DESENVOLVIMENTO RURAL

O desenvolvimento rural enquanto objeto de intervenção governamental envolve um amplo conjunto de programas e ações que vão além dos tratados nesta seção deste boletim. O recorte aqui apresentado, embora não abarque todas as ações com impacto sobre o mundo rural, é emblemático do tipo de desenvolvimento que se está buscando. A reforma agrária traduz melhor que qualquer outro programa governamental, uma proposta efetiva de inclusão social que passa pela distribuição patrimonial. Como será visto, os indicadores – sejam dos assentamentos realizados nos primeiros seis meses deste ano, sejam dos investimentos para recuperação e a estruturação produtiva de projetos criados até 2002 – estão aquém do necessário. Contudo, o Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar (Pronaf) vem apresentando resultados positivos, com a ampliação do número de contratos e dos montantes aplicados, em especial, dos destinados para investimentos. Também vem conseguindo uma melhor locação regional, estando presente em áreas que até recentemente eram pouco atendidas nas regiões Norte e Nordeste. Finalmente, é preciso considerar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que, embora ainda tenha um âmbito de ação limitado, especialmente em termos dos recursos financeiros nele alocados, é estratégico para o governo para a condução da política agrícola, permitindo a compra de alimentos sem necessidade de licitação e pagando preços compatíveis com a realidade do mercado. Basicamente dois objetivos fundamentais para o desenvolvimento rural são contemplados: garantia de mercado e renda aos agricultores partícipes do programa e a produção e captação de alimentos, no bojo dos objetivos mais gerais de segurança alimentar.

1 Reforma agrária

1.1 Introdução

Os movimentos sociais rurais acreditavam – e os ruralistas temiam – que o atual governo fosse acelerar e dar maior consistência ao processo de reforma agrária. Entretanto, passados trinta meses, todos indicadores mostram que o realizado até agora ficou muito aquém das expectativas e mesmo do prometido, não apenas durante a campanha eleitoral, como do estabelecido no âmbito do Plano de Reforma Agrária do Governo Lula, divulgado no segundo semestre de 2003. Aliás, a apresentação desse plano significou derrota dos movimentos sociais rurais, pois as metas que fixou ficaram distantes daquelas constantes do documento Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária,[85] elaborado para dar forma às demandas e anseios dos movimentos sociais. Essa proposta estabelecia como meta para o período de 2004 a 2007 o assentamento de 1 milhão de famílias sem terra, afora as demais medidas de política fundiária que também possibilitam acesso à terra por parte de públicos específicos – caso da aquisição

85. Documento elaborado por um conjunto de agraristas, sob coordenação do professor Plínio de Arruda Sampaio. Brasília, outubro de 2003.

por meio do crédito fundiário e da regularização de áreas de posseiros que atendam às especificações legais quanto ao tempo de ocupação e tamanho máximo da área, entre outros requisitos. Ambos os documentos também destacam que o processo de reforma agrária não se esgota no acesso à terra, mas inclui um conjunto articulado de políticas, especialmente o incentivo à pesquisa, a expansão e melhoria dos serviços de assistência técnica e extensão rural, a capacitação dos assentados, o financiamento adequado e tempestivo da produção, a garantia de mercado e de preços mínimos, e o apoio ao desenvolvimento da agroindústria. Ou seja, um conjunto articulado de medidas de política raramente presente com a intensidade e continuidade necessárias.

Os diagnósticos presentes em ambos os documentos mencionados se basearam nos mesmos conceitos e argumentos relativos à prevalência no Brasil de uma estrutura agrária defeituosa, que impõe padrões de exploração e remuneração da força de trabalho rural aviltantes, funcionando como entrave à inclusão social da maior parte dessa população e levando as famílias pobres do campo a migrarem para centros urbanos ou a ocuparem um pedaço de terra ocioso. Nos centros urbanos, suas possibilidades de sucesso – emprego estável e inclusão social – são cada vez mais remotas. A ausência ou precariedade educacional dificulta a inserção no mercado de trabalho de jovens e adultos. O desemprego, a ocupação desregrada de espaços urbanos periféricos e a falta de perspectivas de melhoria nas condições de vida acabam por alimentar os processos de marginalização.

As perspectivas de futuro dos pobres que ficam no campo não são melhores. Podem, ou não, ocupar uma terra ociosa, mas a garantia de conquista de condições dignas de vida e trabalho e de cidadania passa pela ação efetiva do Estado, que deve atuar no sentido de possibilitar as oportunidades de progresso/inclusão para toda a população rural. Nesse sentido, a reforma agrária constitui estratégia fundamental, enquanto mecanismo original e único de transferência de patrimônio para os mais pobres. O acesso à terra garante, desde logo, local de moradia e espaço de trabalho, o que não é proporcionado por nenhuma outra política governamental, constituindo-se em mecanismo privilegiado de inclusão social.

Embora seja necessário, não basta dispor de um plano de reforma agrária, por mais inteligente que seja. São necessárias condições concretas – políticas, técnicas e administrativas –, e, sobretudo, 'vontade política'. Tudo indica que todas essas condições têm estado ausentes no cenário agrário brasileiro. As opções políticas desde logo indicavam que o processo de reforma agrária continuaria a enfrentar dificuldades em várias frentes: no próprio âmbito do Poder Executivo federal, nas resistências continuadas nas esferas estaduais e municipais, no Judiciário, no Legislativo, no enfrentamento dos ruralistas e na defesa intransigente do agronegócio por parcela significativa do governo.

1.2 Quadro geral dos assentamentos da reforma agrária

Atualmente, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) tem sob sua responsabilidade 6.574 projetos de assentamento, que compreendem uma área de 47,9 milhões de hectares e 551 mil famílias (ver tabela 7.1 no Anexo Estatístico). Cerca de 25% destas famílias foram assentadas em projetos criados antes de 1994; 66%, naqueles criados entre 1995 e 2002 (governo FHC); e as demais (9,5%), em projetos criados pelo atual governo. A região Norte concentra a maior parte das áreas

de projetos de assentamento (cerca de 70% do total), mas apenas 38% das famílias assentadas. Já o Nordeste, concentra quase a metade do número de projetos (49%), mas apenas 16,4% da área e 37,4% dos assentados. A região Sul possui a menor área reformada (apenas 1,4% do total), mas abriga 5,5% dos assentados; o Sudeste, com 2% da área reformada, tem a menor parcela de famílias assentadas (4,6%). No Centro-Oeste está o maior potencial para futuros assentamentos, ocupando no presente uma posição modesta, mas crescente: já ultrapassou o Sudeste em termos de número de projetos instalados, e em seus 11% da área reformada estão assentadas quase 15% do total de famílias beneficiadas com a reforma agrária no país (ver tabela 7.2 no Anexo Estatístico).

Quase a metade dos projetos existentes ainda se encontra em fase inicial de instalação. Para que atinjam o estágio de consolidação resta um longo caminho a percorrer, o que depende da constância e qualidade das ações e mecanismos de apoio (ver tabelas 7.3 e 7.4 no Anexo Estatístico).

Em 2005, a maior parcela de novas terras para a reforma agrária foi obtida pela via da discriminação e do reconhecimento – cerca de 1,18 milhão de hectares (76,4%) –, sobretudo na região Norte sendo que apenas 205,4 mil hectares (12,8%) resultaram de processos de desapropriação (ver tabela 7.5 no Anexo Estatístico).

A consolidação de projetos de assentamento vem avançando, embora ainda em ritmo lento. Para atingir essa condição, pelo menos 50% dos assentados em cada projeto devem ter alcançado níveis de produtividade e renda adequados à sua reprodução enquanto agricultores familiares, em níveis semelhantes aos dos demais produtores familiares rurais consolidados da região. A tabela 1 mostra que o maior número de projetos nessa condição situa-se no norte do país, o que é compatível com o fato de serem mais antigos.

