

DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

1 Reforma Agrária

1.1 Conjuntura

A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou enorme expectativa em torno da reforma agrária e, ao mesmo tempo, desencadeou forte articulação dos setores contrários a mudanças do atual modelo agrícola. Entidades ruralistas que nos últimos anos estavam desativadas, como a União Democrática Ruralista (UDR), ou envolvidas em outras frentes, especialmente na continuidade da política agrícola que privilegia o agronegócio, passaram a atuar a fim de dificultar, e mesmo impedir, avanços no processo da reforma agrária tal qual propugnada pelos movimentos de trabalhadores rurais: ampla, massiva e imediatamente. Também o Poder Judiciário tem sido alvo de críticas dos movimentos sociais rurais, seja pela demora na finalização dos processos de desapropriação, seja pelo indiciamento e pela expedição de mandados de prisão contra suas lideranças.

O não cumprimento da meta de assentar 60 mil famílias em 2003⁵¹ e o crescimento das invasões e do número de mortes decorrentes de conflitos de terra⁵² compõem um preocupante saldo da reforma agrária nos dez primeiros meses de 2003. Além disso, as perspectivas para o próximo ano também não são muito animadoras, se forem levados em conta os recursos destinados para a área, conforme expressa o Orçamento da União para 2004.

Uma diretriz recém-adotada, com a finalidade de acelerar e ampliar a obtenção de terras para a instalação de novos projetos de assentamentos, diz respeito à intensificação das vistorias para punir mais duramente os proprietários dos imóveis em que for comprovado o uso de trabalho análogo ao de escravos. A legislação em vigor não

51. Os dados analisados neste texto referem-se ao período de 1^a de janeiro a 7 de novembro de 2003. Relatório oficial divulgado, pelo Incra/MDA, de 20/1/2004 (dados disponíveis em: <<http://www.incra.gov.br>>), informa o assentamento de 36.301 famílias em 2003. No próximo número desta publicação, esses dados serão analisados no contexto geral da política fundiária que vem sendo executada pelo governo.

52. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), até setembro do corrente ano, haviam sido assassinadas, em consequência de conflitos agrários, 46 pessoas, grande parte (21) no Estado do Pará. A gravidade da situação agrária no Pará aprofunda-se em decorrência da frágil presença do Estado em um espaço que historicamente vem sendo ocupado pelo poder paralelo, que viabiliza grilagens de terra e impõe a impunidade. No início de novembro, o governo federal e o do Pará acordaram em executar ações conjuntas de combate ao crime na região conhecida como "Terra do Meio", entre São Félix Xingu e Altamira, no Sudoeste do estado, onde ocorrem atualmente os maiores conflitos fundiários e ambientais do país, a pistolagem e o trabalho escravo, além da presença do narcotráfico. Em depoimento prestado em 2 de dezembro de 2003, na Comissão Parlamentar de Inquérito que investiga a ação de grupos de extermínio no Nordeste, o presidente da Comissão Pastoral da Terra, Dom Thomás Balduino, afirmou já serem mais de setenta os agricultores assassinados no campo em 2003. Tal violência, segundo D. Thomás, é o resultado da falta de política séria de reforma agrária; por isso, o Plano de Reforma Agrária recém-lançado pelo governo, que está sendo implementado, poderá significar uma mudança para melhor na realidade de milhares de pequenos agricultores e trabalhadores rurais, bem como a redução da violência no meio rural.

previu expressamente tal situação como passível de levar à desapropriação por interesse social; e, muito embora a Constituição de 1988 estabeleça como critério válido o não cumprimento das normas trabalhistas (art. 186), também torna indisponíveis as terras produtivas (art.185). De imediato, os infratores recebem penas pecuniárias e ficam impedidos de receber financiamentos e incentivos fiscais da União.

O aumento das ocupações de terra e de acampados e acampamentos, mais as discussões sobre o possível cancelamento dos dispositivos legais⁵³ que suspendem as visórias de terras invadidas (o que inviabiliza a desapropriação de tais terras por pelo menos dois anos), cancelamento este que exclui da reforma agrária os que participarem de ocupações de terra ou de prédio públicos⁵⁴ e, sobretudo, a intenção governamental de acelerar o processo de reforma agrária, fizeram emergir organizações e manifestações que acusam os sem-terra de ilegalidades. Grupos e patrulhas armadas ressurgiram, destacando-se as dos Estados do Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul. Em outros Estados, sobretudo no Norte e no Nordeste, pistoleiros e grupos de justiceiros continuam presentes.

No âmbito do Legislativo, especialmente por pressão dos grupos ruralistas, foi criada Comissão Parlamentar de Inquérito inicialmente proposta para investigar as ocupações de terra. Após entendimentos entre o governo e a oposição, ficou acertado que a CPI teria caráter mais abrangente, cabendo-lhe "realizar amplo diagnóstico sobre a estrutura fundiária brasileira, os processos de reforma agrária e urbana, os movimentos sociais de trabalhadores, que têm promovido ocupações de terras, áreas e edifícios privados e públicos".

Entre 1º de janeiro e 7 de novembro de 2003, foram assentadas 19.731 famílias. Destas, 16.911 (85,7%) o foram em projetos já existentes, criados em administrações anteriores (até 31 de dezembro de 2002), como mostra a tabela 13. Em 2003, foram instalados 201 novos projetos, com capacidade potencial para abrigar 10.700 famílias, mas que haviam recebido, até 7 de novembro, apenas 2.820 famílias.

TABELA 13

Número de famílias assentadas nos projetos de reforma agrária

Famílias assentadas: de 1º/1/2003 até 7/11/2003

Projetos	Nº de projetos em execução	Capacidade potencial total (nº de famílias)	Nº de famílias assentadas por trimestre em 2003				
			I	II	III	IV	Total
Criados até 2002	5.943	732.093	4.746	5.075	2.951	4.139	16.911
Criados em 2003	201	10.700	114	461	586	1.659	2.820
Total	6.144	742.793	4.860	5.536	3.537	5.798	19.731

Fonte: Incra (Sistema Sinfra/SDM). Data: 7/11/2003.

53. Inicialmente propostos pela MP nº 2.027-38, de 4 de maio de 2000 e, atualmente, contidos na MP nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que aguarda tramitação no Congresso Nacional.

54. Este cancelamento, em princípio defendido pelo atual governo, acabou sendo suspenso, tendo, o governo optado por ignorá-lo. Pelo que foi possível apurar, a suspensão de processo desapropriatório só ocorreu em Pernambuco, no município de Tracunhaém (ver o número 7 desta publicação).

As invasões também cresceram, tendo a Ouvidoria Agrária Nacional⁵⁵ contabilizado 202 ocupações de terra até o início do mês de novembro, representando um aumento de mais de 90% em relação ao ano anterior. Os estados mais afetados foram Pernambuco, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo e Minas Gerais. No entanto, desde o mês de agosto último, o volume de ocupações vem decrescendo, o que para técnicos e pesquisadores que trabalham com a questão agrária seria decorrência das expectativas positivas dos movimentos sociais rurais em relação ao lançamento do programa de reforma agrária por parte do governo. De outro modo, para os movimentos sociais rurais, em especial o Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), a redução das ocupações não refletiria uma mudança da estratégia de luta, mas a opção por, na atual conjuntura, acelerar a constituição de acampamentos.⁵⁶

Contudo, o anúncio das metas do novo PNRA (Plano Nacional de Reforma Agrária) pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) durante o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, realizado em Brasília, em novembro de 2003 (que reuniu cerca de 4 mil sem-terra, pertencentes a diversos movimentos sociais rurais), frustrou as expectativas dos trabalhadores rurais ali representados. Esperavam que fossem oficializadas as metas estabelecidas em proposta preparada por um grupo de especialistas em questões agrárias (ver *box* a seguir) que fixou como meta o assentamento de 1 milhão de famílias em quatro anos (2004 a 2007), sem contabilizar as ações de reordenamento fundiário: legalização das posses e do crédito fundiário. As metas assumidas pelo governo revelam que, até 2006, deverão ser assentadas 400 mil famílias; outras 130 mil serão contempladas com crédito fundiário e 500 mil deverão ter as terras que ocupam regularizadas e tituladas. Delineou-se, assim, o esvaziamento da meta esperada de assentamento de 1 milhão de famílias, a ser acrescida aos beneficiários dos programas de crédito e de regularização fundiária.

