste (35,8%). Em termos de volume de famílias assentadas, segue-se a região Centro-Oeste (17,7%). O Sudeste e o Sul abrigam, cada uma, cerca de 5% dos assentados (ver tabela 24).

A região Norte concentra dois terços da área total reformada (66%); o Nordeste, 15,8%, e o Centro-Oeste, 14,7%. O Sudeste fica com pouco mais de 2%; e a região Sul, com apenas 1,5%. Com exceção da região Norte, nas demais regiões a área apropriada pelos projetos de assentamento é desproporcional à quantidade de famílias beneficiadas, resultando em áreas médias bastante modestas, sobretudo se for levado em consideração que, na média, estão bem abaixo do módulo fiscal prevalecente nas localidades onde os projetos estão instalados.

TABELA 24
Projetos de reforma agrária em execução em 9/8/2004
Período de referência: 1/1/1900 a 9/8/2004

UF	Nº de Projetos	Área (ha)	Nº de famílias (capacidade)	Nº de famílias assentadas	Área média (ha)	% Área	% Famílias assentadas
Brasil	6.385	45.206.392,52	753.030	530.210	60,03	100,00	100,00
Norte	1.113	29.794.772,09	320.335	190.901	93,01	65,91	36,00
Nordeste	2.965	7.120.847,64	242.974	189.946	29,31	15,75	35,82
Sudeste	515	955.424,92	38.174	25.448	25,03	2,11	4,80
Sul	941	682.727,67	34.144	29.846	20,00	1,51	5,63
Centro-Oeste	851	6.652.620,19	117.403	94.069	56,66	14,72	17,74

Fonte: MDA/Incra/Sipra – Relatório nº 0227. Data: 9 de agosto de 2004.

A desapropriação continua sendo o principal mecanismo para a obtenção dos recursos fundiários a serem destinados para o assentamento de sem-terra, embora, em 2003, tenha relativamente diminuído bastante. Em contraposição, aumentou, também em termos relativos, a participação das formas "Reconhecimento" e "Arrecadação". O Reconhecimento significa que o Incra passou a se responsabilizar pela implantação de projetos criados em outras esferas governamentais, quase sempre projetos implantados por órgãos públicos estaduais de terra; e o mecanismo Arrecadação indica que as terras públicas só podem estar disponíveis para reforma agrária após terem sido discriminadas e incorporadas ao patrimônio público. O governo estadual oferece a terra e o governo federal (Incra), os recursos financeiros para a implantação dos projetos. Para que um assentado possa acessar os recursos disponíveis (cf. Norma de Execução nº 39, do Incra), deve, obrigatoriamente, estar cadastrado no Sipra.

O mecanismo de compra e venda de terras, que vinha sendo pouco utilizado, pode ganhar espaço em decorrência da MP nº 192/2004, citada anteriormente.

TABELA 25

Formas de obtenção de terra para a constituição de projetos de assentamento rurais – Brasil: até 2002, 2003 e 2004 (até 8 de agosto)

Formas	Até 2002		2003		2004		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Desapropriação	3.706	62,41	167	51,23	81	66,94	4.068	61,77
Reconhecimento	648	10,91	84	25,77	6	4,96	775	11,76
Compra e Venda	567	9,55	11	3,37	8	6,61	599	9,10
Arrecadação	321	5,41	45	13,80	7	5,79	392	5,96
Outros*	696	11,72	19	5,83	19	15,70	752	11,41
Total	**5.938**	**100,00**	**326**	**100,00**	**121**	**100,00**	**6.585**	**100,00**

Fonte: MDA/Incra/Sipra – Relatório nº 0227, de 9 de agosto de 2004.

Obs.: *Inclui os seguintes mecanismos: Doação, Discriminação, Adjucação, Transferência, Reversão de Domínio, Confisco, Incorporação, Cessão, Cessão Gratuita e outros não especificados.

A meta de assentar 47 mil famílias no primeiro semestre de 2004 (outras 68 mil seriam beneficiadas no segundo semestre) não foi cumprida. O MDA indica como um dos fatores desse desempenho a greve dos funcionários, que paralisou o Incra por mais de 30 dias, entre maio e junho. Em 2003, a atuação do governo no campo da reforma agrária havia ficado abaixo das expectativas sociais e das metas governamentais: dos 60 mil assentamentos estabelecidos como meta, foram realizados, como mostra a tabela 23, 34.975, ou seja, 58,3% do total.

