

DESENVOLVIMENTO RURAL

Introdução

Uma avaliação das ações do governo, independentemente da área, que abarque um período de tempo considerável – no caso os últimos oito anos – é difícil e requer um esclarecimento prévio quanto ao contexto em que estas foram pensadas e às condições concretas enfrentadas para a sua implementação; demanda ainda um balanço do que se realizou e do que não se conseguiu realizar e, finalmente, a indicação do que impediu a execução. No caso do Desenvolvimento Rural, coloca-se, desde logo, a necessidade de também se levar em consideração duas questões: a imprecisão do espaço rural (nova ruralidade), isto é, a dificuldade de se identificar qual seja o espaço físico e socioeconômico incluído por esta designação; e o fato de o “rural” ser o *locus* de maior concentração de pobreza e desigualdade no país.

O rural permanece, nas sociedades modernas, como um espaço específico e diferenciado.⁴⁶ A construção social do espaço rural resultou não apenas da ocupação do território, mas sobretudo das formas de dominação social constituídas a partir da posse e do uso da terra e dos demais recursos naturais, bem como das relações que se foram estabelecendo entre campo e cidade. Há também de se considerar o espaço rural como um lugar de vida, ou “lugar onde se vive (particularidades do modo de vida e referência identitária) e lugar de onde se vê e se vive o mundo (a cidadania do homem rural e sua inserção na sociedade nacional)”.⁴⁷

Ademais, o meio rural brasileiro converteu-se também num lugar de residência dissociado do local de trabalho; não é utilizado exclusivamente para trabalho agrícola e moradia: parcelas significativas das pessoas residentes no meio rural estão desocupadas ou ocupadas em atividades não agrícolas,⁴⁸ situação que ainda teria permitido a permanência de residentes em áreas rurais, mas fora das atividades agropecuárias *stricto sensu*, dedicadas a ocupações não agrícolas.

De outra parte, os pequenos municípios, pelo menos aqueles com população total de até 50 mil habitantes, ainda conservam características socioeconômicas e culturais que possibilitam identificá-los mais como espaços “rurais” do que como propriamente “urbanos”. O pequeno município é parte integrante do mundo rural. No Brasil, parcela significativa da população rural vive nas zonas rurais dos pequenos municípios.⁴⁹

46. Wanderley, M. N. B. Territorialidade e ruralidade no Nordeste: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. SEMINÁRIO INTERNACIONAL PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. 28-30 de setembro de 1999, Campina Grande, PB. Anais... Campina Grande: UFPB/Cirad, 1999.

47. Idem, *ibidem*, p. 2.

48. Silva, J. G. e Del Grossi, M. E. A evolução das rendas e atividades rurais não agrícolas no Brasil. In: SEMINÁRIO SOBRE POBREZA RURAL. Anais... Rio de Janeiro, 2000. Esse texto é parte de uma pesquisa mais ampla denominada Projeto Urbano, que conta com o apoio da Fapesp e do Pronex/CNPq-Finep.

49. O Censo Demográfico de 2000 (IBGE) contabilizou os seguintes números relativos aos municípios com até 20 mil habitantes: 73% concentram quase 20% da população. Se a estes números somarmos os municípios com até 50 mil habitantes, verificamos que passam a abarcar 90,5% do número e a conter 37,7% da população do país.

Não se pode, portanto, deixar de ter sempre presente que o “... mundo rural não é apenas campo, não é apenas atividade agropecuária”; é um espaço diversificado, onde as pessoas se organizam para viver e trabalhar sob múltiplas formas e variados propósitos.

Conhecer sua heterogeneidade e complexidade é condição elementar para pensar propostas de intervenção apropriadas a promover o seu desenvolvimento. E para que seja efetivamente um *desenvolvimento integrado*, haverá de alcançar todas as dimensões sociais e naturais do rural, atendendo às especificidades da enorme diferenciação regional existente no Brasil.⁵⁰

Tal desenvolvimento integrado deve significar, entre outras coisas, prover o meio rural das chamadas “comodidades urbanas”:⁵¹ viabilizar o acesso a serviços, infra-estruturas e informações de todos os tipos, além de assegurar o adequado acesso aos meios e às condições de produção.

Os programas e as ações direcionados para o Desenvolvimento Rural – reiterados nos dois últimos PPAs – deveriam implementar e consolidar uma proposta ampla de transformação do meio rural, reduzindo as diferenças na qualidade de vida e no acesso a bens e serviços públicos entre as áreas urbana e rural. Para tanto, seriam priorizadas ações de fortalecimento da agricultura familiar e de apoio aos trabalhadores rurais sem ou com pouca terra.⁵²

Enquanto os dados relativos ao início da década de 1990 permitem estabelecer um referencial sobre as condições de vida e acesso a bens e serviços no campo, os relativos ao final da década devem incorporar os efeitos das políticas implementadas no período. Os indicadores assim obtidos não refletem com exclusividade os possíveis efeitos de políticas pontuais voltadas para o Desenvolvimento Rural, mas o resultado de toda a ação governamental no âmbito macroeconômico e daquelas de caráter setorial, direcionadas exclusivamente, ou não, para a área rural.

Assim, ao se buscar um balanço das ações governamentais dirigidas para este espaço (econômico, social e geográfico), coloca-se como primeira tarefa verificar se a desigualdade social estaria (ou não) diminuindo – sendo resultante dos programas governamentais –, ou se ao menos houve melhorias quanto ao acesso e à disponibilização das “comodidades urbanas”. Esta não é uma tarefa simples. Primeiro, não é possível isolar os efeitos de cada ação de tudo o que acontece nos âmbitos público e privado diariamente. Segundo, a tarefa exige a disponibilização de informações apropriadas, referentes ao movimento do problema (reduziu, aumentou, estabilizou, mudou de lugar ou natureza?). De qualquer modo, é possível, a partir dos dados disponíveis, obter uma visão geral de alguns aspectos da vida rural.

Evolução de alguns indicadores

População rural

Entre 1991 e 2000, a população rural diminuiu em números absolutos de forma crescente. O Censo Demográfico de 2000 apresenta uma população rural para o país de

50. Garcia, R. C. O desenvolvimento rural e o PPA 2000-2003: uma tentativa de avaliação. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão n. 938), p. 8.

51. Queirós, M. I. P. Cultura, sociedade rural, sociedade urbana no Brasil. Rio de Janeiro: LTC/Edusp, 1978.

52. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2000-2003. Brasília: MPO, 2000.

quase 4 milhões de pessoas a menos que a registrada em 1991. Considerando-se que as taxas de crescimento vegetativo da população rural têm sido sempre superiores às do meio urbano, os números aproximados da perda de população rural mais que dobram. Assim, nesta última década, cerca de 10 milhões de pessoas, ou 2,8 milhões de famílias, teriam deixado o meio rural. O fato de se ter cada vez menos pessoas e famílias no campo – mais do que replicar um fenômeno historicamente observado em países desenvolvidos – traduz, em países como o Brasil, as dificuldades de obtenção de bases econômicas e sociais adequadas de acesso a trabalho e renda por parte de significativos contingentes populacionais rurais.

O acelerado processo de concentração populacional em áreas urbanas “... é resultado de diferenças nas taxas de crescimento natural, ou seja, diferenças nas taxas de fecundidade e de mortalidade, e de movimentos migratórios, tendo os últimos um papel mais importante”.⁵³ Assim, importa ressaltar que os movimentos migratórios “foram os grandes responsáveis pelo processo de concentração urbana, porque o crescimento vegetativo é tradicionalmente mais baixo nas áreas urbanas, notadamente nas cidades maiores”.⁵⁴ Outro aspecto importante para a compreensão do que vem ocorrendo na área rural brasileira está no fato de que, a partir dos anos 1970, o fluxo migratório de origem rural, além de seletivo por sexo – a mulheres migrando mais –, também passou a ser por idade, concentrando-se nas idades produtivas. Se não for contido, tal processo pode agravar as condições de trabalho e de reprodução deste em áreas rurais.