Plano Nacional de Reforma Agrária: uma proposta

A Proposta do II Plano Nacional de Reforma Agrária foi elaborada, por solicitação do MDA, por equipe técnica coordenada pelo ex-deputado Plínio de Arruda Sampaio.* Contém os objetivos, as diretrizes, as metas e os recursos necessários a um programa amplo de reestruturação agrária. Infelizmente, o debate na mídia e também na Internet oficial ficou restrito a números competitivos, mitigando o debate de idéias que necessariamente precede a qualquer elaboração empírica.

No nível macro, o Plano propõe-se a desatar o nó da exclusão social no meio rural, apelando para uma estratégia que visa desenvolver a base da pirâmide social pauperizada – os dois terços de domicílios rurais com renda domiciliar abaixo da linha da pobreza (Censo Demográfico de 2000); ou os três quartos de estabelecimentos agropecuários com valor de produção também abaixo dessa linha (Censo Agropecuário de 1996). Tal estratégia consiste na geração de uma mudança da estrutura agrária, capaz de engendrar um produto potencial, associado ao volume de emprego e renda familiar potenciais que elevem o nível socioeconômico da base da pirâmide social. No fundo, persegue-se o desenvolvimento pela transformação da economia de subsistência em economia produtora de pequenos excedentes familiares, mediante incorporação de recursos hoje ociosos na economia: terra e trabalho. Tais recursos seriam alavancados pela demanda incremental criada pela subvenção ao consumo de alimentos do programa Fome Zero.

(continua)

55. Órgão do MDA.

56. Mesmo porque tanto o Presidente da República quanto o ministro do MDA têm reiterado que os acampados terão prioridade de atendimento nos assentamentos a ser criados.

(continuação)

Observe-se que tal produto potencial somente pode ser gerado com uma mudança de estrutura agrária. Sem esta, reproduzem-se ampliadamente as condições pretéritas de exclusão.

As intervenções de política pública compatíveis com o objetivo e a estratégia da proposta combinam três dimensões devidamente integradas:

1. Ação específica e ampla de criação de novos assentamentos (1 milhão deles nos próximos quatro anos) e recuperação de boa parte dos assentamentos anteriores que têm implantação precária.

2. Continuidade e aprofundamento da política agrícola voltada à agricultura familiar e à reforma agrária – o Plano de Safra, que é transformado em instrumento plurianual de fomento à produção e garantia de mínimos na comercialização.

3. Resgate da Política Social Universal e da infra-estrutura de serviços públicos no espaço físico do assentamento agrário, como pré-condição para garantia de renda e desenvolvimento aos assentamentos e aos grupos associados de agricultores familiares.

Observe-se que, nos limites deste quadro, não é possível entrar em detalhes sobre a estratégia da Proposta. Esta foi construída em direta interação com a burocracia MDA/Incra, em comunicação com os movimentos sociais. Finalmente, em meados de novembro de 2003, o governo aprovou tal estratégia, com pronunciamento público do Presidente da República, muito embora tenham-se reduzido as metas por conta das conhecidas restrições orçamentárias.

Obs.:*O advogado e ex-deputado federal pelo PT, Plínio de Arruda Sampaio, é especialista na questão fundiária no Brasil. Trabalhou por trinta anos na FAO (órgão da ONU voltado para a agricultura e a alimentação). Atualmente, integra o Conselho de segurança Alimentar (Consea) e foi eleito, recentemente, presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra).

Mas até mesmo a consecução das metas previstas nesse novo PNRA ainda não está garantida, seja no âmbito do OGU do MDA para 2004, seja nas previsões do projeto do PPA 2004-2007. Os dados disponíveis indicam que não será fácil ou simples dotar o MDA de requisitos orçamentários, técnicos e materiais necessários para implementar o programa de reforma agrária apresentado.

Caso as restrições orçamentárias de 2003 se repitam em 2004, agravar-se-á a possibilidade de implementação das metas propostas. Nos primeiros dez meses do corrente ano, a execução orçamentária do MDA foi bastante baixa (apenas 31,6% dos recursos autorizados haviam sido liquidados). No entanto, mais preocupante é a proposta para 2004, na medida em que a dotação inicial corresponde a dois terços da dotação prevista para 2003, como mostra a tabela 14.

TABELA 14

Ministério do Desenvolvimento Agrário

Dotação orçamentária para 2003 e proposta para 2004

Dotação inicial (A)	2003			2004	
	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado até 14/11/2003 (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)	Dotação inicial (E)	Variação da dotação inicial (%) (F=E/A)
2.178.969.414	2.267.338.010	716.138.970	31,6	1.456.440.142	66,8

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A implementação do Plano Nacional de Reforma Agrária, apresentado pelo MDA, conforme tabela 15, em novembro de 2003, irá requerer forte incremento de recursos. Somente para o assentamento de 115 mil famílias, estima-se ser necessário cerca de R\$ 1,5 bilhão,⁵⁷ quantia equivalente ao orçamento total do MDA para 2004. Também na proposta do PPA 2004-2007 os recursos estimados estão muito aquém do necessário para cumprimento dos compromissos expressos no Plano. O MDA estima que o total de recursos necessários, em 2004, para dar conta de todas as ações propostas pelo Plano será de aproximadamente R\$ 2,45 bilhões.

TABELA 15

Principais ações e metas do “Plano de Reforma Agrária do governo Lula”: número de famílias a ser beneficiadas, por tipo de ação

Tipo de ação	2003	2004	2005	2006	Total governo Lula	2007	Total PPA 2004-2007
Assentamentos	30.000	115.000	115.000	140.000	400.000	150.000	520.000
Crédito fundiário	17.500	37.500	37.500	37.500	130.000	37.500	150.000
Famílias com regularização fundiária	0	150.000	150.000	200.000	500.000	150.000	650.000
Total de famílias a ser beneficiadas	47.500	302.500	302.500	377.500	1.030.000	337.500	1.320.000

Fonte: MDA.

Além de se propor a desenvolver novas ações,⁵⁸ o MDA deverá também se empenhar na recuperação dos assentamentos existentes, tendo em vista a precariedade em que vive a maioria das famílias assentadas em anos anteriores. Raros assentamentos desfrutam de todas as condições necessárias ao pleno desenvolvimento. Quando da apresentação do Plano, o Ministro Rossetto justificou a preocupação com a efetiva estruturação dos projetos de assentamento, em especial os criados entre 1995 e 2002, por conta dos seguintes indicadores: 90% não têm abastecimento de água, 80% não possuem energia elétrica e acesso a estradas e 53% não receberam qualquer tipo de assistência técnica.