Outro fator a ser levado em conta está na nova configuração programática do MDA, estabelecida pelo Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. O desenho dos programas na lógica do "Novo Mundo Rural", que norteou as ações da instituição durante o governo Fernando Henrique Cardoso, sofreu revisões conceituais e acréscimos. A ênfase dos objetivos a serem obtidos foi colocada na obtenção da sustentabilidade dos assentamentos, novos e antigos. Além disso, foram criados novos programas, ampliando o leque de ações e de atribuições do Incra e do MDA.[58]

2.3 Financiamento e gasto

Em dezembro de 2003, o MDA havia alertado o governo de que a previsão orçamentária de R$ 1,4 bilhão não seria suficiente para assentar 115 mil famílias.

No fim de março, após o anúncio dos movimentos sociais rurais de que promoveriam ocupações de terra em massa – o anunciado "abril vermelho",[59] o governo autorizou uma suplementação de recursos para o Programa de Reforma Agrária da ordem de R$ 1,7 bilhão, a serem obtidos no excesso de arrecadação fiscal da União, para garantir o cumprimento da meta fixada para 2004.

Até o início de julho, o nível de execução orçamentária dos programas finalísticos a cargo do MDA ainda era baixo: apenas 16,2% dos recursos autorizados haviam sido liquidados, repetindo-se, no corrente ano, o acontecido em anos anteriores, com uma

58. Compõem o rol de programas a serem executados: Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais; Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária; Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária; Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário; Agricultura Familiar (Pronaf); Crédito Fundiário; Paz no Campo; Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais; Brasil Alfabetizado; Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver); e Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas.

59. Trata-se de expressão utilizada pelo coordenador do Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), João Pedro Stédile.

baixa execução orçamentária até o fim do quinto bimestre, quando a proximidade do fim do ano fiscal induz a intensificação de realizações, no caso, assentamentos e gastos.

Uma possível explicação para esse retardo estaria no fato de que os procedimentos para obtenção de terras para novos projetos somente estariam concluídos no fim do ano. Todavia, aceitar plenamente esse argumento implica ignorar que o processo de reforma agrária é contínuo, como mostra a programação governamental dos últimos anos. Outra explicação – cabível parcialmente para anos anteriores – seria o contingenciamento de recursos, o que não ocorreu neste ano.

O Programa Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais apresentava, em 2 de julho de 2004, uma execução orçamentária da ordem de 24%. Cabe a esse Programa papel central no processo de reforma agrária, desde as ações para obtenção de imóveis rurais para a constituição de novos assentamentos, até o assentamento propriamente dito: seleção dos beneficiários, determinação da destinação dos lotes e fornecimento dos créditos iniciais para os assentados. Qualquer erro ou demora no cumprimento do cronograma de assentamento pode inviabilizar a produção e a consolidação dos assentamentos – de imediato e nos anos seguintes. A permanência de um número elevado de projetos ainda em execução – criados antes de 2002 – pode ser explicada pelos erros e pelas omissões que marcaram a constituição da maior parte dos projetos de assentamento.

Para dar conta do passivo da reforma agrária, o antigo Programa de Emancipação de Assentamentos Rurais foi redesenhado. O novo Programa – Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária – tem como eixo principal a "recuperação, qualificação e emancipação de projetos de assentamento rural". No entanto, até julho, tinha tido um baixo desempenho: dos quase R$ 88 milhões orçados, apenas cerca de R$ 16,3 milhões haviam sido liquidados, ou seja, 18,7%.

Outro Programa finalístico de importância estratégica para a reforma agrária, o de Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária, teve desempenho ainda mais sofrível: do total de recursos aprovados – R$ 29,8 milhões –, apenas 6,7% – R$ 2,0 milhões – tinham sido liquidados. Algumas ações, tidas como prioritárias e envolvendo compromissos governamentais que extrapolam os da reforma agrária, tiveram execução nula. É o caso da ação para pagamento de "Indenização aos Ocupantes de Terras Demarcadas e Tituladas aos Remanescentes de Quilombos" e o "Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos". Também a implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), instrumento essencial ao monitoramento e ao planejamento da política fundiária, não apresentou gastos no primeiro semestre de 2004.

A Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário, contemplada com recursos da ordem de R$ 14,1 milhões, tinha liquidado 11% deste total em 2 de julho de 2004. O Programa tem como objetivo coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e o controle dos programas na área de Desenvolvimento Rural.

O Programa de Crédito Fundiário, que substituiu o Banco da Terra, desde sua proposição,[60] conta com o apoio de parte do movimento social dos trabalhadores rurais, especificamente de setores da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), mas tem sido criticado e rejeitado por outras organizações de trabalhadores rurais, especialmente aquelas que compõem a Via Campesina. Ele deve cumprir uma função importante no âmbito do PNRA, visto ter sido estabelecido que lhe cabe propiciar acesso à terra a 150 mil famílias entre 2004 e 2007, o que corresponde a 22,3% da meta total de novos assentamentos a serem feitos neste período. Em 2004, o Programa tem como meta o atendimento de 37,5 mil famílias. Embora não se disponha das metas físicas, o nível de "execução orçamentária" em julho último indica a necessidade de grandes esforços até dezembro para cumprimento da meta, pois, até então, haviam sido liquidados menos de 20% dos recursos autorizados.

O acompanhamento e a mediação dos conflitos agrários ganharam nova dimensão, condizente com a importância dessas atividades, com a formulação do Programa Paz no Campo. Embora envolva, relativamente, poucos recursos, trata-se de um conjunto de ações de fundamental importância para a realização da plena cidadania dos trabalhadores rurais, estejam eles assentados, acampados ou em qualquer outra condição. Os maiores gastos do Programa ocorrem na concessão de auxílio às famílias acampadas, sobretudo no fornecimento de cestas básicas. Entretanto, seu desempenho no primeiro semestre também foi baixo: 20,3% dos recursos autorizados foram liquidados.

O Programa Brasil Alfabetizado visa não só à alfabetização de jovens e adultos nas áreas de reforma agrária, como também propiciar acesso – aos assentados – aos demais níveis de ensino (Médio e Superior). Sua execução dá-se por convênios entre estabelecimentos de ensino e associações de assentados. Em 2 de julho último, havia liquidado 12,8% dos recursos autorizados e, assim, também deverá concentrar esforços nos últimos meses do ano para dar conta de suas metas.

Os demais programas apresentaram baixíssima execução: Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (4,7%), Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver – 1,7%) e Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas (zero). A maior parte das ações a serem desenvolvidas por estes programas depende da assinatura de convênios, com executores diretos, em geral ONGs e prefeituras municipais.

3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

3.1 Conjuntura

Desde a sua implementação, o Pronaf vem passando por modificações sucessivas que visam tanto à ampliação de sua clientela, como torná-lo mais ágil e efetivo. O processo de evolução do desenho do Pronaf deve-se, em grande medida, às pressões dos movimentos sociais, e busca adequar os mecanismos do Programa a situações concretas muito mais diferenciadas do que estava implícito no seu modelo original. Assim, os

60. Este programa sucede experiências similares que tiveram início com a implantação, em alguns estados nordestinos, do Programa Cédula da Terra, em 1997, que foi pensado como projeto piloto para a implantação do Programa Banco da Terra (a respeito, ver edições anteriores deste periódico).

agricultores mais pobres – menos assistidos, com pouca ou nenhuma integração com o mercado, baixo ou nulo domínio ou manejo de técnicas modernas ou mais adequadas de produção e comercialização – antes não contemplados pelo Programa, passam a contar com regras que lhes possibilitam acesso aos financiamentos oferecidos pelo Pronaf.

Atualmente, o público potencialmente beneficiário do Pronaf-Crédito[61] é composto de cinco grupos: os assentados da reforma agrária ou de programas de crédito fundiário e quatro grupos de agricultores familiares, definidos segundo níveis de renda anual e utilização de trabalho contratado, cujos critérios de definição estão resumidos na tabela 26.