TABELA 1

Projetos consolidados

Período da criação do projeto : 15/12/1900 até 23/07/2005

UF	Nº projetos	Área (ha) - criação	Área (ha) - consolidação	Nº famílias assent. – consolidação	Área média (ha)	Distribuição % da área de proj. consolidados	Distribuição % das famílias assentadas
Brasil	460	7.749.292,97	7.438.233,15	138.204	58,31	100,0	100,0
Norte	162	6.170.290,73	5.843.983,31	93.819	75,28	78,6	67,9
Nordeste	104	717.428,27	715.145,47	19.539	35,06	9,6	14,1
Sudeste	38	99.411,45	94.648,49	5.696	9,06	1,3	4,1
Sul	85	80.949,41	80.905,74	3.873	20,63	1,1	2,8
Centro-Oeste	71	681.213,11	703.550,15	15.277	46,39	9,5	11,1

Fonte: MDA/Incra/Sipra/SDM-Rel_0203. Data: 23 de julho de 2005.

Os 460 projetos dados como consolidados poderiam – em tese – ser emancipados, e seus ocupantes, após serem titulados, deveriam assumir o pagamento parcelado dos custos que a legislação define como parcela a ser ressarcida à União – basicamente a terra[86] e a moradia. Cabe ao Incra determinar se projeto de assentamento encontra-se consolidado, após verificar se foram cumpridas todas as etapas previstas pelas normas legais

86. Valores a serem pagos em vinte parcelas anuais. O valor da terra deve ser calculado pelo seu preço de mercado quando da imissão na posse, devendo sofrer atualizações por um índice regionalizado de preço da terra, que concretize o princípio constitucional de preservação do valor real deste recurso no mercado.

no processo de constituição do assentamento. A tendência do atual governo é pela não-emancipação dos projetos consolidados, permanecendo com a União o domínio da terra, como já determinam algumas leis de terras de âmbito estadual.

1.3 Assentamentos em 2005 – primeiro semestre

Apenas 15,9 mil famílias foram assentadas durante o primeiro semestre de 2005, resultado que torna a consecução da meta programada para o corrente ano difícil de ser alcançada, o que atrasará ainda mais a reforma agrária no país. Comparado com 2004, esse resultado é preocupante: no 1º semestre de 2004 foram assentadas 21.719 famílias, número insuficiente, mas cerca de 36% maior do que o observado em 2003. (ver edição número 10 deste boletim). Também se tem observado que a maior parte dos assentamentos acaba por acontecer nos meses finais do ano. Em 2004, quase metade (cerca de 48%) aconteceu no último trimestre. Esse comportamento também foi verificado em anos anteriores, revelando que a reforma agrária não vem sendo tratada como um processo contínuo, mas por meio de ações intermitentes.

TABELA 2
Número de famílias assentadas no 1º semestre de 2005 – Brasil e regiões

Brasil e regiões	1ª trim.	2ª trim.	Total	
Brasil	1.646	14.299	**15.945**	**100,00**
Norte	188	6.364	**6.552**	**41,09**
Nordeste	906	5.717	**6.623**	**41,54**
Sudeste	199	897	**1.096**	**6,87**
Sul	52	437	**489**	**3,07**
Centro-Oeste	301	884	**1.185**	**7,43**

Fonte: SDM. Sistema: Sipra. Relatório: Rel_0229. Data: 18/07/2005.

As regiões Norte e Nordeste receberam, em conjunto, mais de 80% dos novos assentados, destacando-se os estados do Pará e do Maranhão, que concentraram quase 50% do realizado pelo Incra neste primeiro semestre.

A tabela 3 mostra que sete Unidades da Federação (UF) concentraram quase três quartos dos assentamentos, destacando-se, além do Pará e do Maranhão, os estados de Pernambuco, Piauí, São Paulo, Mato Grosso do Sul e Bahia. Os estados nordestinos são os mais sujeitos a pressões demográficas, e onde a estrutura fundiária – sobretudo no agreste e no sertão – mostra-se mais problemática, mas ainda com potencial de terras improdutivas e, portanto, desapropriáveis para fins de reforma agrária. Em Pernambuco, Piauí e Bahia, os movimentos sociais rurais são especialmente ativos e continuamente pressionam – sobretudo via ocupações de terra – pela realização da reforma agrária. Mato Grosso do Sul, como os demais estados do Centro-Oeste, dispõe de um grande estoque de terras para a reforma agrária, sejam improdutivas, sejam áreas ocupadas irregularmente (grilagem), ou ainda áreas a serem arrecadadas.

Uma boa novidade vem de São Paulo, estado que alguns estudiosos e quase todos os ruralistas insistem em definir como tendo esgotado as possibilidades de um processo significativo de reforma agrária. Além da retomada das terras ocupadas irregularmente na área do Pontal do Paranapanema, outras áreas têm sido obtidas, via desapropriação de imóveis improdutivos. Até o final de julho último já se tinha garantido terra para o assentamento de 1.775 famílias, ou seja, 53% da meta estipulada para o ano de 2005 para o estado, sendo 242 famílias assentadas pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp) –, oriundas portanto de projetos estaduais – e as demais 1.333 assentadas

diretamente pelo Incra-SP em projetos federais. Atualmente, o Incra-SP aguarda a imissão de posse de áreas ajuizadas, já com os respectivos valores de indenização depositados, que totalizam mais de 23 mil hectares, com capacidade para abrigar 1.425 famílias.

TABELA 3
Famílias assentadas no 1º trimestre de 2005 em UF selecionadas

UF	Número	%
1. Pará	4.662	29,24
1.1 Região de Marabá	1.345	8,44
1.2 Resto do estado	3.317	20,80
2. Maranhão	3.225	20,23
3. Pernambuco	1.222	7,66
4. Piauí	699	4,38
5. São Paulo	636	3,99
6. Mato Grosso do Sul	636	3,99
7. Bahia	600	3,76
Total	**11.680**	**73,25**

Fonte: SDM. Sistema: Sipra. Relatório: Rel_0229. Data: 18/07/2005.

Outros mecanismos para obtenção de terra também vêm sendo utilizados, destacando-se: *i)* a reversão de terras devolutas do Pontal do Paranapanema, em parceria com o Itesp; *ii)* a aquisição de imóveis por compra e venda;[87] e *iii)* a retomada de terras públicas na região de Iaras. Além disso, junto com o Itesp, estão sendo promovidas a regularização e a titulação de comunidades remanescentes de quilombos. O mais interessante, porém, é o arco de alianças que vem sendo constituído no sentido de se obter apoio à reforma agrária dos mais diferentes setores políticos e sociais. Assim é que as ações, metas e procedimentos vêm sendo discutidos não só por técnicos da instituição e de outros órgãos públicos federais, mas também por sindicalistas e representantes de diferentes movimentos sociais. Um conjunto de convênios foi firmado para propiciar assistência técnica de qualidade aos assentados,[88] merecendo destaque o realizado com a Associação dos Professores do Estado de São Paulo (Apoesp) e com a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), que deu origem à publicação *Guia da Reforma Agrária em São Paulo,* a ser distribuída aos professores e alunos da rede estadual de ensino, constituindo-se em material didático original e adequado ao estudo e entendimento dos principais conceitos e problemas fundiários do estado e do país.

A maior parte dos assentamentos realizados no primeiro semestre de 2005 aconteceu em projetos criados na vigência do atual governo (ver tabela 4), mas ainda é significativa a quantidade de novas famílias a ocuparem lotes em projetos anteriores a 2002. O preenchimento de lotes vagos em projetos recentes (criados a partir de 2003) ainda é vagaroso e não reflete nem responde às demandas sociais por assentamento. Segundo o Movimento Nacional dos Trabalhores Sem Terra (MST), restariam nos acampamentos que coordena cerca de 150 mil famílias[89] à espera de

87. Conforme os Decretos nºs 433/1992 e 2.680/1998.

88. Destacam-se os convênios já firmados com a Fundação Itesp, com a Cooperativa Central de Reforma Agrária (CCA), a Federação da Agricultura Familiar (FAF/CUT), a Federação dos Empregados Rurais Assalariados (Feraesp), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetaesp), a Empresa de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Meio -Ambiente.