O Plano anunciado voltou a dar relevo a dois tipos de programas que, embora façam parte da política fundiária, não podem ser confundidos com a reforma agrária. A suspensão no início do ano do “Banco da Terra” veio ao encontro das análises desenvolvidas pela assessoria agrária do Partido dos Trabalhadores em épocas recentes. Parte do movimento social rural, com destaque para o MST, criticava, no governo anterior, esse tipo de procedimento que vinha sendo contabilizado como assentamento da reforma agrária. Por outra parte, a Contag defendia um programa específico de crédito fundiário para atender a situações em que não havia a possibilidade legal de desapropriação para fins de reforma agrária, reivindicação que encontrou abrigo no Programa de Combate à Pobreza Rural e que, a partir de agora, assume posição de maior relevância no âmbito da política agrária. A necessidade de legalizar as terras dos pequenos posseiros também não pode ser contestada, como instrumento válido para promover a estabilidade desses agricultores e fazer justiça com quem há anos trabalha o mesmo lote de terra. Porém, caso seja aceito o argumento de que a reforma agrária não pode ser con-

57. Tal custo não inclui os dispêndios com os Títulos da Dívida Agrária.

58. A proposta do MDA para o PPA 2004-2007 está organizada em oito programas que englobam 53 ações.

duzida de forma atomizada, pois seus efeitos positivos só se potencializam se for massiva e capaz de provocar alterações no quadro histórico de concentração fundiária, tanto os programas de compra quanto os de regularização de terras, embora necessários para a política fundiária, constituem ações complementares, mas não de reforma agrária.

As ações propostas têm pela frente outros obstáculos além das restrições orçamentárias. Mesmo se superada a falta de recursos, dificuldades de outras ordens ainda necessitam de equacionamento, destacando-se:

a) Necessidade de adequação e fortalecimento dos quadros técnicos do Incra, sobretudo para atuarem no campo em reconhecimento e vistoria em áreas passíveis de desapropriação, seleção de famílias a ser assentadas, assessoramento e monitoração de todo o processo de constituição e consolidação dos assentamentos etc.

b) Superação das dificuldades que os processos de desapropriação enfrentam em inúmeras Comarcas. Segundo o MDA, são muitos os processos que tramitam “há seis, sete, oito anos no Judiciário, e isso gera enorme tensão social”,⁵⁹ embora a Lei que regula a matéria⁶⁰ estabeleça prazo máximo de 48 horas para que o juiz efetue o despacho da petição inicial interposta pelo Incra, para fins de imissão de posse da área que esteja sendo objeto de ação desapropriatória. Contudo, decisões de juízes de varas de primeira instância têm dado diferentes interpretações para o dispositivo legal, adiando a imissão da posse dos imóveis ao Incra somente para quando todos os possíveis questionamentos judiciais sobre o ato desapropriatório tiverem sido superados. Tais questionamentos quase sempre incidem sobre o laudo que declarou a propriedade improdutiva, sobretudo quanto aos indicadores de produtividade adotados e à definição dos valores das indenizações.

No entanto, a fase “judicial” do processo de desapropriação não é a única que padece de morosidade. Os procedimentos anteriores, de ordem administrativa e de competência do governo federal, basicamente do Incra, dos Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) também consomem bastante tempo, atualmente estimado entre 12 e 18 meses. Após a imissão e depósito dos Títulos da Dívida Agrária (TDA) para indenização da terra nua e da liberação de recursos em moeda corrente para pagamento das benfeitorias, é que o Poder Judiciário começa a intervir no processo de reforma agrária.

Embora o Incra recorra sistematicamente contra as decisões dos juízes de primeira instância que paralisam a obtenção de terras, e tenha obtido ganho de causa nas instâncias superiores, isso não evita os atrasos na imissão de posse; e, sem essa decisão – que só pode resultar de ordem judicial específica –, não há como iniciar o assenta-

59. Declaração do Ministro do MDA, Miguel Rossetto, durante o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, Brasília, novembro de 2003.

60. A Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, que estabelece o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária, dispõe no seu artigo 6º: “O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas:

I - autorizará o depósito judicial correspondente ao preço oferecido;

II - mandará citar o expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser;

III - expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

§ 1º Efetuado o depósito do valor correspondente ao preço oferecido, **o juiz mandará, no prazo de quarenta e oito horas, imitar o autor na posse do imóvel expropriando**” (grifo nosso).

mento das famílias de trabalhadores rurais nos imóveis desapropriados. As indefinições nos prazos dos processos judiciais, mesmo após as indenizações estarem depositadas na justiça, constituem dificuldades concretas para o cumprimento das metas de assentamento de famílias de trabalhadores sem-terra.

c) Outro desafio a ser enfrentado pelo MDA para levar adiante seu Plano de Reforma Agrária é modificar a legislação que trata da remuneração dos Títulos da Dívida Agrária (TDA), no sentido de obter redução dos ganhos inflacionários de tais títulos, que atualmente são remunerados pela TR (Taxa Referencial), mais juros que variam de 1% a 6% ao ano.⁶¹

Uma das formas que o governo estuda para baratear os processos de desapropriação é, por meio de um decreto presidencial, atrelar o rendimento dos TDA ao mercado de terras. Ou seja, em vez de serem remunerados por juros, os títulos iriam variar de acordo com as mudanças nos preços da terra. Pelas regras em vigor, em vez de se estar punindo o latifúndio improdutivo, está-se garantindo ganhos financeiros crescentes aos desapropriados. Outra questão, também delicada, está em convencer as autoridades responsáveis pela política monetária de que os TDA não devem ser contabilizados na dívida ativa do ano de emissão, visto ser de até vinte anos seus prazos de vencimentos. Essa medida, se adotada, teria impacto positivo sobre a dívida pública, e desoneraria os cálculos do superávit primário. Contudo, na rodada de negociações com o FMI, realizadas no fim de 2003, o governo Lula teria aceitado submeter a emissão de Títulos da Dívida Agrária às metas de superávit primário. Com isso, títulos resgatáveis em vinte anos, que são o principal instrumento legal para realizar a reforma agrária, passariam a ser contabilizados como se fossem emissões de moeda corrente, ficando sujeitos ao contingenciamento em vigor. Se essa cláusula for mantida na versão final do acordo, a reforma agrária ficará comprometida.

Para viabilizar as metas propostas, o MDA apresentou amplo conjunto de medidas, destacando-se as seguintes: unificação da legislação agrária, agilização dos trâmites de desapropriação de terras (que leva, em média, dois anos), aumento das varas e das ouvidorias agrárias nos estados e ampliação de créditos especiais para o agricultor pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

1.2 Acompanhamento de programas

Os programas finalísticos de responsabilidade do MDA tiveram, até o início de novembro de 2003, um nível de execução orçamentária muito baixo: menos de 20% dos recur-

61. A Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, modificada pela MP nº 2.183-55, de 27 de julho de 2001, artigo 5º, em vigor, estabelece que "a partir de 5 de maio de 2000 os Títulos da Dívida Agrária (TDA) emitidos para desapropriação terão as seguintes remunerações:

I - três por cento ao ano para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais;

II - dois por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e

III - um por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de cento e cinquenta módulos fiscais."

Também estabelece que "os TDA emitidos até 4 de maio de 2000 e os a ser emitidos para aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, mediante convênio, serão remunerados a seis por cento ao ano" (grifo nosso).

tos autorizados haviam sido liquidados, como mostra a tabela 1.1, no Anexo Estatístico. O nível dos gastos é compatível com o número de famílias assentadas no período.