TABELA 26

Critérios de delimitação dos grupos de beneficiários do Pronaf – Safra 2004/2005

<table>
<tr><td></td><td colspan="4">Pronaf Crédito – Critérios de categorização do público</td></tr>
<tr><td>Grupo A</td><td>Grupo B</td><td>Grupo C</td><td>Grupo D</td><td>Grupo E</td></tr>
<tr><td rowspan="8">Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional da Reforma Agrária, até mesmo em reservas extrativistas ou em assentamentos estaduais ou municipais reconhecidos pelo Incra, ou beneficiados pelo Programa de Crédito Fundiário do MDA, que ainda não receberam crédito de investimento no Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) ou que não foram contemplados com o limite de crédito de investimento no Pronaf Grupo A, independentemente de comprovação de renda. O segundo crédito é limitado ao valor da diferença entre o valor já financiado e o limite máximo à época da primeira operação.</td><td colspan="4">Explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro</td></tr>
<tr><td>Inclui os remanescentes de quilombos e os trabalhadores rurais e indígenas.</td><td colspan="3">Inclui os assentados da Reforma Agrária e do Banco da Terra desde que não mais beneficiário do grupo A.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Residam na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Não disponham, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor.</td></tr>
<tr><td>Obtenham renda familiar oriunda da exploração agropecuária ou não-agropecuária do estabelecimento.</td><td>No mínimo 60% da renda deve vir da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento.</td><td>Obtenham, no mínimo, 70% da renda familiar da Exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento.</td><td>Obtenham, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento.</td></tr>
<tr><td>Tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento, e 30% dessa renda venha da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento.</td><td>Tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, e utilizem apenas eventualmente o trabalho assalariado (safrista ou diarista).</td><td colspan="2">Tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir.</td></tr>
<tr><td>Agricultores familiares com renda bruta familiar anual de até R$ 2.000, excluídos os benefícios sociais e os proventos da previdência rural.</td><td>Obtenham renda bruta anual familiar acima de R$ 2.000 e até R$ 14.000, excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais.</td><td>Obtenham renda bruta anual familiar acima de R$ 14.000 e até R$ 40.000, excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais.</td><td>Obtenham renda bruta anual familiar acima de R$ 40.000 e até R$ 60.000, excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais.</td></tr>
</table>

Fonte: Manual de Crédito Rural e Plano Safra 2004/2005.

Também são beneficiários do Pronaf e se enquadram nos grupos B, C, D ou E, de acordo com a renda e a caracterização da mão-de-obra utilizada: pescadores artesanais; extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável; silvicultores que cultivam florestas nativas ou exóticas, com manejo sustentável; pecuaristas familiares que tenham a pecuária bovina, bubalina ou ovinocaprina como predominante na apuração da renda (no mínimo 75%) e na exploração da área (no mínimo 75%); e aqüicultores que se dediquem ao cultivo de organismos cujo meio normal ou mais freqüente de vida seja a água, e explorem área de até dois hectares de lâmina d'água ou até 500 m^3 de água, quando a exploração for em tanque-rede.

Desde a segmentação do público do Pronaf-Crédito, em 1999, os limites de renda para a delimitação dos grupos de beneficiários foram valorados em duas ocasiões, nos

61. Define-se como agricultor potencialmente beneficiário do Pronaf, além dos assentados, aqueles que possuem área inferior a quatro módulos fiscais; residem no estabelecimento ou em local próximo; obtém, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração do estabelecimento; empregam predominantemente trabalho familiar; contam com no máximo dois empregados permanentes; e cuja renda bruta anual é de no máximo R$ 60 mil.

Planos Safra 2001/2002 e 2003/2004, quando foi incluído mais um grupo de beneficiários. Tais alterações ocorreram simultaneamente com mudanças nos limites dos financiamentos e nas taxas de juros.

Primeiramente, na tabela 27, são apresentados os valores da renda bruta anual, definidores dos grupos de beneficiários, nas safras em que eles foram determinados ou alterados.

TABELA 27
Limites de renda bruta anual dos grupos de beneficiários do Pronaf-Crédito nas safras que os definiram ou os alteraram

Grupos	Renda bruta anual limite		
	Safra 1999/2000	Safra 2001/2002	Safras 2003/2004 e 2004/2005
A		Beneficiários da Reforma Agrária	
B	R$ 1.500	R$ 1.500	R$ 2.000
C	R$ 8.000	R$ 10.000	R$ 14.000
D	R$ 27.500	R$ 30.000	R$ 40.000
E	Inexistente	Inexistente	R$ 60.000

Fonte: Planos Safra.