89. Se a este total se acrescentar o número de famílias organizadas por outros movimentos sociais – especialmente sindicatos de trabalhadores rurais – o total de famílias acampadas pode ultrapassar 200 mil.

um lote. Alguns acampamentos existem há mais de cinco anos. Os prognósticos quanto ao assentamento em prazo aceitável não só dessas famílias, mas também das organizadas por outros movimentos sociais rurais, não são otimistas. Para alguns analistas, acampamentos estariam sendo desmobilizados e as famílias se dirigindo para a periferia de cidades em busca de inclusão nos programas governamentais de suplementação de renda.

TABELA 4

Famílias assentadas nos projetos de Reforma Agrária, no 1º semestre de 2005, segundo o período/ano de criação do projeto de assentamento

Período de criação do projeto	1ª trim.	2ª trim.	Total	%
Até 1984	90	243	333	2,09
1985 a 1994	74	837	911	5,71
1995 a 2002	1.151	4.939	6.090	38,19
Subtotal 1	**1.315**	**6.019**	**7.334**	**46,00**
2003	7	493	500	3,14
2004	224	2.139	2.363	14,82
2005	100	5.648	5.748	36,05
Subtotal 2	**331**	**8.280**	**8.611**	**54,00**
Total	**1.646**	**14.299**	**15.945**	**100,00**

Fonte: SDM. Sistema: Sipra. Relatório: Rel_0229. Data: 18/07/2005.

1.4 Os conflitos agrários e a dinâmica dos movimentos sociais

A crise política detonada em maio último colocou em plano secundário as lutas e reivindicações dos movimentos sociais, que deixaram de freqüentar o noticiário nacional. Pronunciamentos da direção do MST seguem apoiando o Governo Lula, embora manifestem descontentamento com o ritmo da reforma agrária. Por seu lado, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Incra têm aplicado esforços na implementação de políticas de suporte ao desenvolvimento rural e à estruturação dos assentamentos.[90] Porém, como nos processos de obtenção de terras e assentamento, tais medidas também são negativamente impactadas por conta do contingenciamento orçamentário. Embora, para 2005, o MDA tenha aprovado, no âmbito do Orçamento Geral da União (OGU), o maior quantitativo de recursos de sua história recente, o contingenciamento de mais de 50% do total foi frustrante, colocando lado a lado nas reivindicações tanto o MDA/Incra como o conjunto de movimentos sociais.

Além de restrições orçamentárias, outras dificuldades são apontadas como responsáveis pelo insatisfatório ritmo de assentamentos. Entre outros atores sociais, o MST tem ressaltado os seguintes aspectos negativos na gestão governamental da reforma agrária:

a) falta de adequação das estruturas administrativas do Estado para conduzir o processo de reforma agrária;

b) supervalorização do agronegócio – especificamente o equívoco de considerá-lo estratégia adequada para promover a inclusão social e combater a pobreza rural;

90. A respeito, consultar o Plano de Reforma Agrária do Governo Lula, e o PPA do MDA para o período 2004-2007.

c) a condução da política econômica – de viés neoliberal –, que tem impedido a realização da reforma agrária, pois corta recursos orçamentários, concentra renda, prioriza exportações e desemprega.

Com estratégia de luta diferente de anos anteriores, em 2005, o MST não privilegiou as ocupações de terra para pressionar o governo. Preferiu organizar uma marcha nacional[91] que, partindo de Goiânia em direção a Brasília, reuniu no mês de maio, durante 17 dias, cerca de 12 mil caminhantes. Os principais resultados desse esforço foram: a reiteração do governo em cumprir as metas de assentamento e de agilizar a revisão dos indicadores de produtividade que balizam os procedimentos de desapropriação, por interesse social, de terras improdutivas. Passados alguns meses, as promessas ainda estão por serem cumpridas.

Os relatórios da Ouvidoria Agrária – que abarcam o período de janeiro a abril de 2005 – [92] mostram o arrefecimento das ações de ocupações de terra: foram registradas 95 ocorrências, contra 165 no mesmo período do ano anterior. A maior parte dessas ações aconteceu no estado de Pernambuco, onde o movimento social rural, a partir do MST e da Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (Fetap), entidade filiada à Confederação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (Contag), desdobrou-se em diversos grupos que atuam de forma autônoma.

Para a CPT, que ainda não disponibilizou dados para 2005, os conflitos agrários têm se agravado. Desde 1985, quando iniciou o trabalho de sistematização dos registros de casos envolvendo trabalhadores rurais (assassinatos, tentativas de assassinatos, mortos em conseqüência de ataques, ameaçados de morte, torturados, agredidos, presos, além de ocupações de terra e despejos forçados), o ano de 2004 bateu vários recordes, com 1.801 ocorrências que envolveram cerca de 1,1 milhão pessoas. Em média, segundo a CPT, "um a cada 29,4 habitantes da área rural esteve envolvido em conflitos rurais em 2004". Ainda se destaca a violência no estado do Pará, que apresenta o maior número de conflitos e um quadro grave de trabalho escravo.

Em resposta às insistentes denúncias de que os crimes cometidos na zona rural do Pará ficam impunes, o Tribunal de Justiça do estado decidiu analisar e pôr em ordem os processos e denúncias sobre crimes de encomenda no sul do estado, região recordista em número de conflitos e mortes no campo em todo o país, tendo identificado uma série de irregularidades, tais como inquéritos engavetados há mais de 15 anos, processos desaparecidos, casos flagrantes de impunidade e várias denúncias não comprovadas de assassinatos. Processos estão sendo reabertos e serão cobradas providências de promotores e delegados de polícia para que se evitem novos casos de omissão.

A Comissão Pastoral da Terra tem reiterado suas preocupações com a impunidade dos crimes cometidos no campo. Entre 1985 e 2003, das 1.349 vítimas de conflitos em todo o país, apenas 64 executores e 15 mandantes foram condenados pela Justiça. Dos 1.003 crimes ocorridos no período, 75 foram a julgamento – ou seja, apenas 7,5%.

91. Outras organizações sociais participaram deste evento: Comissão Pastoral da Terra (CPT), Sindicatos de Trabalhadores Rurais, movimentos estudantis e organizações sindicais urbanas, entre outras.

92. O atraso na atualização dos dados deve ser debitado à greve dos servidores do Incra, entre os meses de junho e julho.

O relatório da CPT, embora aponte um aumento global dos conflitos, ressalta que algumas de suas formas diminuíram relativamente ao ano anterior, especificamente nos casos de trabalho escravo e no número de assassinatos, que teve uma redução de 46,6% em relação a 2003, quando foram registradas 73 mortes, contra 39, em 2004. Outros dados da CPT mostram a gravidade e o dimensionamento dos conflitos agrários, como o despejo de 37.220 famílias e o fato de outras 23 mil famílias terem sido vítimas ou ameaçadas por pistoleiros.

A CPT e outros movimentos sociais debitam grande parte da responsabilidade pela violência no campo ao governo e à lentidão com que se vem implementando o Plano Nacional de Reforma Agrária.

Os problemas de violência e pobreza presentes no campo, coexistindo com a riqueza e superabundância do agronegócio, têm causas múltiplas. A concentração fundiária é apenas uma de suas faces. As deficiências nas ações de regularização fundiária, a fragilidade e a baixa confiabilidade do cadastro de imóveis rurais também potencializam os conflitos e a desigualdade rural.