Os programas com maiores percentuais de execução foram os de Gestão da Política Fundiária (48,09%) e o de Gerenciamento da Estrutura Fundiária (29,19%). No entanto, juntos, esses dois programas tinham recebido uma baixa destinação de recursos: apenas 2,6% do total dos recursos autorizados e 4,7% do total dos liquidados. Os recursos disponibilizados para tais programas, mesmo se totalmente desembolsados seriam insuficientes para abarcar todas as ações e as atividades que os conformam.

O Programa de Gerenciamento da Estrutura Fundiária, além de implementar o projeto de Georeferenciamento e Levantamento do Uso da Terra, tem sob sua responsabilidade o Gerenciamento do Cadastro Rural e a manutenção do Sistema de Cadastro Rural, ações fundamentais para o conhecimento atualizado da estrutura fundiária. O volume de recursos despendidos até novembro faz supor que os objetivos do programa não estejam sendo plenamente atingidos.

O Sistema Público de Registro de Terras – depois de implantado em sua integridade –, permitirá a identificação dos imóveis rurais por intermédio de um único código, possibilitando o cruzamento de informações de todos os órgãos públicos participantes desse sistema – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Receita Federal, Cartórios, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Fundação Nacional do Índio (Funai) e órgãos estaduais de terras.

O Programa de Gestão da Política Fundiária, em 2003, ocupou-se principalmente do controle de focos de conflito e tensão social no campo (por meio da Ouvidoria Agrária Nacional) e da assistência social aos assentamentos. Os poucos recursos atribuídos a esse programa e o baixo percentual já executado indicam que deve ter-se concentrado nas questões de maior urgência, especialmente a mediação dos conflitos agrários, mas que talvez tenha sido impossibilitado de cumprir todas as suas atribuições.

O programa Novo Mundo Rural: Assentamentos de Trabalhadores Rurais⁶² concentrou, em três ações, das 12 que o integram, 95% dos recursos que lhes foram destinados em 2003 e cerca de 91% dos recursos já liquidados: *i*) Obtenção de Terras, com 51,3% dos recursos autorizados, dos quais já foram liquidados 71,4%; *ii*) Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais – Banco da Terra, com 27,6% dos recursos autorizados, mas com apenas 4,7% do total pago; e *iii*) Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas, que ficou com 16% dos recursos e pagou 14,8% do total. As demais ações tiveram alocações e desembolsos de recursos ainda menores, o que permite supor um grave subatendimento dos assentados e acampados, o que pode gerar agudização nos focos de conflito existentes e suscitar a criação de novos.

A região Norte continua recebendo a maior parte de assentamentos (mais de 40% do total), seguida pela Nordeste (35,5%). O número de projetos em execução, aqui considerados, contempla todos os criados antes e depois de 2002, e a respectiva

62. Parte dos dados apresentados foram obtidos no documento “Avaliação PPA 2000-2003/Avaliação 2001. Relatório do Gerente”. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br>>.

capacidade total, ou seja, a quantidade, em tese, de famílias que podem ser contempladas com um lote de terra.

O volume de assentamentos, que variou durante os trimestres do ano civil de 2003, deve ser intensificado nos meses de novembro e dezembro como ocorreu em anos anteriores. Ao fim do ano, muitas das ações de obtenção de terras – iniciadas ou continuadas a partir de 1º de janeiro – acabam sendo finalizadas, propiciando maior celeridade na criação de projetos de assentamento. Também deve ser ressaltado que a maioria dos projetos criados nesse mesmo ano ainda não tinha sido completamente ocupada até início de novembro. O estados com maior quantidade de assentamentos eram: Pará, Rondônia e Amazonas, no Norte; Maranhão e Bahia, no Nordeste; e Mato Grosso, no Centro-Oeste, que juntos responderam por 61,6% do total de famílias beneficiadas, como revela a tabela 16.

TABELA 16

Projetos em execução e respectiva capacidade total de assentamento. Número de famílias assentadas, por trimestre, em projetos antigos (criados antes de 2003) e novos (criados de 1/2003 a 7/11/2003)

Regiões / UF selecionadas	Nº proj. em execução	Capacidade total	Nº de famílias assentadas, por trimestre, em 2003					Total
			I	II	III	IV		
Norte	1.075	313.006	1.478	2.012	2.054	2.623	8.167	
Pará	491	140.171	759	589	86	1.705	3.139	
Rondônia	140	72.610	544	887	163	128	1.722	
Amazonas	46	26.293	5	0	1.245	0	1.250	
Nordeste	2.857	246.662	2.428	1.569	1.072	2.337	7.406	
Maranhão	692	105.045	898	584	664	781	2.927	
Bahia	458	38.036	545	378	216	280	1.419	
Sudeste	502	36.959	473	386	168	262	1.289	
Sul	934	33.671	168	30	1	248	447	
Centro-Oeste	776	112.495	313	1.539	242	328	2.422	
Mato Grosso	382	75.847	40	1.501	77	79	1.697	
Brasil	6.144	742.793	4.860	5.536	3.537	5.798	19.731	

Fonte: Incra (Sistema Sipral/SDM). Data: 7/11/2003.

1.2.1 Novo Mundo Rural: consolidação de assentamentos rurais

Até o início de novembro de 2003 o programa tinha liquidado apenas 11,8% dos recursos autorizados, predominantemente direcionados para o Acompanhamento da Instalação de Projetos de Assentamentos Rurais (71,3%), até porque o volume de recursos alocados para essa ação era, de início, o mais baixo do programa (menos de 6% do total). A ação com maior alocação de recursos – Concessão de Crédito para Financiamento de Infra-Estrutura Básica ao beneficiário do Banco da Terra – orçada com 41,1% do total autorizado para o programa, foi paralisada, não tendo, portanto, efetuado gastos (ver a tabela 1.1, Anexo Estatístico).

A ação Investimento em Infra-Estrutura Básica para Assentamentos Rurais, que é implementada mediante convênios estabelecidos entre o Incra e os municípios, com interveniência da Caixa Econômica Federal (CEF), continua enfrentando problemas por causa da inadimplência de muitas Prefeituras Municipais, que por isso estão impedidas de receber recursos do governo federal. Quem mais perde com essa situação são os assentados e os assentamentos que ficam sem as obras que são essenciais para seu

desenvolvimento. Por isso, o provimento de infra-estrutura básica para os diversos tipos de assentamentos de trabalhadores rurais ficou muito aquém do programado, como indica o baixo volume de recursos liquidados pelo programa: aproximadamente 18,7%.

A Implantação de Infra-Estrutura Básica em Assentamentos Rurais – Combate à Pobreza Rural conta com recursos provenientes de empréstimo internacional. Embora o Fundo já tenha sido regulamentado, sua implementação continua lenta.

Os projetos em execução – 6.144, com capacidade potencial para mais de 750 mil famílias – independentemente do ano de instalação, ainda demandam o cumprimento de muitos investimentos em infra-estrutura. Em diversos casos, ainda não foram suficientes para atender às necessidades, sendo comum projetos com infra-estrutura incompleta. A tabela 17 dá indicações da dimensão da tarefa do Incra/MDA, em termos de famílias a ser atendidas e de projetos a ser completados, que ocupam área significativa do mundo rural. A precipitação na emancipação de alguns projetos está obrigando o seu recadastramento no Sipra, que constitui a maneira legal de os assentados terem acesso aos créditos da reforma agrária, até mesmo, do Pronaf-A.