Além dos financiamentos para custeio e investimento, desde o Plano Safra 2003/2004 incorporaram-se ao Programa ações no campo da comercialização dos assentados e dos agricultores familiares, em consonância com as preocupações do Programa Fome Zero, por meio dos seguintes mecanismos: Garantia de Comercialização dos Assentados da Reforma Agrária; Compra Antecipada da Agricultura Familiar; e Compra Direta da Agricultura Familiar. Foram resgatados, também, outros mecanismos de comercialização, como a Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM) e os Empréstimos e Aquisições do Governo Federal (EGF e AGF, respectivamente).

Cada uma das linhas (grupos) e das modalidades (custeio, investimento e comercialização) conta com condições de financiamento específicas, sendo que quanto mais descapitalizados os agricultores, maiores são os benefícios concedidos em termos de prazos, carência, encargos e descontos quando da amortização. A diferenciação dos empréstimos teve por objetivo melhorar e mesmo possibilitar o acesso dos agricultores de menor renda aos empréstimos do Programa, uma vez que os agentes financeiros, responsáveis pela concessão dos financiamentos, priorizam os agricultores com maior capacidade de pagamento e aqueles que já são seus clientes. A segmentação do público fez-se acompanhar, evidentemente, da alocação de recursos/fontes para seu financiamento.

Na evolução do Pronaf-Crédito, chama atenção a queda continuada dos encargos nos financiamentos que, associados ao desenvolvimento de linhas de crédito aos agricultores com menor integração ao mercado, constituem aspectos altamente positivos do Programa. Deve-se sublinhar, todavia, que esses fatos devem-se, em grande medida, às pressões do movimento social e sindical rural.

3.2 Desempenho do Pronaf-Crédito

Os empréstimos de custeio e investimento do Pronaf apresentaram um crescimento significativo no período de sua institucionalização, ou seja, entre 1995 e 1997, passando, então, a exibir incrementos de menor envergadura até 2002. A partir de 2003, retoma-se o crescimento, tanto no volume financiado quanto no número de contratos.

É possível, pois, a identificação de três fases do Pronaf-Crédito: de consolidação do Programa, no período 1995/1998; de crescimento decorrente da incorporação de novos beneficiários, particularmente os assentados, no quadriênio 1999/2002; e, por fim, no aumento expressivo do volume emprestado e de contratos realizados. Isso se deve às alterações realizadas nos limites dos valores dos financiamentos, que foram reajustados em 20% para a média dos grupos. Na safra 2003/2004, foi realizado cerca de 1,4 milhão de contratos com o comprometimento de recursos na ordem de R$ 4,5 bilhões. A safra em curso, iniciada em 1º de julho último, tinha, até o fim do mês de agosto, realizado 138,5 mil contratos no valor de R$ 587 mil. Esse desempenho do Programa nestes dois meses supera em muito o desempenho observado no mesmo período em 2003 (quando foram realizados 70 mil contratos no valor de R$ 253,9 mil).

Vale observar que o montante destinado ao custeio cresceu continuamente, entre 1997 e 2001, a uma taxa geométrica anual de 10%, estabilizando-se, em 2002, e tendo, então, aumentado em 65%, no último ano. Entretanto, as operações de investimento têm apresentado comportamento errático até 2001, tendo, em 2002 e 2003, crescido de forma significativa.

Quanto à evolução do número de contratos, nota-se um contínuo crescimento até 2000, quando estes se estabilizaram em 900 mil no biênio 2001/2002. No último ano, assistiu-se a um aumento da ordem 20%, superando a marca de 1,14 milhão de contratos. Conforme indicado anteriormente, houve crescimento muito inferior ao do volume emprestado, indicando que o bom desempenho do último ano deveu-se, principalmente, ao aumento dos limites de financiamento.