A população urbana cresceu em todas as regiões entre 1991 e 2000, enquanto a rural diminuiu em termos absolutos em todas elas, de modo mais acentuado no Sul, no Centro-Oeste e no Nordeste, como mostra a tabela 17. Enquanto em 1991 a área rural concentrava 24,4% da população do país, em 2000, esta participação cai para 18,75%.

Em 2000, o Sudeste, com a maior concentração de população urbana (47,5% do total), abrigava apenas 9,48% da população rural. O Nordeste ainda responde pelo maior contingente de população rural – cerca de 47% do total –, mesma proporção que a do início da década, embora, em termos absolutos, tenha havido uma diminuição de quase 2 milhões de pessoas.

TABELA 17

População residente total e rural – Brasil e grandes regiões, 1991 e 2000

Especificações	Total			Urbana			Rural			% da Pop. Rural	
	1991	2000	Variação %	1991	2000	Variação %	1991	2000	Variação %	1991	2000
BRASIL	146.825.475	169.799.170	15,65	110.990.990	137.953.959	24,29	35.834.485	31.845.211	-11,13	24,41	18,75
Norte	10.030.556	12.900.704	28,61	5.922.574	9.014.365	52,20	4.107.982	3.886.339	-5,40	40,95	30,13
Nordeste	42.497.540	47.741.711	12,34	25.776.279	32.975.425	27,93	16.721.261	14.766.286	-11,69	39,35	30,93
Sudeste	62.740.401	72.412.411	15,42	55.225.983	65.549.194	18,69	7.514.418	6.863.217	-8,67	11,98	9,48
Sul	22.129.377	25.107.616	13,46	16.403.032	20.321.999	23,89	5.726.345	4.785.617	-16,43	25,88	19,06
Centro-Oeste	9.427.601	11.636.728	23,43	7.663.122	10.092.976	31,71	1.764.479	1.543.752	-12,51	18,72	13,27

Fonte: IBGE – Censos Demográficos 1991 e 2000.

Domicílios rurais: algumas características

A diminuição da população rural em termos absolutos influencia na diminuição do número de domicílios pesquisados pelas Pnads de 1993 e 2001. No conjunto das

53. Camarano, A. e Beltrão, K. I. Distribuição espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século. Ipea. Rio de Janeiro: novembro de 2000 (Texto para Discussão n. 766), p. 14.

54. Idem, ibidem, p. 15.

regiões pesquisadas, verificou-se uma diminuição da ordem de 5,2% do total de domicílios neste período, como mostra a tabela 18.

Na região Norte, a única área rural coberta pela Pnad é a do estado do Tocantins. Nesse caso, houve um aumento de 3,3% no número de domicílios, provavelmente em virtude de essa região não ter esgotado as possibilidades de ocupação do seu espaço rural, embora, como visto anteriormente, no conjunto, a população rural da região Norte tenha diminuído entre 1991 e 2000. Em sentido oposto, o Sudeste apresentou o maior decréscimo relativo no número de domicílios: cerca de 7% entre 1993 e 2001.

TABELA 18

Domicílios particulares permanentes existentes na área rural – regiões e Brasil, 2001 e 1993

Ano	Norte ¹	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
2001	85.364	3.346.330	1.679.963	1.331.579	450.928	6.894.164
1993	82.608	3.553.704	1.804.961	1.352.288	478.304	7.271.865
Dif. (%)	3,34	-5,84	-6,93	-1,53	-5,72	-5,19

Fonte: IBGE – Pnads de 1993 e 2001.

Nota: ¹ Dados somente do estado do Tocantins.

Quanto à qualidade dos domicílios rurais, os dados apontam para uma melhoria importante daqueles construídos em alvenaria – *pari passu* à diminuição dos construídos com madeira aparelhada, taipa não revestida e palha –, o que elevou de cerca de 84,8% para 88,5% o total de domicílios construídos com material permanente de melhor qualidade (alvenaria e madeira aparelhada). Nas áreas urbanas, os domicílios de alvenaria e madeira aparelhada constituíam, em 2001, 98,3% do total. O principal material de cobertura dos domicílios rurais e urbanos, em 2001, era a telha (cerca de 91% dos domicílios rurais e 74,3% dos urbanos).

A possibilidade de se avaliar corretamente a qualidade dos domicílios fica prejudicada pela falta de informações. Os tipos de materiais utilizados podem dar uma primeira indicação, mas são insuficientes para a construção de um quadro, mesmo aproximado, das condições de habitabilidade – segurança e conforto – dos domicílios pesquisados. Entretanto, mesmo sendo superficial, os dados sobre as condições em que vivem parcelas das populações rurais e urbanas mostram a precariedade de boa parte das habitações existentes.

O abastecimento de água com canalização interna, em 1993, estava presente em 38,2% dos domicílios e, em 2001, em 47,3%. Em 1993, pouco mais da metade dos domicílios rurais dispunha de algum tipo de rede de esgoto (55,1% do total); em 2001, esta cobertura contemplou quase 67% dos domicílios rurais. Embora tenham tido uma evolução considerável, esses indicadores revelam uma imensa diferença entre as áreas rural e urbana e, mais preocupante, condições insuficientes de garantia dos níveis de sanidade desejáveis.

O acesso a bens de consumo duráveis nos domicílios rurais sofreu algumas variações positivas no período 1993-2001. No entanto, este indicador é sempre mais abrangente para os domicílios urbanos.

O item que apresentou maior crescimento foi o de acesso a geladeiras, que em 2001 estava presente em mais de 55% dos domicílios rurais, como mostra a tabela 19. Nas áreas rurais, o acesso a *freezer* e máquina de lavar roupa permanece restrito.

TABELA 19

Domicílios particulares permanentes com bens de consumo duráveis na área rural, 1993 e 2001

(Em %)

Tipo de objeto	1993	2001
Filtro	40,39	41,67
Fogão	87,22	92,46
Freezer	9,94	15,59
Geladeira	34,40	55,19
Máquina de lavar	8,01	10,07
Rádio	75,12	82,40
Televisão	39,74	64,77
preto e branco	24,85	12,72
colorida	14,88	52,05

Fonte: IBGE – Pnads 1993 e 2001.

Rendimentos e ocupação na área rural

Os dados gerais sobre o rendimento domiciliar das pessoas ocupadas mostram uma ligeira deterioração na área rural no período considerado (1993-2001). À medida que aumenta o percentual daqueles com renda de até três salários mínimos mensais (SMM) – 65,2% para 67,1% –, diminui o dos com rendimentos superiores a dez salários mínimos, de 4,5%, em 1993, para 3,06%, em 2001. Também se ampliam – em termos relativos e absolutos – os ocupados com “rendimento zero”, que eram cerca de 60 mil, em 1993, e passaram a ser 73,6 mil, em 2001. Por sua vez, os rendimentos das pessoas ocupadas nas áreas urbanas evidenciam comportamento distinto: diminui a participação daqueles com rendimento zero e dos que recebem até 3 SMM; e aumenta a participação nas demais faixas salariais.

O número de pessoas ocupadas no meio rural decresceu em cerca de 15% entre 1993 e 2001, ou seja, uma taxa maior que a observada para a diminuição da população rural, o que reforça o argumento de maior migração rural nas faixas etárias produtivas. De outra parte, a ocupação urbana, no mesmo período, cresceu 23,4%, também revelando aumento na incorporação de contingentes de origem rural, além de outros segmentos sociais antes fora do mercado de trabalho (ver tabela 20).