A gravidade dos conflitos agrários na região Norte teve seu ápice em fevereiro com o assassinato da freira Dorothy Stang, agente da CPT, ocorrido no município de Anapú, no Pará, onde diferentes grupos sociais disputam a posse da terra: madeireiros, garimpeiros, pecuaristas, posseiros, sem-terra, grileiros etc. A pistolagem, enquanto mecanismo de intimidação e imposição, mais uma vez impôs sua lei.

Como parte de um conjunto de medidas para eliminar os conflitos na região na região, além de enviar a polícia federal para realizar diligências e identificar os responsáveis pela morte da freira, o governo federal decidiu interditar 8,2 milhões de hectares de área pública na margem esquerda da BR-163, para criar, dependendo de estudos específicos, novas unidades de conservação ambiental, com a intenção de interromper a grilagem de terras e o desmatamento na região, onde foram assassinados, além da mencionada freira, três líderes rurais.

De outra parte, o Judiciário tem sido rápido na emissão de mandatos de reintegração de posse de terras ocupadas e, por vezes, toma decisões polêmicas, como a que suspendeu as vistorias de terra improdutivas passíveis de desapropriação para reforma agrária, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no Rio Grande do Sul, em decisão posteriormente anulada em instância superior.

1.5 Financiamento e gasto

A execução orçamentária no primeiro semestre de 2005 repetiu, em linhas gerais, a de anos anteriores: foi lenta e fortemente conturbada pela magnitude do contingenciamento que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) sofreu no início do ano: dos R$ 3,7 bilhões aprovados no Orçamento Geral da Uninão (OGU), R$ 2 bilhões foram indisponibilizados, afetando negativamente a implementação de todas as ações de reforma agrária, sobretudo aquelas relativas à obtenção de terras para formação de novos assentamentos. Como o ritmo de desapropriações vinha aumentando, o Incra alertou para o esgotamento dos recursos para obtenção de terras, já no início do mês de maio. Por isso, e também para atender, ao menos em parte, os reclamos dos movimentos sociais, foram liberados R$ 400 milhões para os processos de desapropriações, que necessitam de Títulos da Dívida Agrária para o pagamento de terra nua, e dinheiro à vista, para ressarcimento de benfeitorias.

Ainda assim, os recursos continuaram insuficientes para atingir as metas programadas. Isto fica claro na tabela 5, que apresenta a execução orçamentária dos principais programas do Incra/MDA (ver total da execução orçamentária na tabela 1.1, do Anexo Estatístico). Esses programas, em conjunto, apresentaram nível de execução satisfatório (41,7%) no 1º semestre de 2005, sobretudo devido ao peso do programa Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais, que concentrou 66% do total dos recursos autorizados. O bom desempenho orçamentário desse programa decorre das ações de obtenção de terras para a reforma agrária, que concentram a maior parte dos dispêndios.

TABELA 5

Execução Orçamentária de programas selecionados do Incra/MDA

Brasil - 2005 (1º de janeiro a 09 de julho)

Programas selecionados	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (A)	Liquidado (A)	Nível de execução (%) (C/B)
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1.491.471.796	1.491.471.796	622.477.338	41,7
Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	988.350.009	988.350.009	580.482.528	58,7
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	228.504.715	228.504.715	27.628.370	12,1
Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	132.188.770	132.188.770	4.945.773	3,7
Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	101.561.522	101.561.522	5.861.552	5,8
Brasil Quilombola	20.865.563	20.865.563	431.934	2,1
Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário	15.338.546	15.338.546	2.306.846	15
Paz no Campo	4.182.671	4.182.671	820.335	19,6
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	480.000	480.000	0	0

Fonte: Siaf/Sidor.

Os diferentes níveis de execução de gastos observados entre os programas refletem tanto a desaceleração dos mesmos, por conta do contingenciamento, quanto a própria estratégia de vários deles, que passam a maior parte do ano negociando convênios para a implementação de suas várias ações, o que em geral acaba acontecendo nas semanas finais do ano, como é o caso dos programas que não chegaram a realizar 10% do respectivo orçamento.

Os montantes de recursos destinados e já aplicados pelos principais programas da área – Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais e Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária – revelam um quadro preocupante. O primeiro deles, responsável pela criação de novos projetos e pelo assentamento de novas famílias, já dispendeu mais da metade dos recursos que lhe foram destinados – quase 60% – e ainda assim está longe de cumprir as metas de assentamento, qual seja, assentar cerca de 174 mil famílias.[93] O segundo deles, com gastos da ordem de apenas 12% do programado, visa à estruturação produtiva dos projetos criados até dezembro de 2002.

93. Este número decorre do descumprimento das metas de anos anteriores: em 2003, foram assentadas 34.975 famílias – o compromisso era assentar 60 mil; em 2004, foram assentadas 81.184, das 115 mil programadas conforme o PNRA-Gov. Lula. Em 2005, além da meta específica do ano, as diferenças dos anos anteriores deveriam ser compensadas.

2 O Plano Safra da Agricultura Familiar 2005-2006 e o Pronaf

2.1 Plano Safra da Agricultura Familiar 2005-2006

O Plano Safra da Agricultura Familiar 2005-2006, lançado recentemente, apresenta como meta o financiamento de dois milhões de contratos, com a aplicação de nove bilhões de reais e consolida alguns avanços introduzidos em anos anteriores, entre os quais merecem destaque o *Proagro Mais*, que, além de propiciar a possibilidade de cobertura do crédito contratado, também garante uma renda mensal para agricultores que tiveram perda de safra;[94] e a assistência técnica e extensão rural, que deverão ser ampliadas, embora a estratégia para sua implementação ainda careça de ajustes para uma melhor conformação dos contratos de terceirização dos serviços a serem executados. Um programa estruturante da política agrícola, já presente no Plano Safra anterior, é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que adiante será visto mais detalhadamente. Das demais determinações do Plano Safra 2005-2006, destacam-se as relacionadas a seguir.

a) Ampliação do número de operações de custeio do Grupo "A/C" que cada família pode realizar: antes era de 1 e passou, agora, a poder chegar a 3, no valor total de até R$ 3.000,00, sempre que a família está adimplente, paga os financiamentos em dia e não contraiu financiamento de custeio nos Grupos "C", "D" ou "E".

b) Elevação do limite de financiamento do Pronaf Grupo "A", para investimento, de R$ 13.500,00 para R$ 16.500,00 por família, em até duas operações. Para os agricultores que contratarem o financiamento com a garantia de assistência técnica e extensão rural, o limite pode chegar a R$ 18.000,00, sendo R$ 1.500,00 destinados ao pagamento da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) nos quatro anos iniciais de implantação dos projetos.

c) Nova linha de financiamento para recuperação de assentamentos da reforma agrária criados antes de 2003, com limite superior de R$ 6 mil. Só poderão acessar esta linha de crédito os assentados que estiverem adimplentes nos contratos firmados antes de 1º de agosto de 2002. Sua finalidade é possibilitar investimentos em projetos de implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infra-estruturas produtivas, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, de acordo com a realidade do assentamento e que determina o Plano de Reforma Agrária. Sobre o financiamento, que deverá ser liquidado em até 10 anos, incidirá uma taxa efetiva de juros de 1% ao ano, incluídos 3 anos de carência.[95]

d) Programa de Agroindústria para Agricultores Assentados: crédito para investimento, inclusive em infra-estrutura, que visa ao beneficiamento, ao processamento e à comercialização da produção agropecuária, de produtos florestais, do extrativismo e de produtos artesanais, e à exploração de turismo rural.