TABELA 28

Evolução das aplicações (contratos e recursos) do Pronaf-Crédito, por modalidade e ano fiscal – Brasil, 1995/2003*

Valores reais médios de 2003 (IGP-DI)

Modalidade	Custeio		Investimento		Total	
Anos	Contratos	Valores (R$1.000)	Contratos	Valores (R$1.000)	Contratos	Valores (R$1.000)
1995	30.309	216.705	187	1.584	30.496	218.290
1996	306.790	1.197.293	4.844	23.481	311.634	1.220.774
1997	415.669	2.010.056	100.057	1.524.384	515.726	3.534.440
1998	558.836	2.268.821	116.501	1.225.070	675.337	3.493.891
1999	672.426	2.180.596	131.610	1.025.805	804.036	3.206.401
2000	757.536	2.141.367	212.191	1.225.184	969.727	3.366.551
2001	723.754	2.013.557	186.712	987.615	910.466	3.001.172
2002	677.730	1.743.251	275.517	1.209.566	953.247	2.952.818
2003	860.730	2.364.896	277.382	1.442.004	1.138.112	3.806.900
2004 (até ago.)**	264.042	796.938	321.665	1.195.327	585.707	1.992.265

Fonte: Bacen (Somente Exigibilidade Bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN E BNDES.

Obs.: * Dados atualizados – Bacen: até 2/2004; Bancoob: até 7/2004; Bansicredi: até 8/2004; Basa: até 8/2004; BB: até 8/2004; BN: até 8/2004; e BNDES: até 7/2004. Últimos três meses sujeitos a alterações.

** Em valores correntes.

Para que a avaliação do desempenho do crédito do Pronaf seja mais consistente, deve-se deflacionar os valores, pois somente assim é possível verificar a real evolução do montante emprestado aos agricultores familiares. A tabela 28 ilustra a evolução do montante financiado pelo Pronaf-Crédito em valores de 2003. Esses valores incorporam aqueles destinados a públicos que originariamente não faziam parte do público-alvo do Programa: os assentados pela Reforma Agrária (desde 1999) e os do grupo E

(desde 2003). De todo modo, as alterações efetuadas no último Plano Safra indicam a retomada do volume de empréstimos, que diminuíram bastante no período 2001/2002, em parte em decorrência do processo inflacionário.

Entre as fontes financiadoras do Pronaf-Crédito, encontram-se, de um lado, aquelas em que o Tesouro Nacional assume os custos de sua utilização, o que significa arcar com a diferença entre a taxa de remuneração de tais fontes e a taxa cobrada pelos agricultores, os *spreads* e os custos administrativos dos bancos; de outro lado, estão as fontes que incorporam tais despesas. No primeiro grupo, estão o Fundo de Amparo ao Trabalhador e os Recursos Próprios dos Bancos Cooperativos. No outro, estão os Fundos Constitucionais (Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste – FNE, Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte – FNO e Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FCO) e os recursos orçamentários. Há ainda o caso dos recursos originários das exigibilidades bancárias – que diz respeito à parcela dos depósitos à vista que somente pode ser destinada ao crédito rural – e os da poupança rural, que, quando utilizados junto ao Pronaf, permitem aos agentes lançar mão dentre essas mesmas fontes de 30% para outras finalidades – ou seja, para que os bancos operem com essa fonte, é a eles concedido um incentivo.

Até 2002, o FAT era a principal fonte de financiamento do Pronaf-Crédito. Em 2003 e 2004, aumenta a participação dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), conforme pode ser visto na tabela que se segue:

TABELA 29

Brasil – Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por fonte de recursos e ano fiscal*

Fonte de recursos	2002		2003		2004	
	Contratos	Montante (R$ 1)	Contratos	Montante (R$ 1)	Contratos	Montante (R$ 1)
BNDES	3.658	25.185.822	2.109	15.190.972	2.066	18.967.974
FAT	628.470	1.561.120.491	400.968	1.352.727.391	101.286	658.123.786
FCO	6.852	65.543.338	7.232	86.390.081	7.945	80.974.965
FNE	17.714	99.234.510	17.627	153.834.516	28.378	160.455.127
FNO	6.182	58.761.011	19.311	233.057.571	11.703	242.283.095
OGU	204.508	349.659.663	441.043	835.632.090	373.387	508.662.499
MCR** (Exigibilidade Bancária)	53.923	146.275.352	206.874	967.952.793	55.123	290.426.175
RPE	31.940	99.070.582	42.948	162.113.831	5.793	32.284.815
Funcafe					26	86.940
Total	**953.247**	**2.404.850.770**	**1.138.112**	**3.806.899.245**	**585.707**	**1.992.265.377**

Fonte: Bacen (somente Exigibilidade Bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN E BNDES.