TABELA 20

Pessoas ocupadas por área e por renda domiciliar, 1993 e 2001

Área	Faixas de rendimento domiciliar	1993		2001	
		Nº	%	Nº	%
RURAL	Até 3 SMM	11.135.258	65,27	9.676.359	67,10
	Mais de 3 a 10 SMM	4.073.545	23,88	3.765.625	26,11
	Mais de 10 SMM	768.587	4,50	443.935	3,08
	Rendimento zero	59.199	0,35	73.554	0,51
	Ignorado	1.024.719	6,01	441.496	3,06
	Não aplicável	–	–	18.863	0,13
	Total	17.061.308	100,00	14.419.832	100,00
URBANA	Até 3 SMM	16.944.710	34,23	17.924.709	29,37
	Mais de 3 a 10 SMM	21.168.479	42,76	28.518.192	46,72
	Mais de 10 SMM	8.935.967	18,05	12.353.817	20,24
	Rendimento zero	274.919	0,56	62.471	0,10
	Ignorado	2.176.555	4,40	1.620.302	2,65
	Não aplicável	–	–	558.849	0,92
	Total	49.500.630	100,00	61.038.340	100,00

Fonte: IBGE – Pnads 1993 e 2001.

A tabela 21 mostra como essa variação afetou os diversos grupos ocupacionais da área rural. Exceto o grupo de “empregadores”, que aumentou em cerca de 26,5 mil pessoas, os demais sofreram perdas. O grupo dos “não remunerados” foi o que apresentou a maior diminuição, acumulando, no período, uma perda líquida de quase 1,3 milhão de pessoas. Os “empregados” diminuíram 16,9%, e os “por conta própria”, 10,3%.

TABELA 21

Pessoas ocupadas por tipo de ocupação na área rural, 1993 e 2001

Tipo de ocupação	(A) 1993	(B) 2001	Diferença (B-A)
Empregados	5.205.516	4.326.263	-879.253
Trab. domésticos	528.118	523.912	-4.206
Conta própria	4.289.331	3.846.744	-442.587
Empregadores	329.824	356.199	26.375
Não remunerados	4.738.076	3.477.951	-1.260.125
Trabalhadores p/ próprio consumo	1.970.443	1.877.268	-93.175
Trabalhadores na construção p/ uso	–	10.929	10.929
Sem declaração	–	566	566
Ocupados/Total	17.061.308	14.419.832	-2.641.476

Fonte: IBGE – Pnads 1993 e 2001.

As estruturas da renda domiciliar por tipo de ocupação apuradas em 1993 e 2001 são similares, mas apresentam algumas diferenças significativas. Os “empregados” e os trabalhadores “não remunerados”, que juntos somam mais de 50% dos ocupados rurais, foram os que apresentaram as maiores perdas entre esse anos. Os “empregados” com renda familiar de até 1 SMM sofreram decréscimo de 42%, passando de 1,15 milhão para 670 mil pessoas; aqueles com rendimento domiciliar maior que 1 SMM e inferiores a 3 SMM, 272 mil pessoas, sofreram redução enquanto os empregados com rendimentos superiores a 3 SMM e inferiores a 10 SMM, se reduziram ligeiramente (cerca de 27 mil pessoas). Os empregados com “rendimento zero” quase desapareceram: eram cerca de 4,5 mil, em 1993, e menos de 700, em 2001. O grupo dos “não remunerados” perdeu mais de 1,2 milhão de trabalhadores entre 1993 e 2001, mas ainda assim congregavam 24% do total dos ocupados rurais em 2001.

Esses números reforçam a hipótese de que teriam sido estes grupos – empregados e não remunerados – os que mais contribuíram para as elevadas taxas de migração rural, na medida em que estariam, em tese, mais vulneráveis a crises e com menos condições de permanecer no meio rural em caso de desemprego.

Ações do Governo: 1995-2002

Reforma agrária

Os dois períodos do governo FHC tiveram características diferenciadas quanto à implementação da reforma agrária. As promessas eleitorais para o primeiro período enfatizavam o compromisso de acelerar os assentamentos rurais, tendo sido estabelecido como meta o assentamento de 280 mil famílias no quadriênio 1995-1998. As condições para tanto estavam dadas: os instrumentos legais estavam disponíveis; o preço da terra havia caído após o Plano Real; os movimentos sociais rurais esperavam a concretização das promessas governamentais; de modo geral, a opinião pública percebida nos grandes centros urbanos era favorável à reforma agrária, que finalmente perdia

seu tradicional ranço de contestação social, sendo vista como uma estratégia válida para o equacionamento de problemas socioeconômicos estruturais: promover a inclusão social e a cidadania para os sem-terra.

Dois incidentes vieram conturbar esse quadro: os conflitos rurais de Corumbiara, em Rondônia (agosto de 1995), e de Eldorado de Carajás, no Pará (abril de 1996), os quais provocaram inúmeras mortes, envolvendo os sem-terra, forças policiais e pistoleiros.

O equacionamento de soluções para a questão agrária mais uma vez enfrentava a necessidade de produzir respostas rápidas para evitar a expansão dos confrontos. O governo se viu pressionado pela opinião pública, pelos movimentos sociais e por suas próprias bases de sustentação a implementar, rapidamente, ações capazes de controlar os focos de conflitos já deflagrados e os ainda em gestação. Mas os conflitos rurais nesses últimos oito anos não arrefeceram. Em 2002, o número de conflitos no campo foi apenas menor que o verificado em 1998 e 1999 (ver tabela 22), mas aumentou quase 70% relativamente a 1995, passando de 440 para 743.

Os dados dos conflitos no campo registrados pela Comissão Pastoral da Terra, durante 2002, mostram que este ano foi particularmente violento para os trabalhadores do campo. O número de assassinatos em conflitos por terra foi de 43, somente menor ao verificado em 1996 (46), ano em que ocorreu o massacre de Eldorado dos Carajás, quando 19 sem-terra foram mortos e 69 feridos.

Os assassinatos decorrentes de conflitos pela terra, que haviam diminuído entre 1999 e 2001 – ano em que foram registradas 29 ocorrências –, voltaram a aumentar, talvez refletindo a desaceleração do processo de reforma agrária, que em 2002 registrou seu pior desempenho desde 1995.

O número total de pessoas envolvidas nos conflitos aumenta entre 1995 e 1998, diminui nos anos dois anos seguintes (1999 e 2000) e se estabiliza em 2002. Ainda assim, neste último ano, foram mais de 425 mil pessoas envolvidas em conflitos em mais de 3 milhões de hectares.

TABELA 22

Conflitos de terra,¹ 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ²
Nº de conflitos	440	653	658	751	870	556	681	743
Assassinatos	39	46	29	38	27	20	29	43
Pessoas envolvidas	318.458	481.490	477.105	662.590	536.220	439.805	419.165	425.780
Hectares conflitivos	3.250.731	3.395.657	3.034.706	4.060.181	3.683.020	1.864.002	2.214.930	3.066.436

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (www.cptnac.com.br/conflitos/index).

Notas: ¹ O número de conflitos é a soma das ocorrências de conflitos por terra, ocupações e acampamentos.

² Em 2002, está registrada a soma dos conflitos pela seca (5), conflitos pela água (8) e garimpo (1).

No período de 1995 a 1998, a reforma agrária assume papel relevante na agenda governamental em função da demanda crescente por terra exercida por setores organizados da sociedade. No âmbito administrativo, esta maior importância resultou na criação, em 1997, do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, que, em 1999, se transformou no Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, posteriormente denominado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A principal orientação estratégica nesse período foi a conduzir o processo de reforma agrária de modo descentralizado, pelo repasse, aos estados e municípios, de várias tarefas e prestação de serviços aos assentados e assentamentos, o que até então constituía tarefa exclusiva da União.