94. No número anterior deste boletim há uma descrição do funcionamento deste seguro.

95. O Pronaf Grupo "A" de recuperação de unidades familiares dos agricultores assentados não poderá ser cumulativo com as linhas de investimento do Pronaf Jovem, Semi-Árido e Florestal.

e) Microcrédito rural: aprimoramento e fortalecimento da linha Pronaf Grupo "B" que se destina ao financiamento de atividades geradoras de renda, para famílias agricultoras com renda bruta anual familiar de até R$ 2.000,00. O teto do financiamento subiu para até R$ 3.000,00, em quantas operações o beneficiário desejar, mantido o limite máximo de R$ 1.000,00 por operação – foi retirado o limite máximo de até três operações –, com liberações conforme o projeto técnico indicar. Os juros de 1% a.a são para os agricultores que pagam até a data de vencimento com um bônus de adimplência de 25% sobre cada parcela. Serão mantidas as condições de contratação que vigoram atualmente no Pronaf "B", como a exigência de garantia pessoal sem necessidade de avalista ou outra forma de garantia, projeto simplificado, e financiamento de qualquer atividade que promova o aumento da renda da família e agregue valor à produção agropecuária ou permita o desenvolvimento de prestação de serviços rurais geradores de renda.

f) A linha Pronaf Florestal foi expandida para atender as demandas dos agricultores familiares participantes das cadeias produtivas da movelaria, papel e celulose, siderurgia, entre outras, permitindo o financiamento da implantação das florestas plantadas (silvicultura) e a implantação dos sistemas agroflorestais e do manejo e extrativismo de produtos florestais, visando contemplar agricultores e populações tradicionais. Para a região Norte, os limites da linha serão ampliados em 100%, quando os recursos forem do Fundo Constitucional da Região Norte (FNO), atingindo o patamar de até R$ 8.000,00 para os agricultores do Grupo "C" e até R$ 12.000,00 para os agricultores do Grupo "D". Outra reformulação foi a retirada da limitação de até 65% do valor do projeto a ser liberado no primeiro ano, devendo o projeto técnico definir a distribuição dos recursos necessários em cada fase de implantação da floresta.

g) Melhora da qualidade da Linha Pronaf Semi-Árido, financiando investimentos em projetos de convivência com o semi-árido. No mínimo 50% do financiamento deverá ser aplicado em obras hídricas.

h) Agroecologia: foi instituída a Linha de Crédito de Investimento para Agroecologia, Pronaf Agroecologia, para agricultores familiares enquadrados nos Grupos "C" e "D" que desenvolvem sistemas de produção baseados nos princípios da agroecologia ou que estão em fase de transição para a produção agroecológica. Serão permitidas até duas operações por unidade familiar, e o limite por beneficiário, independentemente de financiamentos junto ao Pronaf, será de até R$ 6.000,00 para o Grupo "C" e de até R$ 18.000,00 para o Grupo "D". O prazo de reembolso foi fixado em até oito anos, incluídos até três anos de carência. A mesma unidade familiar de produção pode contratar até dois empréstimos consecutivos, sendo que o segundo após o pagamento de pelo menos uma parcela da primeira operação e mediante apresentação de laudo da assistência técnica. Os encargos financeiros serão de 3% ao ano e o risco da operação será do agente financeiro.

i) Biodiesel: para o financiamento do custeio das lavouras de oleaginosas – inclusive a mamona – destinadas à produção de biodiesel, será garantida, conforme constará no Manual de Crédito Rural (MCR), a concessão de um novo crédito

de custeio ao agricultor familiar, independentemente do montante utilizado na safra de verão precedente.

j) Redução da taxa efetiva de juros dos financiamentos de investimento. A taxa de juros nos Grupos "C" e "D" passa a ser 3% ao ano. Os encargos financeiros dos financiamentos de investimento serão reduzidos de 4% ao ano, com bônus de adimplência de 25% para taxa efetiva de juros de 3% ao ano. Com isto, simplificam-se os trabalhos dos agentes financeiros e reduzem-se os custos do programa.

2.2 Desempenho do Pronaf-Crédito

No ano de 2004, foram firmados mais de 1,57 milhão de contratos do Pronaf, contra 1,14 milhão em 2003. O volume de recursos destinado pelo governo ao financiamento rural de agricultores familiares cresceu – em termos nominais – 48%, passando de R$ 3,8 bilhões em 2003 para R$ 5,6 bilhões em 2004 (ver tabela 6).

A tabela apresenta o número de contratos e respectivos valores aplicados, nos últimos semestres. Percebe-se que a maior quantidade de contratações – e dispêndios – ocorre no segundo semestre do ano fiscal. A informação para 2005 é incompleta, tendo em vista que não se tem ainda o ano fiscal fechado. Entretanto, a comparação até junho de 2005[96] pode demonstrar algumas evidências importantes. Entre 2003 e 2004 o número de contratos aumentou 38,4%, e os valores aplicados, cerca de 48%. Nos primeiros seis meses dos anos considerados, houve uma variação positiva entre 2003 e 2004, mas uma queda no desempenho do Pronaf em 2005 (ver tabela 6): o número de contratos teve uma diminuição de 20%, embora os valores aplicados tenham se mantido relativamente constantes, apresentando uma diminuição de apenas 0,6%. Ainda assim, percebe-se que tem havido um aumento no número de contratos e também do valor do crédito aplicado pelo Pronaf ao longo dos anos (ver tabela 7.6 do Anexo Estatístico).

TABELA 6
Brasil – número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por semestre e ano fiscal
(Em valores correntes)

Período	2003		2004		2005 (até junho)	
	Nº de contratos	Montante (R$ mi)	Nº de contratos	Montante (R$ mi)	Nº de contratos	Montante (R$ mi)
Janeiro a junho (1º semestre)	194.672	723.461,57	446.728	1.407.040,55	360.007	1.398.177,49
Julho a dezembro (2º semestre)	943.440	3.083.437,68	1.128.287	4.216.779,91	...	...
Total (ano)	**1.138.112**	**3.806.899,25**	**1.575.015**	**5.623.820,46**	**360.007**	**1.398.177,49**

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.
Obs.: Dados atualizados: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

Os valores disponibilizados para as aplicações do Pronaf-Crédito – via os Planos-Safra – seguem o calendário agrícola, compreendendo o período de 1º de julho a 30 de junho do ano seguinte. Assim, o segundo semestre de 2004, mais o primeiro semestre de 2005, compõem o ano safra 2004-2005. Neste período foram feitos 1,48 milhão de

96. Algumas fontes de informações não possuem registros atualizados dos financiamentos concedidos na vigência do Plano-Safra 2004-2005: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005.

contratos, representando uma aplicação global de R$ 5,6 bilhões. Este resultado, embora ainda sujeito a revisão, ficou cerca de 20% menor do disponibilizado – R$ 7,0 bilhões pelo Plano Safra 2004-2005. Se não for acelerado, pode-se ter para o ano safra 2005-2006 um desempenho ainda menor do programa.

Porém, mais significativo foi o crescimento nas operações de investimento, que praticamente dobraram, passando de 277 mil para 552 mil, de 2003 para 2004. No primeiro semestre de 2005, os contratos para investimento vêm apresentando desempenho importante, superando o dos contratos para custeio, embora o total de contratos e o volume de recursos aplicados sejam menores que os verificados no mesmo período – primeiro semestre – do ano anterior (ver tabela 7).