TABELA 17

Projetos em execução em 7 de novembro de 2003, segundo o período de constituição

Especificações	Até 31/12/2001 (A)	Só em 2002 (B)	Total até dez./2002 (A) + (B)	Projetos criados em 2003 (C)	Total até 7/11/2003
Nº de projetos	5.568	485	6.053	91	6.144
Área (ha)	40.669.920,30	2.398.873,43	43.068.794
Nº de famílias: capacidade de assentamento	718.768	29.606	748.374
Nº de famílias assentadas	585.773	14.073	599.846*	19.731	619.577
Área (ha)/família	56,58	81,03	57,55

Fonte: Incra/MDA. Período: janeiro e novembro de 2003.

Obs.: *Esse dado deve ser visto com restrições: somente a partir de 1995 o Sipra começou a atualizar os registros de assentamento nos projetos existentes. Até prova em contrário, trata-se ainda de dado parcial, não significando que a diferença entre a capacidade de assentamento e os assentamentos registrados indiquem o número real de vagas existentes no conjunto das áreas reformadas.

1.2.2 Emancipação de Assentamentos Rurais

O programa – que visa promover a emancipação de projetos de assentamento criados até 1998 (inclusive) – evidenciou baixa execução orçamentária. Dos R\$ 161,87 milhões autorizados, haviam sido pagos pouco mais de R\$ 27,8 milhões (17,2%), o que revela sua baixa prioridade nos onze primeiros meses de 2003. O Incra ainda não divulgou quais projetos teriam sido beneficiados pelo programa e cumprido o objetivo de emancipação.⁶³

63. Para ser emancipado, o projeto de assentamento deve ter pelo menos 50% de seus lotes devidamente titulados. Um pré-requisito da titulação é que o imóvel esteja matriculado em nome do Incra ou da União. Os imóveis obtidos por meio de desapropriação somente podem ser matriculados em nome do Incra após a ação judicial específica ter “transitado em julgado” e são muitos os projetos que ainda estão em tramitação na justiça, o que também contribui para retardar-lhes a emancipação.

1.3 Considerações finais

Todos esses programas foram reformulados e suas ações redistribuídas por outros, apresentados na proposta do PPA 2004-2007. A quantidade de ações propostas aumentou. O Incra/MDA assumiu novos compromissos, ampliou seu leque de atividades – mas nem por isso, ao menos até o momento, foi contemplado com recursos adicionais. Ao contrário, a proposta orçamentária para 2004 é um terço menor que a apresentada para 2003.

Se a isso acrescentarmos as propostas do Plano de Reforma Agrária, desde logo fica evidenciado que, se não houver um decidido reforço de caixa, as metas para 2004 também não serão cumpridas. Além disso, não existe um procedimento único capaz de dar conta da diversidade socioeconômica-ambiental. Considerar tais diferenças e criar modelos que sejam mais bem adaptados às reais condições em que a execução vai ser implementada são atitudes essenciais para o equacionamento dos problemas decorrentes da enorme amplitude de situações existentes.

2 O Plano Safra 2003-2004 da Agricultura Familiar: análise e primeiros resultados

O “Plano Safra da Agricultura Familiar 2003-2004” teve grande repercussão, pois, pela primeira vez, sua divulgação oficial foi feita pelo Presidente da República em cerimônia realizada no Palácio do Planalto. Na ocasião, o governo enfatizou o aumento no montante dos recursos disponíveis e o fato de que, dessa vez, seriam efetivamente aplicados. Com isso, previu-se uma real alteração no apoio creditício ao segmento familiar da agricultura, com o volume de recursos passando de cerca de R\$ 2,2 bilhões (montante aplicado pelo Plano Safra anterior) para R\$ 5,4 bilhões (proposto para a safra atual). A quantidade de beneficiados também deveria ser positivamente afetada, com a previsão de que o número de contratos ultrapassaria a marca de 1 milhão (mais especificamente, propiciando cerca de 1,4 milhão de empréstimos).

Além do incremento no volume de crédito, que, como se verá, fez-se acompanhar do aumento dos limites de financiamento, foram incorporadas ao programa ações no campo da comercialização de assentados e agricultores familiares, em consonância com as preocupações do programa Fome Zero. Efetivamente, foi constituído o programa de compras da agricultura familiar constituído de alguns novos mecanismos,⁶⁴ além do recurso a outros então existentes, como os da Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM) e os Empréstimos e Aquisições do Governo Federal (EGF e AGF).

Cabe destacar, ainda, outras novidades ou alterações do programa, como a incorporação de agricultores familiares mais capitalizados: grupo E, Pronaf Alimentos e Pronaf Fome Zero; além da inclusão da pecuária de corte nos financiamentos com a ampliação da área limite desses agricultores e o Pronaf Semi-Árido.

É fato que nos “documentos” colocados à disposição do público – Plano Safra da Agricultura Familiar e *Slides/resumo* das principais medidas – não havia nenhuma informação relativa às fontes de financiamento para cada um dos grupos de beneficiá-

64. A análise das medidas e dos primeiros resultados das ações e dos programas de comercialização será desenvolvida em tópico específico.

rios e/ou modalidades, o que é um retrocesso em relação aos Planos anteriormente anunciados. A tabela 18 apresenta tais informações, obtidas após várias solicitações, nas quais se pode depreender que o crescimento do montante disponível deve-se aos recursos oriundos das exigibilidades bancárias e do antigo Proger-Rural, exclusivamente direcionado para o recém-incorporado grupo E. Para os demais grupos, houve reordenamento dos recursos, crescendo os valores destinados ao grupo B e ao custeio do grupo C, mas diminuindo os volumes que se referem aos investimentos para os grupos C e D.

Tais alterações podem ser em grande parte resultado da queda nos recursos disponíveis por intermédio dos fundos constitucionais, os quais, em anos anteriores, embora estivessem à disposição, não eram repassados aos agricultores. Efetivamente, enquanto na safra anterior, os fundos constitucionais respondiam por cerca de R\$ 1,6 bilhão do total, na atual, alcançou pouco menos de R\$ 1 bilhão. Não restam dúvidas de que tal mudança é positiva, uma vez que o diferencial entre o volume anunciado e o efetivamente aplicado nas safras anteriores tinha como uma das principais razões a não utilização dos recursos dos fundos constitucionais. Esses pareciam servir apenas como o *locus* do crescimento virtual dos recursos.

Como se pode notar, portanto, parte do crescimento no volume dos recursos está relacionada à criação grupo E de agricultores familiares pela incorporação do Proger Rural Familiar; ao crescimento dos recursos oriundos das exigibilidades bancárias (Manual do Crédito Rural, 6.2), que contou com o aumento do fator de ponderação/estímulo aos bancos privados de 1,3 para 1,45; e ao maior realismo na definição das fontes de recursos para investimento. Estima-se, de outra parte, que haverá maior utilização dos recursos decorrente das atualizações dos critérios de enquadramento dos beneficiários quanto à renda e dos valores limites dos empréstimos. Na tabela 18, encontram-se os novos parâmetros de enquadramento e os valores dos empréstimos de cada grupo de beneficiários. Como se pode observar, os valores dos empréstimos tiveram aumentos de 15%, para o grupo A; de 20%, grupo D; de 25%, no C; e dobraram, no caso do grupo B.