Esse primeiro período do governo FHC, na área rural, marcado por forte pressão dos movimentos sociais, acelerou as ocupações de terras e a instalação de acampamentos de famílias sem-terra. A ação governamental na área tratou de agilizar os procedimentos de obtenção de novas áreas para novos projetos, o que permitiu que a meta de assentamentos fixada para o período fosse atingida, como será mostrado adiante.

Para fazer frente às crescentes pressões vindas dos movimentos sociais, foi editada, em 11 de junho de 1997, a Medida Provisória nº 1.577,⁵⁵ que deu início a grandes transformações na maneira de o governo lidar com a reforma agrária. Além de estabelecer novos critérios para vistorias e processos de desapropriação de áreas improdutivas para fins de reforma agrária, consagrou a possibilidade de, via convênios, serem repassadas aos estados tarefas antes executadas apenas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), como: cadastramento, vistorias e avaliações de propriedades rurais situadas no seu território, bem como outras atribuições relativas à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, como meio de implementar a descentralização da execução de grande parte do programa.

Entre 1995 e 1998,⁵⁶ foram assentadas 284.228 famílias em uma área total de 12,8 milhões de hectares, distribuídas por 2.428 projetos de assentamento (ver tabela 23). O aumento do número de projetos e de famílias assentadas gerou forte demanda por obras de infra-estrutura e assistência técnica, às quais vieram se somar os requerimentos de projetos criados e de famílias assentadas antes de 1995, quase todos com pendências variáveis para o cumprimento dos respectivos processos de implantação e emancipação. Desses ainda restavam, em dezembro de 2002, 176 mil famílias distribuídas por 953 projetos, que ocupam, em conjunto, uma área de pouco mais de 21 milhões de hectares.

TABELA 23

Assentamentos realizados, 1º período (1995-1998); 2º período (1999-2002)

Especificações	1º período 1995-1998	2º período 1999-2002	Total 1995-2002
Nº de projetos criados	2.428	2.672	5.100
Nº famílias – capacidade de assentamento	295.705	176.777	472.482
Nº famílias assentadas	284.228	139.585	423.813
Área (em ha)	12.788.926	9.236.8556	22.025.780

Fonte: MDA/Incra/SD/Sipra (Cadastro atualizado até 20/12/2002).

Para responder a tantos desafios, foram criados alguns programas para acelerar o processo de implantação e emancipação dos assentamentos: Lumiar, Casulo, Roda

55. Em suas reedições posteriores, a Medida Provisória nº 1.577/97 recebeu acréscimos no sentido de dificultar e penalizar as invasões de terras.

56. Os números apresentados a seguir referem-se aos projetos em execução em dezembro de 2002, que foram objeto de revisão e reenquadramento por força da Portaria MDA/Incra nº 80, de 24/4/2002. Incluem assentamentos em terras desapropriadas, em vagas abertas em projetos antigos, os decorrentes dos programas Cédula da Terra, Banco da Terra e do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), segmento crédito fundiário.

Viva e Cédula da Terra, a par de outros mecanismos de parceria buscados com estados e municípios. Apesar dos bons propósitos de cada um deles, restrições de ordem orçamentária e técnica, além de problemas gerenciais, acabaram por limitar o alcance de cada um. Destes, só resta em atividade o Projeto Casulo. Os demais ou foram extintos (caso do Lumiar), tornados inoperantes, ou tiveram o prazo de execução encerrado (Cédula da Terra).

Em março de 1999, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi formalmente estruturado e procedeu a uma revisão das ações e diretrizes operacionais existentes. O documento *Novo Mundo Rural* explicitou nos seguintes termos as orientações a serem implementadas:

promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos –, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas (MDA, 1999, p.1).

Em decorrência foram propostas as seguintes ações:

Extinção do Procerá, até então único programa específico de crédito para os assentados da reforma agrária; suas atribuições passaram a ser executadas pelo Pronaf-Linha A.

Descentralização da reforma agrária, com apoio decisivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que ficou encarregado da formulação da estratégia de desenvolvimento rural de caráter geral, estimulando a criação de conselhos estaduais e municipais que passariam a desenvolver parte das tarefas necessárias à viabilização dos assentamentos, que até então era de competência exclusiva da União (Incra).

Terceirização dos serviços da reforma agrária, cabendo aos assentados executar/contratar os serviços de infra-estrutura nos lotes e projetos de assentamento pelos quais passariam a receber um financiamento específico, que também incluiria os custos da elaboração do respectivo Projeto de Desenvolvimento do Assentamento (PDA).

Privatização da reforma agrária, permitindo à iniciativa privada promover projetos de assentamento.

Adoção de mecanismos para a compra da terra pelos interessados – trabalhadores rurais sem-terra ou com terra insuficiente – desde que organizados em associações, para possibilitar a compra de áreas a serem divididas entre seus membros; o Projeto Cédula da Terra foi implementado, no Nordeste, como experiência piloto dessa orientação, tendo sido seguido pela criação do Banco da Terra.

Em aparente contradição com os requerimentos do Banco da Terra, parte do movimento sindical rural, sobretudo a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), pressionou o MDA para a criação de uma linha de financiamento para a aquisição de terra pelos agricultores mais pobres – o Crédito Fundiário como parte de um programa mais amplo de combate à pobreza rural. Essa linha de ação, a ser desenvolvida em todos os estados da região Nordeste, em dois estados do Sudeste (Minas Gerais e Espírito Santo) e nos três estados do Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), deve viabilizar a aquisição de terras adequadas ao assentamento de agricultores, as quais, pela legislação vigente, não podem ser desapropriadas por terem área menor que quinze módulos rurais e/ou serem produtivas.

Várias dessas ações não chegaram a ser implementadas no todo ou em parte. Somente a extinção do Procerá e sua substituição pelo Pronaf foram completamente estabelecidas. A descentralização foi parcial, e ocorreu em poucos municípios; a privatização, ao menos na forma proposta, também não foi executada por conta de resistências dos movimentos sociais rurais, mas, sobretudo, por falta de interessados em assumir a tarefa. No entanto, desde então, a chamada “reforma agrária de mercado” ganhou impulso e amplitude, pelo menos até o fim de 2002.

As restrições orçamentárias e as novas orientações para a obtenção de terras para os assentamentos resultaram em gradual perda de importância da desapropriação de terras, até então uma ação prioritária do programa de reforma agrária.

Entre 1999 e 2002, foram assentadas 139.585 famílias, em 2.672 projetos, em uma área total de 9,2 milhões de hectares. Esses números incluem todas as formas de acesso à terra, ou seja, tanto os assentamentos via programa tradicional de reforma agrária – assentamento em terras públicas, obtidas, sobretudo, por desapropriações e arrecadação – quanto os de compra direta de terras, via Banco da Terra e Crédito Fundiário.

No segundo período do governo FHC (1999-2002), a política agrária foi redefinida em razão da prioridade que passou a ser dada aos mecanismos de aquisição de terras para novos assentamentos. Até então, o rito da desapropriação de terras determinava a velocidade da implantação dos projetos de assentamento de famílias de trabalhadores rurais sem-terra. O aumento do número de projetos e de famílias assentadas até 1998 gerou forte demanda por obras de infra-estrutura e assistência técnica. Às necessidades de assistência aos novos projetos somaram-se as dos projetos mais antigos. A partir de 1999, o ritmo dos assentamentos diminuiu: o período 1995-1999 concentra 67% dos assentados, como pode ser visto na tabela 24.