TABELA 7

Brasil – número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por modalidade e ano fiscal

(Em valores correntes)

Modalidade	2003		2004		2005 (até junho)	
	Nº de contratos	Montante (R$ mi)	Nº de contratos	Montante (R$ mi)	Nº de contratos	Montante (R$ mi)
Custeio	860.730	2.364.895,62	1.023.004	3.477.438,67	166.495	544.140,54
Investimento	277.382	1.442.003,63	552.011	2.146.381,79	193.512	854.036,96
Total	**1.138.112**	**3.806.899,25**	**1.575.015**	**5.623.820,46**	**360.007**	**1.398.177,49**

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Obs.: Dados atualizados: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

Embora não tenha conseguido aplicar o total de recursos disponibilizados pelo Plano Safra da Agricultura Familiar 2004-2005, o Pronaf não deixa de ter impactos significativos sobre a produção agrícola nacional. Estudo recente[97] mostra que em 2003 as cadeias produtivas da agricultura familiar foram responsáveis por 10,1% do PIB nacional, o que corresponde a um valor adicionado de R$ 156,6 bilhões. Esse valor engloba a riqueza gerada no conjunto das atividades a montante e a jusante da produção da agropecuária familiar – ou seja, inclui a soma do PIB de quatro agregados: insumos para a agricultura e a pecuária; a própria atividade agropecuária; indústrias de base agrícola; e a distribuição final. Esse estudo complementa aquele realizado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e pelo Incra, o qual, com base nos dados do Censo Agropecuário de 1995/96, estimou que, ocupando 30% a área agrícola, os estabelecimentos familiares foram responsáveis por cerca de 38% do valor bruto da produção agropecuária nacional.

Os recursos aplicados no Pronaf – como já descrito em números anteriores desse boletim –, são originários de diversas fontes. O conhecimento dessas fontes e do montante que cada uma representa na oferta de crédito do Pronaf é uma informação importante para explicar a dinâmica e o espaço que ele vem conquistando na agenda governamental. A partir dessa análise também se pode aferir a dimensão do custo, para o governo, dos recursos aplicados no programa. Verifica-se, pela análise dos dados da tabela 8, que grande parte dos recursos ainda são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo Constitucional de Financiamento

97. GUILHOTE, Joaquim J. M. (Fipe); SILVEIRA, Fernando Gaiger (Ipea, Unicamp); HARIZON, Carlos (Fipe): Produto Interno Bruto (PIB) das Cadeias Produtivas da Agricultura Familiar. Brasília: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe),. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nad/MDA) e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Dez. 2004.

do Nordeste (FNE). Embora não se tenha a informação fechada para este ano fiscal, tudo indica que o resultado será uma situação semelhante aos anos anteriores em termos de distribuição do crédito entre as fontes de recursos. Até junho/2005, dos recursos alocados, 18,01% eram do FAT, e 19,77% do FNE.

TABELA 8

Brasil – percentual dos recursos aplicados, por fonte, 2003, 2004 e 2005 (até junho)

Fonte de recursos	2003	2004	2005 (até junho)
OGU	21,95	34,1	49,09
FAT	35,53	18,62	18,01
MCR 6.2 (Exigibilidade bancária)	6,58	12,83	1,02
FNE	4,04	7,97	19,77
MCR 6.2	-	8,78	0,12
FNO	6,12	6,34	1,75
FCO	2,27	4,69	7,08
MCR 6.4	18,84	2,1	-
Subtotal	**95,33**	**95,43**	**96,84**
Outras (*)	4,67	4,57	3,16
Total - em %	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Obs.: Dados atualizados: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

(*) Inclui: DIR; RPE, BNDES e Funcafé.

O mais significativo quanto às fontes de financiamento do Pronaf-Crédito está no crescimento dos recursos do OGU e na diminuição do uso dos recursos do FAT. Outra diferença em relação a anos anteriores está no crescimento das aplicações que têm como fonte os fundos constitucionais regionais, sobretudo do FNE. Informações da Secretaria do Tesouro dão conta da disposição do governo em voltar a acionar mais fortemente o FAT como fonte de financiamento do Pronaf-Crédito, sobretudo por conta do aumento dos empréstimos para investimento e ampliação do atendimento dos grupos de mais alta renda do programa – linhas "D" e "E". A execução financeira está majoritariamente a cargo do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste que, ao longo do período em análise, foram sempre responsáveis pela execução de, no mínimo, 80% dos contratos e do total de recursos operacionalizados.

Outro aspecto a ser ressaltado refere-se à distribuição regional dos financiamentos do Pronaf (ver tabela 9). Os contratos têm se concentrado nas regiões Sul e Nordeste. Para a safra 2005-2006, a situação parece não se alterar. Os contratos firmados até junho apontam para a mesma tendência dos anos anteriores: concentração nas regiões Sul e Nordeste. Observando-se o comportamento do programa em anos anteriores, este quadro não deve se alterar substancialmente no segundo semestre de 2005.

O sul do país ainda concentra os financiamentos do programa. O Nordeste tem tido crescimento contínuo na obtenção de financiamentos do Pronaf, o que se traduz, sobretudo, pelo significativo aumento do número de contratos, devido à maior cobertura das ações da linha "B", dirigida aos agricultores familiares de menor renda e que se concentram nessa região. As demais regiões vêm mantendo a mesma posição relativa, mas cumpre salientar que os valores médios dos contratos variam bastante em cada uma delas. Em 2004, por exemplo, embora o valor médio nacional tenha sido de R$ 3,5 mil, no Nordeste, este ficou muito aquém – em média, R$ 1,8 mil, menos

que a metade dos valores médios das demais regiões: R$ 5,6 mil, no Norte; R$ 4,3 mil, no Sudeste; R$ 4,4 mil, no Sul; e R$ 6,4 mil, no Centro-Oeste.

TABELA 9

Brasil – número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por região e ano fiscal, 2003 a 2005 (até junho)

(Em valores correntes)

Brasil e regiões	2003		2004		2005 (até junho)	
	Nº de contratos	Montante (R$ mi)	Nº de contratos	Montante (R$ mi)	Nº de contratos	Montante (R$ mi)
Brasil	1.138.112	3.806.899,25	1.575.015	5.623.820,46	360.007	1.398.177,49
Norte	67.404	450.592,05	120.467	672.817,09	14.914	82.762,28
Nordeste	352.630	591.962,12	581.703	1.039.825,52	218.950	469.295,15
Sudeste	167.899	682.142,14	230.263	979.394,80	55.299	284.188,87
Sul	496.682	1.785.313,39	586.656	2.572.616,41	58.503	451.711,85
Centro-Oeste	53.493	296.853,05	55.915	358.989,11	12.338	110.180,47

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Obs.: Dados atualizados: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

Quando a comparação inter-regional é entre o montante de recursos alocados, se verifica que, em 2003 e 2004, a região Sul recebeu mais que 45% do total, sendo que, no primeiro semestre de 2005, esse percentual já atinge 32%. Os maiores percentuais, considerando o período de 12 meses, ocorridos na alocação de recursos do Pronaf para o Nordeste foram detectados em 2004 (cerca de R$ 1 bilhão) ainda assim, menos que a metade do que foi aplicado na região Sul: R$ 2,6 bilhões.

Do ponto de vista da distribuição do crédito entre os diversos grupos, percebe-se que a tendência de diminuição dos contratos do grupo A e A/C não demonstra sinais de reversão, tanto no que diz respeito ao financiamento quanto ao investimento. Se isso, de fato, ocorrer, ter-se-á um problema já salientado em números anteriores deste boletim: o da efetividade dos assentamentos realizados. A grande questão que fica é como os assentamentos terão condição de estruturação e sobrevivência se os recursos alocados não forem suficientes.