Obs.: * Dados atualizados – Bacen: até 2/2004; Bancoob: até 7/2004; Bansicredi: até 8/2004; Basa: até 8/2004; BB: até 8/2004; BN: até 8/2004; e BNDES: até 7/2004. Últimos três meses sujeitos a alterações.

** Manual de Crédito Rural.

Outra fonte que aumentou significativamente o aporte de recursos para o Programa, a partir de 2003, foi o MCR-Exigibilidade Bancária.

A análise da concentração dos recursos do Pronaf-Crédito, segundo a atividade produtiva financiada – seja ela lavoura ou criação –, fica comprometida, uma vez que, de um lado, os empréstimos de investimento estão desobrigados de registro no Banco Central e os dados que os agentes repassam ao Ministério do Desenvolvimento Agrário não cobrem esse tipo de informação. De outro, no que concerne aos empréstimos de

custeio, parte deles é efetivada de forma conjunta com financiamentos de investimento, levando os agentes financeiros a não os registrarem. O não-registro no Banco Central dessas operações visa diminuir os custos administrativos dos empréstimos. Assim, os dados recolhidos no Banco Central referem-se aos empréstimos de custeio, abrangendo cerca de três quartos do montante aplicado nessa modalidade de financiamento no ano de 2003.

Há ainda de se considerar que pouco mais de um quarto dos empréstimos encontram-se sob a rubrica/empreendimento "crédito rotativo", tipo de financiamento de custeio do Banco do Brasil que é renovado anualmente de modo automático e não requer a descrição da lavoura ou da criação que é objeto de financiamento. De toda sorte, esse tipo de financiamento concentra-se entre os agricultores familiares capitalizados do Sul do país, cujas principais atividades são: milho, soja, pecuária leiteira e avicultura.

4 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

4.1 Evolução e tendências

Como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o governo federal criou, em julho de 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).[62] 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. A compra de produtos para a formação de estoques estratégicos contribui para o alcance desses objetivos.

Decorrido um ano do lançamento do Programa, pretende-se fazer um breve "balanço" desse instrumento. A análise, evidentemente, apresenta limites. Muitas informações quantitativas sobre a evolução das diferentes modalidades de aquisição e destino dos alimentos adquiridos (doação e formação de estoques de segurança alimentar) estão sendo compiladas pelos órgãos conveniados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para operar o Programa.[63] Não obstante, a partir dos dados disponíveis e da experiência da execução do Programa pela Compahia Nacional de Abastecimento (Conab), já se pode fazer alguns comentários sobre os pontos fortes e fracos do PAA.[64]

A seguir, são apresentados alguns resultados, segundo as suas diversas modalidades de compra, e feitas algumas considerações sobre as perspectivas do Programa para o Plano Safra 2004/2005.

---

62. Lei nº 10.696/2003.

63. O Programa é executado mediante convênio com os governos estaduais e municipais e, no âmbito federal, com a Conab. (Os dados aqui analisados referem-se à operacionalização por meio desta). Os instrumentos de compra do Programa utilizados na Safra 2003/2004 foram apresentados no número 8 deste periódico: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar (CGCAF); Compra Antecipada da Agricultura Familiar (Caaf); e Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF). A Compra Antecipada e a Compra Antecipada especial são operadas exclusivamente pela Conab. O Contrato de Garantia de Compra está em fase de implementação.

64. Oportunamente, analisar-se-á o Programa com maiores detalhes em toda a sua abrangência, até mesmo quanto ao Programa do Leite e da execução por meio dos estados e dos municípios que, por ora, não serão enfatizados.

Em 2003, houve uma concentração dos recursos na modalidade Compra Antecipada, a qual consumiu cerca de 80% dos recursos aplicados (ver tabela 7.10, Anexo Estatístico). Parte dessa concentração deveu-se ao atraso no planejamento da operacionalização do Programa. Apenas no último quadrimestre de 2003 foram concluídas as etapas de legislação, normatização, capacitação dos agentes e divulgação inicial do PAA. Além disso, no fim do ano, a disponibilidade de produtos selecionados pelo Grupo Gestor para o início das compras restringiu-se.[65]

Entretanto, na entressafra, a demanda por crédito tende a se impor. À medida que o acesso às linhas tradicionais de financiamento torna-se mais difícil, essa demanda eleva-se.[66] É nesse contexto que a Compra Antecipada da Agricultura Familiar (Caaf) do Programa de Aquisição de Alimentos apresenta-se como oportunidade de acesso ao crédito para os agricultores que, embora enquadráveis nos normativos do Pronaf, encontram dificuldades para obter recursos na rede bancária.