TABELA 24

Famílias assentadas, 1995-2002

Anos	Nº de famílias assentadas	(%)
1995	51.765	12,21
1996	64.312	15,17
1997	77.810	18,36
1998	90.341	21,32
1999	54.688	12,90
2000	37.024	8,74
2001	33.800	7,98
2002	14.073	3,32
Total 1995-2002	423.813	100,00

Fonte: MDA/Incra/SD/Sipra (Cadastro atualizado até 20/12/2002).

Essa mudança de rumo da política agrária fica mais evidente se analisadas as formas de obtenção de terras até 2002.

A partir de 1999, começa a declinar o volume de terras para a reforma agrária obtido via mecanismos tradicionais, sobretudo por meio de arrecadação e desapropriação. A tabela 25 revela uma redução de quase 28% na quantidade total de terras disponibilizadas para novos assentamentos entre os dois períodos considerados e, principalmente, a queda na obtenção por meio dos processos de arrecadação e de desapropriação. A diminuição de terras arrecadadas era esperada, já que o estoque de terras é finito. A cada ano restam menos áreas devolutas a serem discriminadas e arrecadadas.

Entretanto, não era esperada uma diminuição tão acentuada de áreas desapropriadas: de quase 7 milhões de hectares, no período 1995-1998, para 3,3 milhões de hectares entre 1999-2002 (redução de mais de 50%). Como contraponto, que indica a nova prioridade da política agrária, cresce o volume de terras obtido via compra direta, classificadas no Cadastro do Sipa/Incra como “reconhecimento”. Nesse caso, ocorreu um aumento de mais de oito vezes entre os períodos de governo aqui considerados, conforme mostra a tabela 25.

TABELA 25

Formas de obtenção de terras para a reforma agrária, 1995-1998 e 1999-2002

(Em hectares)

Forma de obtenção de terras p/ reforma agrária	1995-1998		1999-2002	
	(nº)	(%)	(nº)	(%)
Arrecadação	2.663.981,18	20,83	1.261.781,62	13,66
Desapropriação	6.922.525,51	54,13	3.319.679,19	35,94
Reconhecimento	340.041,26	2,66	2.868.042,51	31,05
Demais formas/Diversas	2.862.376,57	22,38	1.787.352,64	19,35
Brasil	12.788.924,52	100,00	9.236.855,96	100,00

Fonte: MDA/Incra/SD/Sipa (Cadastro atualizado até 20/12/2002).

A partir de 1999, o MDA/Incra estabelece como prioridades outras importantes ações: combate às superindenizações de terras desapropriadas, revisão da regulamentação relativa ao estabelecimento dos juros incidentes sobre propriedades desapropriadas, especificamente a eliminação dos juros cobrados em cascata, fim do pagamento de matas nativas e, ainda, maior rigor nas avaliações. Em dezembro desse ano, foi lançado o *Livro branco da grilagem de terras no Brasil* como ponto de partida de um processo mais amplo de reversão ao patrimônio da União de terras ocupadas irregularmente, de combate à fraude e à falsificação de títulos de propriedade. Destaca-se, ainda, a criação da Ouvidoria Agrária Nacional, com o objetivo de intervir nos conflitos agrários, em parceria com outros órgãos da União.

No fim de 2002, estavam em execução 6.053 projetos de assentamento, os quais envolveram 748.374 famílias assentadas. Desse total, 57,07% dos projetos e 44,1% das famílias assentadas ainda se encontravam nas etapas iniciais de instalação. Esses números incluem tanto as realizações do biênio 2001-2002 quanto projetos e famílias instalados antes de 1995. A partir da tabela 26, tem-se uma visão do estágio de desenvolvimento dos projetos existentes e das famílias assentadas até o fim de 2002, tendo-se como referência o período em que foram implantados.

Tanto o número de projetos quanto o de famílias assentadas constituem parâmetros importantes para aferir a velocidade com que os assentamentos rurais estão sendo viabilizados. A emancipação de cada assentamento requer o cumprimento de exigências relativas ao projeto como um todo, assim como às famílias assentadas.⁵⁷

57. A Instrução Normativa/Incra nº 41, de 24 de maio de 2000, no seu artigo 4º, lista passos e etapas a serem cumpridos.

TABELA 26

Brasil – fases dos projetos de assentamento criados até dezembro de 2002 e em execução na mesma data

(Nº de projetos e nº de famílias assentadas em %)

Fases	Até 1994		1995-1998		1999-2002		Total	
	Projetos	Fam. assent.	Projetos	Fam. assent.	Projetos	Fam. assent.	Projetos	Fam. assent.
1. Em obtenção	0,42	0,00	0,12	0,04	2,77	0,44	1,34	0,12
2. Pré-projeto de assentamento	1,99	1,22	4,24	3,47	4,42	5,80	3,96	3,35
3. Assentamento em criação	0,63	0,43	2,68	2,20	11,15	5,20	6,10	2,38
4. Assentamento criado	7,66	3,66	9,31	5,96	17,29	15,95	12,57	7,61
5. Assentamento em instalação	11,54	10,57	27,06	34,39	43,82	48,49	32,02	30,67
Em implantação = 1+2+3+4+5	22,25	15,89	43,41	46,08	79,45	75,88	57,07	44,14
6. Assentamento em estruturação	22,88	14,89	13,80	14,61	10,22	14,54	13,65	14,67
7. Assentamento em consolidação	29,28	26,91	36,74	32,77	4,94	5,36	21,53	24,67
8. Assentamento consolidado	24,45	42,20	4,49	5,45	1,35	2,06	6,24	15,45
9. Não especificado	1,15	0,12	1,57	1,09	4,04	2,17	2,59	1,06
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: MDA/Incra/SD/Sipra (Cadastro atualizado até 20/12/2002).

Os projetos em execução ainda necessitam de inúmeras complementações até poderem ser emancipados, como pode ser observado na tabela 26. Poucos projetos (e famílias) ingressaram em 2003 com condições de virem a ser emancipados até o fim do ano: 28% dos projetos e menos da metade das famílias assentadas (cerca de 40%). Ou seja, poucos tinham em dezembro de 2002 ultrapassado a fase de implantação e ingressado nas fases subseqüentes de “consolidação” e “emancipação”.⁵⁸ Esses dados implicam, desde logo, sérias limitações para se aumentar significativamente o número de novos assentamentos, seja pelas etapas a serem cumpridas dos projetos criados e não completados, seja pela limitação de áreas já disponibilizadas. Embora não se tenha o número exato, o quadro sobre as formas de obtenção de terras permite concluir que não há terras em quantidade suficiente para atendimento imediato das demandas por assentamentos. Pelas estimativas do MST, 90 mil famílias estariam aguardando em acampamentos para ser assentadas.

Pronaf

A agricultura familiar passou a contar com políticas específicas a partir da institucionalização do Pronaf em 1996, mas as primeiras iniciativas na gestão de ações governamentais para esse segmento produtivo datam de meados de 1994. Tal programa foi iniciado em 1995 como uma linha de crédito de custeio e passou, posteriormente, a incluir

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

financiamentos para investimentos e para infra-estrutura municipal, além de ações nas áreas de assistência técnica, cooperativismo, pesquisa agropecuária e auxílio aos atingidos por adversidades climáticas (seca). O desenho desse programa também mudou ao longo do tempo, em especial pela segmentação do público beneficiário, com vistas a atender às variadas situações econômicas, regionais e de inserção nos mercados do segmento familiar. A partir de 1999, foram incorporados ao Pronaf-Crédito os beneficiários dos programas de Reforma Agrária e de Crédito Fundiário. Nesse ínterim, o programa passou a ser gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e ganhou, até mesmo, estrutura própria na Secretaria de Agricultura Familiar. No entanto, parcela de suas ações continuou vinculada ao Ministério da Agricultura, e as suas fontes de recursos e a normatização do crédito encontram-se subordinadas aos Ministérios da Fazenda, do Trabalho e Emprego e da Integração Nacional, ao Banco Central e aos principais organismos financeiros públicos – Banco do Brasil, Banco do Nordeste e BNDES. Daí a importância da articulação intragovernamental para que o programa conte com níveis de desempenho, cobertura e eficácia adequados ao seu objetivo de promover o desenvolvimento rural.