TABELA 10

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

(Em valores correntes)

Enquadramento	2003		2004		2005 (até junho)	
	Nº de contratos	Montante (R$ mi)	Nº de contratos	Montante (R$ mi)	Nº de contratos	Montante (R$ mi)
Exigibilidade bancária (sem enquadramento)	4.263	18.568,71	94.787	466.714,36	1	16,21
Grupo A	45.292	541.513,04	35.416	451.226,02	9.452	116.666,12
Grupo A/C	21.510	49.165,61	19.399	47.823,34	4.271	10.648,01
Grupo B	150.792	134.544,91	394.423	391.403,73	121.770	123.355,69
Grupo C	543.939	1.051.532,30	628.558	1.449.457,31	140.283	403.605,74
Grupo D	344.058	1.734.162,70	351.030	2.149.163,05	73.343	577.717,28
Grupo E	28.257	264.587,95	51.401	668.016,44	10.888	166.184,66
Total	**1.138.111**	**3.794.075,22**	**1.575.014**	**5.623.804,25**	**360.008**	**1.398.193,70**

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Obs.: Dados atualizados: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

Nos demais grupos (B, C, D e E), a situação parece ser semelhante à de anos anteriores. Um fato que chama atenção é que os grupos D e E têm apresentado incremento de

participação nos recursos, especialmente aqueles de investimento. O grupo E, criado a partir de 2003, tem aumentado sua participação a cada ano. Deve-se salientar que este grupo é o mais capitalizado da agricultura familiar no âmbito do Pronaf. A título de constatação, observa-se que os grupos C e D absorveram, no período avaliado, recursos que giram em torno de 60% do total aplicado no crédito rural Pronaf.

Os valores médios dos contratos possibilitam identificar algumas distorções. Os assentados em projetos de reforma agrária – linha "A" – recebem financiamento para se estruturarem produtivamente, quase sempre, a partir de uma situação de extrema carência. Os valores médios que têm sido repassados – embora venham sendo majorados, – ainda são insuficientes, não apenas em termos de valor, como de cobertura: foram feitos 49,9 mil contratos para atender a cerca de 474 mil famílias assentadas que ainda não foram consolidados (ver tabela 7.3 do Anexo Estatístico).

TABELA 11

BRASIL – valor médio por contrato do crédito rural do Pronaf, por enquadramento e ano fiscal

(Valores correntes)

Enquadramento	2002	2003	2004	2005 (até junho)
Exigibilidade bancária (sem enquadramento)	2.713	4.356	4.924	16.205
Grupo A	10.107	11.956	12.741	12.343
Grupo A/C	1.730	2.286	2.465	2.493
Grupo B	499	892	992	1.013
Grupo C	1.697	1.933	2.306	2.877
Grupo D	3.919	5.040	6.122	7.877
Grupo E	-	9.364	12.996	15.263

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Obs.: Dados atualizados: Bacen, até 12/2004; Bancoob, até 06/2005; Bansicredi, até 04/2005; Basa, até 04/2005; BB, até 06/2005; BN, até 05/2005; e BNDES, até 06/2005 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

Sendo o objetivo central do Pronaf dotar os agricultores familiares dos recursos necessários para realização da produção e da subsistência familiar, esses dados demonstram que a transformação de atividade necessita de um equacionamento básico nos financiamentos e nas condições de acesso.

3 PAA – Programa de Aquisição de Alimentos: avaliação e sugestões

O Ipea concluiu recentemente uma avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), atendendo à demanda feita pelo Consea. A avaliação se concentrou principalmente nos aspectos relacionados à concepção e implementação do programa. Mostra-se oportuno apresentar, nesta edição do boletim, as principais conclusões encontradas e as sugestões para melhoria do programa apresentadas no relatório de avaliação.

Um primeiro aspecto, da maior relevância e ressaltado na avaliação, foi o reconhecimento da magnitude, importância e potencialidade desse novo e inédito instrumento. Pela primeira vez o governo pode comprar dos agricultores familiares sem licitação e pagar preços compatíveis com a realidade de mercado, não precisando ficar preso aos preços mínimos vigentes.

Outro ponto positivo identificado foi a melhoria da renda dos agricultores beneficiados. E além dos efeitos indiretos verificados com a recuperação de preços nos locais, o governo federal adquiriu produtos da agricultura familiar.

Mas também foram encontrados pontos falhos que precisam ser enfrentados sob pena de o programa não conseguir atingir os objetivos para os quais se propôs.

Na concepção original do Projeto Fome Zero foram estabelecidos três grandes objetivos: *i)* constituição de um pólo institucional de demanda por alimentos dirigido à agricultura familiar; *ii)* provisão de subvenções ao consumo de alimentos às populações em situações de risco alimentar-nutricional; *iii)* atendimento dessas funções mediante ação integrada da política agrária e de segurança alimentar e nutricional. Nesse contexto, o PAA apresenta grande similaridade com o Fome Zero, porque trabalha nas duas pontas: de um lado, comprando alimentos, e proporcionando trabalho e renda para os pequenos agricultores e, de outro lado, cuidando de pessoas em situação de maior vulnerabilidade social. A avaliação feita permitiu verificar que houve considerável tendência de distanciamento dos objetivos iniciais do programa. E, o que é mais grave, não houve introdução de nova estratégia em substituição à original.

Do lado orçamentário, verificou-se queda e estagnação das dotações em 2003 e 2004, e na prevista para 2005. Além disso, a promessa do aporte de recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para aquisições de alimentos da agricultura familiar não se confirmou nos exercícios de 2003 e 2004, e não está regulamentada para 2005. Isso evidencia uma falta de comprometimento com o programa e um enfraquecimento da prioridade inicialmente firmada. Este ponto é mais bem explicitado no quadro a seguir.

Dos seis instrumentos listados no quadro 1, os três primeiros são operados exclusivamente pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e cumprem funções típicas de política agrícola (provisão de crédito, seguro de preço e/ou aquisições de alimentos para formação de estoques). Já os instrumentos 4, 5 e 6 correspondem a um desenho típico de apoio à produção local ou regional dos agricultores familiares, com consumo também nessas localidades por grupos sociais em situações de risco alimentar.

QUADRO 1

Instrumentos – funções, recursos e resultados do PAA

Instrumentos desenhados pelo PAA	Características e organismo operador	Função da política pública	Recursos (R$ milhões) gastos ou aportados no orçamento 2003-2005	Resultados obtidos: agricultores beneficiados
1 – Contrato de compra antecipada da produção	Crédito à produção armazenável (liquidável em dinheiro ou espécie a preço garantido. (Conab))	Política agrícola (incentivo à produção e comercialização de alimentos)	2003: 56,3 2004: 34,6 2005: sem previsão	2003: 31,8 mil 2004:16,4 mil 2005: sem previsão
2 – Contrato de Garantia de Compra	Contrato de garantia de compra ao preço referencial (Conab) – "ex-ante"	Política agrícola - comercial	2003 e 2004: não havia sido implementado	Não houve
3 – Contrato de Compra Direta	Compra direta "ex-post" ao preço ref. (Conab)	Política agrícola – Comercial – Estoques	2003: 6,6 2004: 31,2 2005: sem previsão	2003: 3,4 mil 2004: 15,8 mil 2005: sem previsão
4 – Contrato de Compra Antecipada Especial	Crédito à produção liquidável em espécie para suprir carências alimentares (doação simultânea) Conab	Subvenção ao consumo alimentar	2003: 18,5 2004: 41,6 2005: sem previsão	2003: 5,8 mil 2004: 18,0 mil 2005: sem previsão
5 – Contrato de Compra Direta Local	Compra local para doação simultânea sem antecipação de crédito (inclui produtos perecíveis) operado por convênio com estados e municípios.	Subvenção ao consumo alimentar	2003: 19,2 2004: 33,1 2005: sem previsão	2003: 8,3 mil 2004: 17,32 2005: sem previsão
6 – Incentivos ou Apoio à Produção e ao Consumo do Leite (IPCL)	Semelhante ao item 5, operado por convênio com governo estaduais ou municipais	Nutrição em saúde	2003: 61,8 2004: 61,8 2005: sem previsão	2003: sem operação 2004: 13,1 mil agric. 2005: sem previsão
Total dos recursos aplicados (ou aportados ao PAA)	-	-	**2003: 81,0/400,0 2004: 202,2/179,00 2005 (previsão): 208,00**	-

Fonte: DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA. Relatório de Avaliação do PAA.