TABELA 18

Crítérios de enquadramento dos beneficiários do Pronaf (renda bruta anual) e valores limites de financiamento – safras 2002-2003 e 2003-2004

Grupos	Renda bruta anual limite		Valores máximos de financiamento (Em R\$)			
	Safra anterior	Safra atual	Custeio		Investimento	
			Safra anterior	Safra atual	Safra anterior	Safra atual
A	Beneficiários da reforma agrária		-	-	13.000,00	15.000,00
B	1.500,00	2.000,00	-	-	500,00	1.000,00
C	10.000,00	14.000,00	2.000,00	2.500,00	4.000,00	5.000,00
D	30.000,00	40.000,00	5.000,00	6.000,00	15.000,00	18.000,00

Fonte: Planos Safras da Agricultura Familiar 2002-2003 e 2003-2004.

Outro ponto de destaque é a simplificação dos procedimentos de acesso ao crédito, com a emissão das cartas de aptidão pela Internet, a adoção de contrato padrão registrado em cartório e a desburocratização das normas que regem o Proagro. Os contratos que, anteriormente, somavam dez páginas, ficaram reduzidos a somente uma lauda, simplificando os trâmites e diminuindo os custos de operação dos agentes financeiros. O governo anunciou, também, a adoção do cartão Pronaf, como forma de agilizar a obtenção e a renovação dos financiamentos bancários.

Para efeito de comparações futuras, decidiu-se realizar estimativa do volume a ser aplicado, utilizando-se como parâmetro o grau de utilização dos recursos nas safras passadas, segundo os grupos e a modalidade, considerando, ademais, a potencial melhora na mobilização dos recursos decorrente do maior realismo no emprego das fontes.

Concretamente, quanto aos empréstimos de custeio para o grupo C, vem se assistindo a um crescimento expressivo no nível de utilização, podendo-se inferir que será utilizada a quase totalidade dos recursos disponíveis. Em relação ao custeio do grupo D, apesar da grande demanda pelos recursos, seu desembolso depende dos bancos, pois em grande parte têm por fonte as exigibilidades bancárias. Optou-se por considerar que 90% dos recursos oferecidos pelas exigibilidades bancárias e 95% dos oriundos de outras fontes – poupança rural e recursos próprios – serão efetivamente aplicados. Os financiamentos de investimento para esses dois grupos contam com as seguintes fontes e montantes: R\$ 225 milhões do Tesouro, R\$ 500 milhões dos Fundos Constitucionais e R\$ 600 milhões do FAT. Nas últimas safras, o montante efetivamente aplicado nos financiamentos de investimento dos grupos C e D atingiu cerca de R\$ 400 milhões, valor semelhante ao que se estimou para a presente safra. No que diz respeito aos empréstimos para o grupo A, a não utilização da totalidade dos recursos deve-se, entre outros fatores, à fragilidade da infra-estrutura dos assentamentos, à precariedade da assistência técnica e à baixa qualidade dos projetos de financiamento. Decidiu-se, assim, considerar que o grau de utilização situar-se-á em valor um pouco superior ao que historicamente vem se assistindo.

Por fim, arbitrou-se, no caso do grupo A/C, um nível de utilização bastante baixo, tendo em vista o ocorrido na penúltima safra, e, para o grupo E, valores próximos aos considerados no caso dos empréstimos para o grupo D. Chegou-se, então, a uma previsão de desembolso da ordem de R\$ 3,8 bilhões, considerando o montante a ser aplicado com os agricultores do grupo E. Retirando a parcela destinada a esse novo grupo, o volume estimado a ser aplicado no público “original” do Pronaf situar-se-ia em R\$ 3,1 bilhões. Quando se atualizam os valores efetivamente aplicados, observa-se que tal montante encontra-se em patamar próximo aos das safras de 2000-2001 e de 2001-2002, mas superior ao efetivamente aplicado na última safra.

Com base nos empréstimos do Pronaf-Crédito realizados entre julho e outubro é possível realizar um primeiro balanço do Plano Safra, comparativamente ao ocorrido nos anos/safras anteriores. Pretende-se, com isso, avaliar se as medidas anunciadas vêm conseguindo melhorar o desempenho do programa quanto à utilização dos recursos disponíveis, à ampliação do público beneficiário e ao incremento dos montantes aplicados em investimento. Observa-se, na tabela 19, incremento significativo no montante aplicado durante os quatro primeiros meses do ano agrícola, superando em 50% os empréstimos realizados no mesmo período da safra passada. Tal desempenho, no entanto, não tem tido a mesma contrapartida no crescimento no número de contratos, uma vez que este cresceu menos de 10% em relação à safra anterior. Depreende-se, portanto, que o aumento no montante aplicado no âmbito do Pronaf deve-se muito mais ao reajuste nos limites de financiamento que à ampliação da base de agricultores beneficiados. Ademais, não se observam mudanças na distribuição no montante dos contratos entre os diferentes grupos, mesmo quando se considera a sazonalidade na concessão dos empréstimos aos diferentes grupos.

TABELA 19

Total de contratos e montantes aplicados entre julho e outubro - safras 1998-1999 a 2003-2004

Ano agrícola	Valores absolutos (julho-outubro)		Variação percentual	
	Contratos	Valores*	Contratos	Valores
1998-1999	390.314	862.967.740		
1999-2000	447.078	923.671.945	14,5%	7,0%
2000-2001	424.592	874.386.774	-5,0%	-5,3%
2001-2002	459.345	907.789.060	8,2%	3,8%
2002-2003	462.129	970.454.579	0,6%	6,9%
2003-2004	500.880	1.456.344.959	8,4%	50,1%

Fonte: SAF/MDA.

Obs.: *Exclusive os empréstimos aos agricultores do grupo E.

A tabela 20, na qual constam os valores médios contratados para custeio e investimento, ilustra o fato de o valor total dos empréstimos estar crescendo bem acima do número de contratos. Concretamente, tanto os contratos de custeio como os de investimento na atual safra vêm atingindo valores médios significativamente superiores aos das safras passadas. É fato que os valores para investimento, na atual safra, estão superdimensionados, haja vista que os empréstimos para o grupo B, de valores bem inferiores, concentram-se no primeiro semestre do ano civil.

Quanto ao desempenho das operações de investimento, essas foram responsáveis por 20% do montante emprestado e por 10% do total de contratos, valores bem menores dos observados nas safras anteriores, da ordem de 40% e 25%, respectivamente. Verdade que tais percentuais referem-se ao período total do ano agrícola, sendo, todavia, indicativo de que o excelente desempenho do Pronaf-Crédito nesses dois meses (julho/agosto) é em razão do aumento nos valores dos empréstimos, especialmente os destinados ao custeio.

TABELA 20

Valores médios dos contratos de custeio e investimento – safras 2000-2001 a 2003-2004

Ano agrícola	Valores médios dos contratos		Crescimento percentual	
	Custeio	Investimento	Custeio	Investimento
2000-2001	1.948	4.841		
2001-2002	1.935	3.509	-0,7%	-27,5%
2002-2003	2.120	3.951	9,6%	12,6%
2003-2004 ¹	2.681	6.086	26,4%	54,0%

Fonte: SAF/MDA.

Nota: ¹Refere-se ao período julho/outubro de 2003.

Por último, cabe avaliar como se encontra a distribuição regional dos recursos do Pronaf-Crédito, uma vez que um dos “problemas” do programa tem sido a concentração das operações de crédito na região Sul, o que pode vir a reforçar as desigualdades no interior do segmento familiar da agricultura. Os dados, constantes da tabela 21, indicam que até o momento o atual Plano Safra não tem conseguido reverter tal quadro, mas sim concentrar ainda mais os recursos com os agricultores sulinos. Efetivamente, desconsiderando as regiões Norte e Nordeste, que apresentam outro calendário agrícola, observa-se que os recursos para a região Sul ultrapassaram três quartos do total, quando nas safras anteriores tiveram participação de cerca de dois terços.