As regras de concessão de financiamentos aos agricultores familiares e assentados em vigência⁵⁹ são, grosso modo, as mesmas instituídas na safra 1999-2000, quando da incorporação do Proceca e da divisão dos beneficiários em três grupos segundo níveis de renda e de utilização de mão-de-obra contratada. As alterações para a safra 2002-2003 foram: *i*) criação de linha de crédito de investimento para silvicultura – Pronaf-Florestal; *ii*) diminuição da restrição quanto ao local de moradia do produtor com a substituição da expressão “aglomerado urbano próximo” por “local próximo”; *iii*) concessão de crédito do Pronaf restrita ao produtor que tiver contratado crédito de investimento em programas do Ministério da Agricultura; *iv*) ampliação de 50% para 70% do rebate sobre a renda proveniente da avicultura e quando realizada em parceria ou em integração com a agroindústria; *v*) estabelecimento de que a declaração de aptidão é para a unidade familiar, não havendo possibilidade de concedê-la de modo individual para outros membros da família do produtor; *vi*) permissão para que o pagamento dos créditos de custeio possa ser efetivado em até três parcelas – a primeira deve ser paga em 60 dias após a colheita ou em parcela única em 90 dias após a colheita; e *vii*) retirada da cultura do fumo das atividades financiadas pelo Pronaf. Essa última medida já se encontrava em vigor na safra 2001-2002.

Somam-se a essas alterações aperfeiçoamentos gerais às medidas destinadas ao grupo A, como o aumento de R\$ 1.000 (mil reais)⁶⁰ no valor do financiamento a ser destinado à contratação e ao pagamento de assistência técnica e à ampliação do rebate de 40% para 45% sobre o saldo devedor. No caso do grupo C, foi concedido sobreteto de 50% sobre o valor financiado em custeio ou investimento para agricultores que estejam mudando para a produção agroecológica ou para atividades de avicultura e suinocultura, desde que estejam fora do regime de parceria ou de integração às agroindústrias.

O volume de recursos disponibilizados para a safra 2002-2003 foi o mesmo da safra do período anterior, R\$ 4,2 bilhões, e pouco menos da de 2000-2001 (ver tabela 27). Esses dados indicam que o Pronaf conta, há três safras, com uma disponibilidade expressiva de recursos. No entanto, a utilização desses recursos tem sido pouco superior

59. Essas normas deverão ser alteradas e atualizadas a partir da implementação do Plano-Safra 2003/2004, em elaboração.

60. Que passou de R\$ 12 mil para R\$ 13 mil.

a 50%, o que significa R\$ 2,2 bilhões por ano-safra. As principais causas, grosso modo, se consubstanciam nos obstáculos à concessão de empréstimos lastreados pelos fundos constitucionais e nos entraves bancários à realização dos financiamentos de investimento. A precariedade da assistência técnica nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é apontada como a principal razão para que a concessão dos financiamentos não alcance o montante disponibilizado. Isso porque os empréstimos com base nessas fontes só podem ser concedidos se contarem com a prestação desse serviço. Juntam-se a isso, de um lado, a baixa capilaridade da rede bancária nessas regiões e, de outro, as fragilidades das organizações dos agricultores familiares.

O maior risco bancário dessa modalidade de financiamento e os custos da intermediação do BNDES no repasse do FAT constituem os principais entraves a uma maior contratação de empréstimos para investimento. Esses financiamentos têm sua concessão intimamente relacionada aos níveis de organização dos agricultores, à existência de projetos de aplicação e à capacidade de pagamento, o que somente se verifica no caso de determinados agricultores, especialmente os localizados no Sul do país e que estão articulados aos circuitos mercantis e/ou agroindustriais.

As informações da tabela 27, que contém o histórico do crédito rural do Pronaf nas últimas três safras, mostram o crescimento da participação do grupo C tanto nos montantes disponibilizados quanto nos recursos efetivamente aplicados. Esse grupo passou a responder por 27% dos créditos do Pronaf, e, entre as safras 1999-2000, o que chama a atenção é o aumento no volume dos empréstimos de investimento. De toda sorte, ainda predominam os recursos para o grupo D, que com os originários das exigibilidades bancárias foram, na última safra, responsáveis por 51% do total emprestado. É verdade que essa participação atingiu o patamar de 63% na safra 1999-2000. Essa diminuição de participação teve como contrapartida o crescimento da parcela dos financiamentos apropriada pelos agricultores do grupo C. No que se refere à modalidade do financiamento, nota-se, por um lado, um expressivo aumento do volume disponibilizado para investimento, o que não repercutiu no total aplicado. Efetivamente, enquanto o montante disponibilizado cresceu 82% entre as safras de 1999-2000 e de 2002-2001, o total financiado aumentou somente 8%. Por outro lado, verificou-se no custeio uma “adequação” entre os recursos anunciados e os efetivamente aplicados, isto é, o grau de utilização atingiu 90%. Observa-se, ainda, no que concerne ao grupo A, uma queda da ordem de 25% nos recursos aplicados, o que representa uma perda de R\$ 100 milhões entre as safras 1999-2000 e 2001-2002. Promissor é o surgimento dos empréstimos para os agricultores de baixíssima renda – grupo B –, os quais foram contemplados com cerca de R\$ 100 milhões nas últimas duas safras. Contudo, deve-se ter presente que esse grupo perfaz mais da metade de todo o segmento familiar, o que demonstra o quanto ainda deveriam crescer os recursos aí aplicados. Infelizmente, não é o que se observa, uma vez que o volume anunciado para a safra 2002-2003 continua o mesmo desde da criação dessa linha de crédito.

TABELA 27

Recursos disponibilizados e aplicados nas operações de crédito do Pronaf, segundo modalidades e grupos de beneficiários – safras 1999-2000, 2000-2001 e 2001-2002

(Em R\$ milhões)

Anos/Safras – modalidade e grupos	Safrá 1999-2000			Safrá 2000-2001			Safrá 2001-2002			Safrá 2002-2003	
	Disponibilizado	Aplicado	Uso (%)	Disponibilizado	Aplicado	Uso (%)	Disponibilizado	Aplicado	Uso (%)	Disponibilizado	
Exigibilidades ¹		208,03		300	294,53	98,18	281	154,49	54,98	281	
Grupo A	460	431,66	93,84	642	322,61	50,25	618	391,94	63,42	628	
Grupo B	100	0	0	20	26,08	130,38	100	77,11	77,11	100	
Custeio	AC		0,20	198	9,26	4,68	95	10,11	10,64		
	C	490	306,65	62,50	423	385,79	91,20	493	427,06	86,62	572
	D	1.460	845,84	57,78	803	761,99	94,89	879	738,77	84,05	879
Investimento	C	300	60,23	20,08	702	144,58	20,60	880	166,95	18,97	874
	D	650	299,48	46,07	904	223,65	24,74	850	222,37	26,16	835
Pronaf-Florestal										27	
Total	3.460,00	2.152,08	62,12	3.992,00	2.168,49	54,32	4.196,00	2.188,80	52,16	4.196,00	

Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA.

Nota:¹ Os valores se referem aos empréstimos de custeio e investimento lastreados nas exigibilidades bancárias sobre os depósitos à vista que não são equalizados pelo Tesouro.