Verifica-se, ao se analisar o quadro, que ocorre um deslocamento das ações do PAA para a subvenção local ao consumo de alimentos, assim como uma diminuição dos aportes orçamentários globais do programa (de R$ 400 milhões em 2003 para R$ 202 em 2004 e R$ 208 milhões em 2005).

Uma outra informação relevante sintetizada no quadro (coluna 2) diz respeito ao organismo operador do programa e às características específicas dos seus contratos (convênios) operacionais. Os quatro primeiros instrumentos estão sendo operados pela Conab. Nas compras direta e antecipada a empresa relaciona-se diretamente com o público-alvo. A "compra antecipada especial" diferencia-se basicamente porque a Conab recorre à intermediação das cooperativas e associações de produtores para proceder aos adiantamentos; e também porque a produção é doada a instituições de caridade. Já o contrato de garantia de compra, também previsto para ser operado pela Conab, não foi implementado. Quanto aos dois últimos instrumentos (compra direta local e o programa de incentivo à produção e ao consumo do leite), são operados mediante convênio firmado pelo governo federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com algum ente federativo (estados, municípios ou DF) para as aquisições previstas no PAA no estado ou no município, com contrapartidas orçamentárias dos convenentes.

Do ponto de vista do desenho institucional, o PAA inovou ao criar instrumentos de crédito com garantia de compra (compra antecipada, garantia de compra, compra direta local, etc) dirigidos especificamente para concretizar a estratégia integrativa do fomento à produção – principalmente a agricultura familiar –, conectada ao atendimento às populações em risco alimentar. Essa estratégia foi desenhada ainda na origem pelo antigo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), em conexão com a Conab. Na avaliação pode-se perceber que há uma mudança profunda de condução do programa. Na realidade, identifica-se um processo de desconstrução do programa. Três fatores identificados na avaliação constituem a prova empírica disto: *i)* ao longo do ano de 2004 e da previsão para 2005, há encurtamento dos recursos orçamentários, incluindo aí a desvinculação dos recursos da PGPM; *ii)* em decorrência dessa restrição, tem-se a decisão do MDS, única fonte supridora de recursos, de priorizar suas aplicações em projetos estritamente ligados ao atendimento da população em risco alimentar local ou aos diferentes convênios interestaduais e intermunicipais, para promover projetos de produção e consumo de alimento específico, a exemplo do leite; e *iii)* a ação da área financeira governamental de redução do alcance das inovações instrumentais gerenciadas pela Conab, objetivando sua completa bancarização.

Um outro ponto ressaltado refere-se ao papel do grupo gestor. A gestão do PAA, com caráter interministerial, encontra no grupo gestor do programa um espaço restrito de ação, quando considerada a complexidade política e administrativa que esse programa enseja. Na prática, o grupo gestor tem se limitado a indicar e definir os preços de referência dos produtos a serem objeto do programa; tudo o mais tem ficado na competência específica de cada ministério. Contudo, como o programa acarreta ações e decisões interministeriais de fomento, de subvenção ao consumo, e ainda de interação dessas funções, sobram problemas sem foro de decisão e gestão colegiado. A gestão interministerial do programa, em seu aspecto normativo-administrativo, restringiu-se a esse escasso conjunto de providências do grupo gestor. Tudo o mais

correu por conta da ação de cada ministério, sem aparente contrapartida na administração interministerial. Assim, a engenharia fiscal e financeira do programa correu por conta exclusiva do Ministério da Fazenda; a política agrícola, por conta do Ministério da Agricultura; a interação com a reforma agrária, por conta do MDA; e as ações de segurança alimentar, por conta do Mesa, atual MDS.

Destaca-se na avaliação que as ações de gestão já regulamentadas (Decreto nº 4.772 de 02/07/2003) e as estratégias de política necessitam de um arranjo de gestão política colegiada mais eficaz do que aquela ora em operação pela atual organização do grupo gestor. Esta é uma exigência institucional, sob pena de fragmentar o programa e inviabilizar sua gestão interministerial.

Outro aspecto ressaltado na avaliação refere-se à engenharia fiscal e financeira do PAA que ainda não está madura para suportar as funções originais para as quais o Programa foi concebido. Na realidade, a lei que criou o PAA introduziu uma inovação ao estilo crédito-popular à agricultura familiar, gerida operacionalmente pela Conab e financiada por recursos do Fundo da Pobreza. Essa iniciativa gerou relativa autonomia regulatória. Os novos instrumentos criados pela Conab são, na realidade, adaptações de inovações comerciais e financeiras já existentes e praticadas pela política agrícola convencional. O contrato da compra antecipada, por exemplo, foi inspirado no pré-EGF – Empréstimos do Governo Federal –, operado pela antiga Comissão de Financiamento da Produção (CFP), nos anos 1980. A característica inovadora reside no fato de tais instrumentos serem direcionados ao agricultor familiar.

Entretanto, o bloqueio às inovações financeiras e comerciais do PAA operadas pela Conab paralisou o programa e inviabilizou uma positiva interação da empresa pública com o Banco do Brasil, que se iniciara no processo. Essa é uma demonstração clara da dificuldade de se atingirem os objetivos para os quais o programa foi inicialmente proposto. Os recursos da PGPM – estoques públicos e os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (subvenção ao consumo de alimentos) –, como quaisquer recursos fiscais, são disputados para outros usos. Por essa razão é fundamental que se tenha clareza de rumos para estabelecer prioridades no gasto público. Pois somente se ficar claro para o governo e para a sociedade que esse programa tem eficácia potencial muito alta para a política agrária e para a segurança alimentar é que poderá ser desenhada uma engenharia financeira de longo prazo. Somente assim ter-se-ia um foro específico para cuidar de assuntos de interesse do PAA.

A criação de um mecanismo eficiente de controle, de tal forma que seja possível monitorar o pagamento dos recursos antecipados, principalmente na modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF) também é apontada no documento como uma sugestão importante. A existência desse tipo de controle teria como objetivo eliminar ou, pelo menos, diminuir os índices de inadimplência.

O relatório finaliza com algumas sugestões para melhoria do desempenho do programa. Entre as principais sugestões estão a recuperação da estratégia do "pólo institucional de compras", com claras explicitações do fomento agrícola-comercial e de medidas de subvenção ao consumo, integrando-as onde couber ou separando-as quando necessário. Também é apresentado como sugestão que o grupo gestor do PAA tenha atribuições ampliadas para gestão colegiada de todas as ações que dizem respeito a: *i)* fomento produtivo-comercial (Plano de Safra); *ii)* ações de subvenção ao

consumo de alimentos com incentivo a produção local; e *iii)* definições técnico-políticas concernente a problemas interministeriais, provocados pela agenda do PAA e do Plano de Safra da Agricultura Familiar.

Propõe-se ali a avaliação específica do Programa do Leite e dos Contratos de Compra Direta local, ambos conveniados com estados e municípios, tendo em vista aferir o seu grau de congruência com os objetivos do Programa de Aquisições.

Finalmente, é necessário deixar claro que as inovações comerciais e financeiras introduzidas ou recriadas pelo PAA, a exemplo dos contratos de compra antecipada da produção e garantia de compra, merecem devida atenção para serem aperfeiçoadas e viabilizadas do ponto de vista orçamentário em razão do potencial de fomento produtivo e comercial da agricultura familiar. Nesse sentido, merecem ser corrigidos os mecanismos de fiscalização e controle aparentemente frouxos no primeiro ano de implementação, para inibir eventuais movimentos de inadimplência.

A política de preços mínimos, por seu turno, deverá alocar recursos da rubrica orçamentária Formação de Estoques Públicos – PGPM para aplicação específica aos agricultores familiares, pelo menos na proporção em que estes participam no Produto Interno Bruto do setor agrícola.