A mesma tabela mostra que a abrangência territorial da modalidade Compra Antecipada foi maior que a da Compra Direta. Enquanto a Compra Direta atingiu nove Unidades da Federação (UF), a Compra Antecipada abrangeu 23.

O alcance territorial é maior na Compra Antecipada, porém, é na Compra Direta que a cesta de produtos adquirida ganha maior diversidade, o que é importante, porque viabiliza a participação de mais produtores no Programa e tende a enriquecer a alimentação dos beneficiários finais, a recuperar hábitos de consumo saudáveis e a promover a segurança alimentar.

A Compra Direta local, que a Conab opera por meio de arranjos institucionais, no âmbito da Compra Antecipada especial, também permite (e exige) uma diversificação maior na aquisição dos alimentos que no caso da Compra Antecipada.[67] Conforme mostra a tabela 7.12, do Anexo Estatístico, entre os produtos adquiridos a partir da Compra Antecipada especial, há os que passaram por algum processo de industrialização, caso dos sucos e dos doces.

Deve-se ressaltar que dos R$ 17,6 milhões aplicados na modalidade Compra Antecipada especial, 33% referem-se a doações simultâneas. Um desafio seria evitar a concentração regional desses instrumentos. Entretanto, a concentração de recursos não implicou a concentração dos consumidores beneficiários. No Estado de Santa Catarina, por exemplo, foram aplicados pela Conab R$ 562 mil (apenas 3% do total), entretanto, os consumidores beneficiados somaram 45 mil (25% do total). Logo, o modelo da compra local tende a viabilizar compras mais diversificadas e alcance mais amplo entre os consumidores. Essa característica se fortalece ao se considerar que mesmo os produtos destinados à formação de estoque, sob essa modalidade, serão destinados à composição de cestas-básicas e doados.

---

65. Sobre os produtos selecionados, ver resoluções do Grupo Gestor do PAA, coordenado à época pelo gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), e hoje pelo MDS.

66. Nota-se que a Lei nº 10.696/2003, que criou o PAA, também referiu-se a um problema conjuntural importante dos pequenos produtores: o endividamento agrícola.

67. Tanto a Compra Antecipada quanto a Compra Antecipada Especial são formalizadas por meio da CPR-Alimento. A diferença básica é que na primeira predominam as compras de produtos não-perecíveis e destinados à estocagem, enquanto a segunda visa ao apoio às cooperativas que, em acordo com prefeituras, entidades assistenciais e outras, viabilizam o consumo imediato de hortifrutigranjeiros e outros alimentos perecíveis.

O arranjo local, na modalidade Compra Antecipada especial, assim como na Compra Direta (por estados, municípios – que se analisará, oportunamente – e Conab) converge para o desenho inicial do Programa.[68] Conforme a tabela 7.12, Anexo Estatístico, a produção de alimentos de cerca de 10 mil produtores converteu-se em 183 mil eventos de acesso à alimentação. Essa característica deve ser fortalecida na implementação do PAA a partir de 2004.

Contraditoriamente, os recursos aplicados em 2004 (até 30 de julho) indicam a concentração na modalidade Compra Antecipada, tal como ocorreu em 2003. Entretanto, o Grupo Gestor do PAA deverá priorizar a compra do produto físico disponível para o atendimento imediato da população carente. Sob esse enfoque, presume-se que tanto a Compra Direta quanto a Compra Antecipada especial ganharão impulso nos próximos anos (ver tabela 7.13 do Anexo Estatístico).

A Compra Antecipada, por sua vez, na medida em que se aproxima de uma modalidade de financiamento agropecuário, deverá ganhar, cada vez mais, tratamento semelhante ao das linhas de crédito do Pronaf, com algum ajuste operacional que poderá torná-la mais ou menos acessível.

68. Em 2001, o Projeto Fome Zero apresentou as linhas gerais do que seria o atual Programa de Aquisição de Alimentos.