Pronaf: financiamento e gastos⁶¹

Analisando-se o desempenho do conjunto do programa, observa-se que a dotação orçamentária ao Pronaf cresceu significativamente entre 2000 e 2002: passou de R\$ 1,1 bilhão para pouco menos de R\$ 1,7 bilhão. Esse aumento se deve ao comportamento dos recursos destinados ao financiamento e à equalização das taxas de juros – Pronaf-Crédito – e ao daqueles aplicados na infra-estrutura municipal.

O crescimento dos recursos na rubrica Financiamento e Equalização deve-se aos seguintes fatores: *i*) elevação da remuneração ao Banco do Brasil; *ii*) redução das taxas de juros; *iii*) custo das renegociações das dívidas; *iv*) carregamento do montante financiado para investimento; *v*) efetivação da cobrança dos rebates pelos agentes financeiros; e *vi*) crescimento na aplicação aos empréstimos de custeio.

Os recursos para infra-estrutura municipal vêm crescendo de maneira continuada – passaram de R\$ 169 milhões, em 2000, para R\$ 242 milhões, em 2002 –, fato muito positivo, pois se sabe que, para grande parte dos agricultores, a ausência e a fragilidade dos serviços públicos são os grandes obstáculos ao seu desenvolvimento. Preocupante é o comportamento errático e, até mesmo, decrescente dos recursos para assistência técnica, desenvolvimento do cooperativismo e pesquisas para o segmento familiar, que constituem ações fundamentais para a ampliação e a efetividade do programa. Sem dúvida, o fato de a execução dessas ações encontrar-se sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura inibe a sinergia das ações do programa. Fato alvissareiro, de outra parte, é o volume de recursos destinado à capacitação, outra ação de fundamental importância para o desempenho do programa.

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

Desempenho do Pronaf-Crédito

Nos seus oito anos de existência, o Pronaf-Crédito evoluiu e se consolidou. Já tem uma história e conta com informações, evidências e estudos que permitem uma avaliação dos seus progressos, limites e possibilidades. Desde logo, deve ser ressaltado seu caráter inovador, pois, pela primeira vez, o segmento familiar da agricultura tornou-se objeto da intervenção do Estado, contando com instrumentos e ações de apoio e de fortalecimento. Evidentemente essa conquista se deve, sobretudo, à luta dos movimentos sindical e social. Soma-se a isso o fato de seu desenho ter incorporado importantes alterações na forma de gestão das políticas públicas, pois a participação dos atores é elemento fundamental na implementação de suas principais linhas de ação.

Observa-se, no entanto, a presença de limites e obstáculos à realização plena de seu principal objetivo: fornecer condições à agricultura familiar para um desenvolvimento sustentado, com a superação da pobreza rural, dos desníveis regionais e de renda e dos baixos índices produtivos. Cabe, inicialmente, enumerar alguns desses limites: *i)* a baixa sinergia entre suas linhas de ação; *ii)* o baixo alcance perante os estratos mais pobres dos agricultores familiares; *iii)* as dificuldades e até mesmo a impossibilidade de os agricultores acessarem o crédito em razão das exigências bancárias, tanto no âmbito das garantias quanto pela fragilidade ou ausência de assistência técnica; *iv)* o descompasso entre os financiamentos de custeio e de investimento; e *v)* a baixa adequação às diferentes realidades regionais. Vários desses entraves relacionam-se ao fato de o Pronaf se confundir com uma linha de crédito rural operado pelo sistema financeiro, tendo por “lastro” fundos de caráter público. Assim, a ampliação do público beneficiário do crédito fica comprometida, de um lado, pelas possibilidades fiscais do Estado e, de outro, pelas regras do sistema financeiro. Como se sabe, há enormes obstáculos à ampliação dos gastos governamentais, o que dificulta o crescimento dos recursos destinados à equalização dos juros, à remuneração das instituições financeiras e ao financiamento direto no âmbito do Pronaf-Crédito. Por outro lado, com bem afirmam Bittencourt e Abramovay,

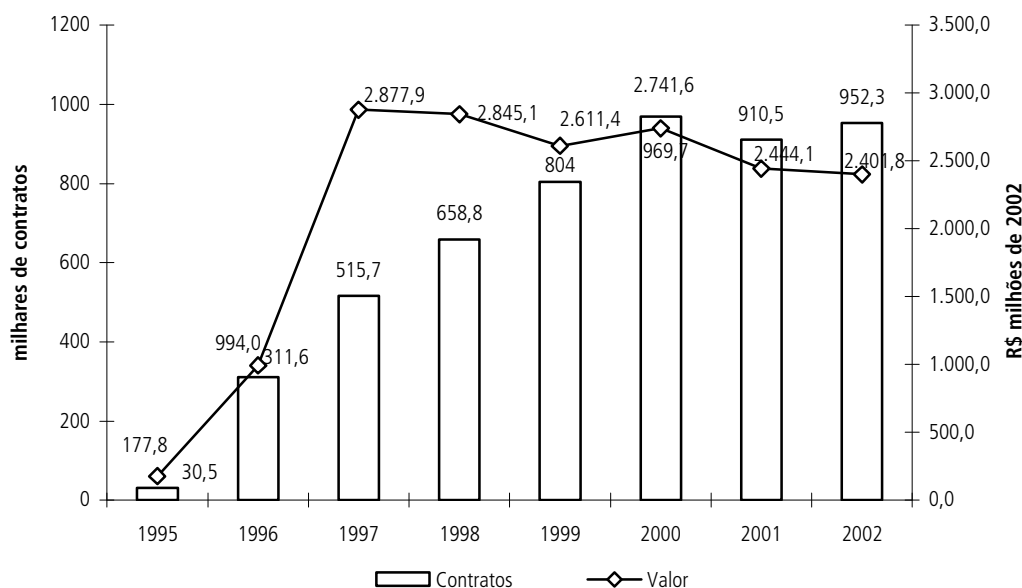
os bancos tendem a operar com clientes que já fazem parte de sua carteira de negócios, que apresentam garantias e contrapartidas. Até hoje persistem as denúncias de exigências por parte dos bancos cujo atendimento exclui do âmbito de sua atuação parte significativa dos agricultores visados pelo Pronaf, (...) os bancos são obrigados a se dotar de garantias habituais de um empréstimo bancário, o que tende a excluir do seu círculo de atuação o público que se encontra na base da pirâmide social.⁶²

Tais limites, no entanto, não impedem que o programa tenha avançado na incorporação de novos agricultores e de regiões aos circuitos econômicos e sociais. Esses limites podem ser verificados, em parte, nos dados apresentados na tabela 27, pois os recursos anunciados⁶³ já não crescem há três safras, e os efetivamente aplicados, após os filtros do setor financeiro, situam-se no patamar de R\$ 2,5 bilhões desde 1997. Este último dado pode ser visualizado no gráfico 6, no qual consta a evolução do Pronaf-Crédito tanto em número de contratos quanto no volume aplicado.

62. Bittencourt, G. A. e Abramovay, R. A. Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar. SEMINÁRIO DE ECONOMIA INSTRUCCIONAL. Anais... Campinas, SP, 2001.

63. Tais recursos são anunciados com base na disponibilidade das fontes de financiamentos, das quais se sobressaem o FAT e os Fundos Constitucionais, e da capacidade de alavancagem do Tesouro. Os recursos do Tesouro remuneram as instituições, equalizam as taxas de juros e financiam diretamente os agricultores dos grupos A e B.

GRÁFICO 6

Evolução dos contratos e valores aplicados pelo Pronaf-Crédito, 1995-2002

Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA.

Obs.: Valores deflacionados pelo IGP-DI média anual para R\$ de 2001.