TABELA 21

Distribuição regional de recursos e contratos do Pronaf no Centro-Sul – safras 2000-2001 e 2003-2004

Ano agrícola	Contratos			Montantes		
	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste
2000-2001	79,5%	16,1%	4,4%	70,2%	20,9%	8,9%
2001-2002	75,7%	19,5%	4,8%	66,8%	21,3%	11,9%
2002-2003	74,6%	20,3%	5,2%	67,7%	21,9%	10,5%
2003-2004 ¹	82,7%	13,9%	3,4%	76,0%	18,0%	6,0%

Fonte: SAF/MDA.

Nota: ¹Refere-se ao período julho/outubro de 2003.
2.1 Pós-escrito: erros, acertos e novos cenários com a divulgação dos dados do 1º semestre da safra 2003-2004

Decidiu-se incorporar a este texto os dados de novembro/dezembro e suas repercussões, em vez de refazer a avaliação realizada com os dados disponíveis até agosto (isso porque a SAF divulgou tais informações no período de edição deste periódico).⁶⁵ O desempenho do Pronaf no segundo semestre – safra 2003-2004 – mostra que nos meses de novembro e dezembro houve alteração substancial na evolução do programa, seja em volume de financiamento, seja na distribuição regionalmente e segundo produtores. O que se notou, felizmente, foi a superação da estimativa anterior do volume de recursos a ser aplicados e expressiva melhora na cobertura do programa em alguns grupos e algumas modalidades. É verdade, contudo, que grande parte do excelente desempenho do programa deve-se ao reajuste nos limites de enquadramento e do valor financiado e não da envergadura em termos de cobertura (beneficiados/público).

TABELA 22

Indicadores e estimativas de desempenho do Plano Safra 2003-2004

Indicadores/meses	Variação percentual entre safra 2003-2004 e 2002-2003 (1º sem.)						Safra 2003-2004				
	Volume			Contratos			Distribuição			Uso	
	Out.	Nov.	Dez.	Out.	Nov.	Dez.	Plano Safra	Cenário (Ago.)	Dez.	Cenário	Dez.*
A (A/C)	26	25	36	-9	-7	50	12	13	13	75	113
B	-37	47	110	-58	-23	9	4	5	4	80	94
C Custeio		70	74		31	34	18	20	24	82	134
Investimento		0	37		-32	-6	11	5	4	31	37
Total	66	59	67	28	28	32	29	25	28	62	54
D Custeio		39	50		12	18	24	32	34	93	143
Investimento		147	276		99	186	13	6	12	34	89
Total	49	49	78	11	16	27	37	38	46	85	69
E Custeio	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	11	14	8	92	75
Investimento	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	6	5	0	50	4
Total	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	17	19	9	76	27
Total	50	62	89	8	18	36	100	100	100	71	100

Fonte: STN/MF, SAF/MDA.

Obs.: *Atualizando pelo percentual de recursos aplicado até o momento, ou seja, considera-se que, no primeiro semestre, foram utilizados 56% dos recursos divulgados.

65. Dados divulgados no site do Pronaf: < http://www.pronaf.gov.br/informe/2_dez03.htm > e < http://www.pronaf.gov.br/informe/3_dez03.htm >.

As informações da tabela indicam claramente a melhora do desempenho do programa nos dois últimos meses, com o crescimento expressivo do volume emprestado, bem como do número de contratos, quando comparado ao mesmo período da safra anterior. Em outubro, o crescimento no número de contratos era de tão-somente 8%, com o aumento de 50% no volume emprestado; já em dezembro, tais variações percentuais atingiam 36% e 89%, respectivamente. Concretamente, no primeiro semestre do ano da safra 2003-2004 foram firmados cerca de 920 mil contratos, o que significou um desembolso de R\$ 3 bilhões. Há de salientar o bom desempenho nesses dois meses dos empréstimos para o grupo B, de investimento para os grupos C e D, tanto em volume como em contratos; e, no caso do grupo A, uma melhora sensível no crescimento do número de contratos. Os empréstimos de custeio dos grupos C e D vêm apresentando crescimento similar durante o último trimestre do ano.

Cotejando a distribuição dos recursos entre grupos e modalidades prevista na primeira parte deste texto e o resultado efetivo dos seis primeiros meses da safra 2003-2004, fica evidente o acerto de tais previsões quanto às parcelas apropriadas em investimento do grupo C e ao custeio do grupo D: inferior, para o primeiro, ao proposto pelo Plano Safra, e superior para o outro. Os erros estão na previsão de desembolsos para os grupos E e D, com o primeiro tendo desempenho pífio e o segundo apropriando-se de quase metade de todo o volume emprestado pelo Pronaf no primeiro semestre da atual safra.

Quanto ao uso dos recursos, sucintamente, pode-se dizer que o cenário é muito positivo para os grupos A e C (fato inédito), preservando-se, contudo, a baixa utilização dos recursos para o investimento do grupo C, o que impacta sobremaneira o desempenho do conjunto dos empréstimos desse grupo. O grupo E, que poderia vir a ser credor de grande parte do aumento proposto pelo Plano Safra, tem apresentado evolução bem aquém do esperado/anunciado.

3 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar: definições, situação atual e potencialidades

O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa),⁶⁶ em articulação com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), criou o “Programa de Aquisições de Alimentos”, fundamentado no artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Seu objetivo principal é garantir a possibilidade de comercialização da produção agropecuária dos agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária, constituindo-se, por isso, em ação estruturante de fundamental importância do programa Fome Zero.

São quatro as modalidades básicas de aquisição dos alimentos: Compra Direta da Agricultura Familiar; Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar; Compra Antecipada da Agricultura Familiar; e Compra Local. Cada um desses instrumentos de comercialização contém peculiaridades destacadas no *box* a seguir.

66. Este foi incorporado ao Ministério da Assistência Social (ver texto referente a tal área, nesta edição).

Modalidades de aquisição de alimentos da agricultura familiar

- **Compra Direta** – operação que se realiza sempre após a colheita; os principais beneficiários dessa modalidade de compra são as famílias enquadradas no Pronaf (grupos A a D) que estejam, preferencialmente, organizadas em grupos formais (cooperativas e associações) ou informais. O limite de compra corresponde até o valor da produção própria, não podendo ultrapassar R\$ 2.500,00 por beneficiário/ano.
- **Garantia de Compra** – contrato de promessa de compra (e venda) para entrega após a colheita, vinculado aos preços mínimos, cuja finalização é opcional para o produtor familiar, que poderá vender sua produção em melhores condições, se houver mercado para tal, fazendo previamente uma comunicação à Conab.
- **Compra Antecipada** – instrumento não-bancário (operado pela Conab) de crédito ao produtor familiar, exercitado por contrato de opção, que, diferentemente da Compra Garantida, requer antecipação de recursos. A forma de liquidação do contrato pode ser física ou financeira. No primeiro caso, até trinta dias antes do vencimento do contrato deverá ser feita uma comunicação à Conab da decisão de entrega física do produto e, no segundo caso, à época do vencimento do contrato, o produtor ou a cooperativa deve se dirigir ao agente financeiro e efetuar o pagamento recebido antecipadamente, acrescido do adicional do Proagro e dos encargos financeiros do Pronaf.
- **Compra Local** – em tudo semelhante à Compra Direta – ressaltando-se a necessidade de articulação entre os atores locais para que as aquisições e a distribuição dos produtos atinjam os beneficiários do programa: de um lado, os agricultores familiares; de outro, o contingente de pessoas que retrata a demanda por alimentos em creches, escolas públicas, hospitais, restaurantes populares e outros locais.