Verifica-se, no gráfico 6, que o desempenho do Pronaf-Crédito foi altamente positivo em termos de número de contratos: atingiu quase 1 milhão de empréstimos em 2000. Desde então, ocorreram pequenas oscilações, o que parece indicar que se chegou a um patamar de estabilidade na concessão de empréstimos pelo programa. Quanto ao seu desempenho em valores, a situação é bastante distinta, uma vez que, em termos reais, o montante aplicado se situa, desde 1997, em aproximadamente R\$ 2,5 bilhões (valores de 2002). No entanto, verifica-se que, em valores atualizados, houve queda no total aplicado.

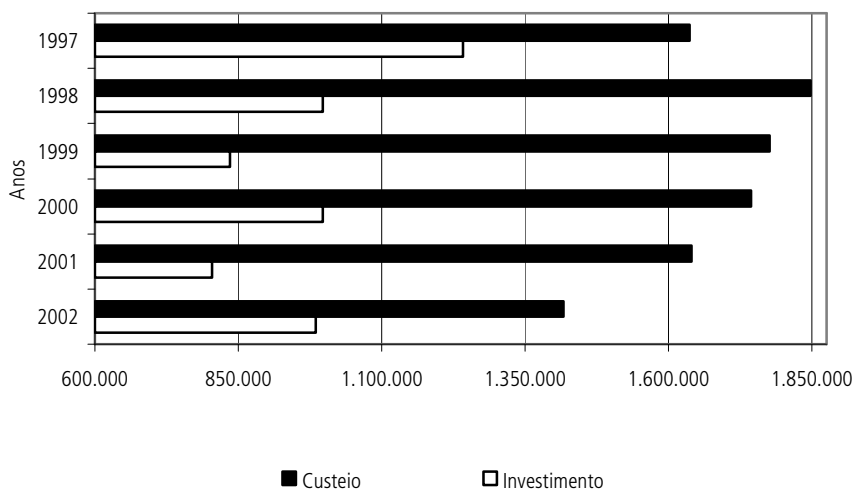
Se analisado o desempenho dos empréstimos concedidos pelo Pronaf-Crédito segundo a modalidade, ficam evidenciados problemas, principalmente os relacionados aos financiamentos para investimento. Como se pode verificar no gráfico 7, tais empréstimos apresentam um comportamento errático, situando-se entre R\$ 1,2 bilhão, em 1997, e R\$ 0,8 bilhão, em 2001. Quanto aos empréstimos para custeio, observa-se que, à exceção do executado em 2002, houve uma certa estabilidade no período, na medida em que os montantes aplicados sempre foram superiores a R\$ 1,6 bilhão.

O aspecto que se deve salientar é o crescimento dos financiamentos aos agricultores enquadrados no grupo C, sejam os destinados ao custeio ou ao investimento. No entanto, ainda são necessárias soluções para os limites fiscais e de intermediação financeira para que haja maior cobertura do programa. Sem dúvida, isso passa, entre outras coisas, pela reafirmação do papel do Estado como provedor de bens e serviços públicos, entre os quais se destacam a extensão rural e a assistência técnica, que possibilitam uma maior efetividade das ações, aumentam a eficácia na aplicação dos recursos e diminuem os riscos dos empréstimos.

GRÁFICO 7

Evolução do montante aplicado no Pronaf-Crédito, segundo a modalidade, entre 1997 e 2002

(Em R\$ mil de 2002)



Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA.

Obs.: Valores deflacionados pelo IGP-DI média anual para R\$ de 2001.

Conclusões

Os níveis de desenvolvimento das comunidades rurais ainda se encontram distanciados daqueles alcançados pelo meio urbano. A maior parte dos agricultores familiares possui renda muito baixa (cerca de 53% do total recebe até R\$ 1,5 mil/ano). A pobreza rural continua a ocasionar a saída da população do campo. As ações governamentais especificamente direcionadas para esse público – reforma agrária, promoção da agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural, infra-estrutura física e serviços sociais básicos – não têm sido implementadas de forma integrada e com cobertura suficiente. Os demais programas voltados para o desenvolvimento também não têm sido suficientes para impactarem a realidade de exclusão social que prevalece no campo brasileiro.

Em grande parte, a inexistência de uma estratégia integrada de intervenção no meio rural tem permitido a manutenção de graves lacunas de desenvolvimento, em que a presença das “comodidades urbanas” se situa em nível ainda muito baixo.⁶⁴ À exceção de algumas áreas situadas nas regiões Sudeste e Sul, o meio rural ainda carece de políticas que possam provê-lo de serviços, infra-estruturas e informações de todos os tipos, além de lhe assegurar o adequado acesso aos meios e às condições de produção.

Os dois últimos PPAs (1996-1999 e 2000-2003) deveriam propiciar o estabelecimento de uma nova dinâmica socioeconômica no campo mediante a priorização da agricultura familiar e o atendimento de trabalhadores sem ou com pouca terra. Para tanto, foi definida como estratégia a descentralização das ações, a par do incentivo da participação das comunidades e do poder público local por meio da elaboração e da implementação de planos de desenvolvimento local integrado. Seus principais eixos de atuação seriam as ações de reestruturação fundiária e as de promoção da agricultura familiar, que deveriam incluir as atividades de assistência técnica, a implementação de infra-estrutura física e o acesso aos serviços sociais básicos, de modo

64. Cf. Queirós, M. I. P. Cultura, sociedade rural, sociedade urbana no Brasil. Rio de Janeiro: LTC/Edusp, 1978.

que sejam obtidas condições de competição no mercado e a melhora da qualidade de vida no campo. Especificamente, dever-se-ia privilegiar as ações: *i*) que concorressem para viabilizar o agronegócio; *ii*) que dessem continuidade à reforma agrária, em especial com o desenvolvimento de modelos de reestruturação fundiária; *iii*) que agilisassem a emancipação dos assentamentos; e *iv*) de apoio à pequena agroindústria, promovendo assim o treinamento, a qualificação e o incentivo à sua inserção na respectiva cadeia produtiva, com a finalidade de aumentar a competitividade da agricultura familiar no agronegócio.

Mesmo que uma proposta dessa natureza fosse executada em sua totalidade, ainda seria insuficiente para garantir avanços globais nas condições de vida e trabalho no campo. Além de parcial e fragmentado, tal conjunto de ações não dispôs dos meios necessários para organizar a ação governamental, nem a dos elementos de coordenação e gestão dos instrumentos manejados pelos diversos ministérios setoriais que deveriam participar do esforço de promover o desenvolvimento rural.

Os demais programas, não especificamente agrários, mas também essenciais para o desenvolvimento rural, também não contemplaram, com a necessária especificidade, as ações relevantes para o mundo rural. O subconjunto de programas destinados a propiciar o desenvolvimento rural, conforme definido pelo PPA 2000-2003, praticamente repetiu o proposto para o período anterior (1996-1999).

Basicamente, programas já existentes foram rearticulados e, muitas vezes, desagregados, como o antigo Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais, que foi transformado em três “novos” programas: Assentamento de Trabalhadores Rurais, Consolidação de Assentamentos e Emancipação de Assentamentos. Desde sua criação, o Pronaf passou por modificações sucessivas em seu desenho e sua abrangência, mas ainda não conseguiu definir uma estratégia adequada para atendimento dos segmentos mais pobres – e majoritários – da agricultura familiar. Os programas Eletrificação de Pequenas Comunidades e Luz no Campo, apesar de apresentarem metas ou muito modestas ou de difícil execução, configuram apoio importante. Todos os demais, além de muito antigos, destinam-se a enfrentar problemas ou a aproveitar oportunidades situadas em âmbito regional.

Graças à natureza desses programas e à baixa articulação entre os ministérios responsáveis por ações requeridas para o desenvolvimento rural, setoriza-se o problema rural. Dada a carência do Ministério do Desenvolvimento Agrário no que diz respeito aos instrumentos e poderes para enfrentá-lo, a proposta de intervenção no espaço rural revelou-se bastante parcial e insuficiente.