Os agricultores familiares passaram a contar, a partir do Plano Safra da Agricultura Familiar 2003-2004, com mecanismos de comercialização importantes e que antes não estavam disponíveis. Entretanto, a implantação exitosa desses instrumentos requer o acompanhamento sistemático de sua execução para que os problemas que venham a surgir possam ser rapidamente identificados e as soluções sejam tomadas em tempo oportuno. Das modalidades mencionadas, a que está em ritmo de operação mais avançada é a Compra Direta, conforme se observa na tabela 23.

Os dados da tabela 23 mostram que as compras diretas somavam, até o dia 21 de novembro, o equivalente a 3,78 milhões de reais, perfazendo um total de 5.478.098 kg de alimentos. O Estado do Mato Grosso do Sul concentrou as operações de compra, representando 45,47% do público atendido, seguido pelos Estados do Piauí e da Bahia, com 16,50% e 15,34%, respectivamente. O Estado do Rio Grande do Sul representou 14,27% do público atendido. Os principais produtos adquiridos foram o milho e o feijão, além da castanha de caju, no Piauí.

Deve ser destacado que os dados apresentados referem-se à execução de um programa que teve sua operacionalização iniciada em agosto de 2003. Na modalidade Compra Direta, por exemplo, nesse mesmo ano, ainda não foi realizada nenhuma aquisição de produtos da safra 2003-2004 (Centro-Sul).

TABELA 23

Compra Direta da agricultura familiar – Safra 2002-2003

Período de 4 de agosto a 21 de novembro de 2003

UF	Municípios atendidos (nº)	Instituições atendidas	Produtores atendidos (nº)	Produto	Sacos recebidos (nº)	Quantidade adquirida (kg)	Valor total por produto no estado (R\$)	Valor total por estado (R\$)
Amazonas	1	Agricultor	1	Arroz	59	2.997	1.648,41	1.648,41
Bahia	6	Agricultores	303	Milho	1.823	110.244	35.253,34	500.554,38
				Feijão anão	7.741	464.345	465.301,04	
Maranhão	4	Agricultores	66	Feijão anão	4	242	248,85	110.880,45
				Milho	1.668	328.062	110.631,60	
Paraíba	11	Agricultores	28	Feijão anão	93	5.457	5.620,71	27.420,31
				Feijão preto	78	4.668	4.422,71	
				Feijão macaçar	87	5.194	4.326,55	
				Milho	631	38.451	13.050,34	
Piauí	12	Agricultores	326	Feijão macaçar	317	19.031	15.946,97	413.464,97
				Milho	11.966	717.931	251.008,00	
				Farinha mandioca	31	1.850	1.850,00	
				Castanha caju	2.416	144.660	144.660,00	
Rio Grande do Norte	2	Agricultores	32	Feijão macaçar	611	36.637	31.042,83	31.259,98
				Milho	11	685	217,15	
São Paulo	6	Agricultores	39	Feijão anão	1.225	77.954	79.394,75	79.394,75
Rio Grande do Sul	1	Cooperativa	282	Leite em pó	0	110.666	829.995,00	829.995,00
Mato Grosso do Sul	13	Agricultores	898	Feijão anão	21.398	1.286.153	1.292.184,95	1.790.086,66
				Feijão preto	26	1.564	1.516,79	
				Milho	granel	2.121.308	496.384,92	
Total Brasil	56		1.974		50.186	5.478.098	3.784.704,91	3.784.704,91

Fonte: Conab.

O programa consubstancia a proposta de garantir renda aos produtores familiares de todas as regiões brasileiras. Para tanto, precisa ser expandido para um número maior de municípios, de agricultores e de cooperativas. Ressalta-se, ainda, que as operações realizadas não estavam vinculadas a programas de financiamento de custeio anteriores e, portanto, deverão ter suas demandas ampliadas nas futuras safras.

Além disso, somente recentemente (30/10/2003), o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou a Resolução nº 3.127, que trata das condições para enquadramento no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) de atividade não financiada, vinculada ao Programa de Aquisição de Alimentos. A aprovação da Resolução permite a operacionalização da modalidade Compra Antecipada, o que deverá dar mais força ao PAA. De fato, com a aprovação da Resolução, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em parceria com o Banco do Brasil, colocou em operação a Cédula de Produto Rural (CPR-Alimento). Por intermédio desse instrumento, o governo antecipa aos agricultores, que não têm acesso ao crédito oficial, até R\$ 2,5 mil para o custeio da sua produção agropecuária. A Conab acolhe as propostas apresentadas pelos agricultores familiares, organiza o arquivo de dados e o encaminha ao Banco do Brasil. Este verifica, com as suas agências, se o produtor foi beneficiado com os recursos do Pronaf ou outro com taxas de juros controladas. Para os que não tiveram acesso aos recursos controlados do crédito rural, a Conab autoriza a impressão da CPR-Alimento. No prazo de dez dias, contados a partir da entrega das cédulas

assinadas pelos beneficiários, a Conab autorizará o crédito do adiantamento na conta corrente dos agricultores. Aqueles que não se enquadrarem entre os beneficiários do PAA, ou que tiveram acesso ao crédito rural com recursos controlados, estarão impedidos de antecipar os recursos mediante a Compra Antecipada.

A Cédula poderá ser liquidada fisicamente, com a entrega do produto, ou financeiramente, com a taxa de juros de 2% ao ano, incidente sobre o valor do adiantamento. A produção tem a cobertura do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), que, segundo resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), ampara a adesão coletiva, por meio de cooperativas, associações ou grupos informais. O prêmio custa 2% sobre o valor da operação e é pago pelo produtor.

Segundo informações da Conab, a expectativa de atendimento na Compra Antecipada da Agricultura Familiar é de cerca de 24.051 famílias, distribuídas da seguinte forma:

TABELA 24

Estimativa do número de famílias a ser atendidas pela modalidade Compra Antecipada do Programa de Aquisição de Alimentos

Estado	Número Famílias
Sergipe	500
Espírito Santo	1.000
Minas Gerais	1.000
São Paulo	9.000
Paraná	6.000
Santa Catarina	51
Rio Grande do Sul	5.000
Distrito Federal (cidades do Entorno)	1.000
Mato Grosso do Sul	500
Total	24.051

Fonte: Conab.

Obs.: Posição em novembro/2003.

Vale ressaltar, ainda, que os instrumentos de comercialização citados vêm sendo implementados mediante deliberações de um Grupo Gestor, previsto em Lei, que administra o Programa de Aquisições de Alimentos. O Grupo é composto por representantes de cinco ministérios (Fazenda, Planejamento, Agricultura e Desenvolvimento Agrário, sob a coordenação do Mesa) e suas deliberações determinam o processo de implementação do programa. Ressalte-se o papel do Conselho de Segurança Alimentar (Consea) na formulação das diretrizes de política agrícola para o Plano de Safra da Agricultura Familiar 2003-2004, nas quais o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) se insere. Tal Conselho deverá manter-se como fórum de discussão para o aprimoramento da execução do PAA e das diversas modalidades de apoio à comercialização da safra do segmento amparado pelo programa Fome Zero, que mantém estreita vinculação com os objetivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em curso.