

ISSN 1415-4765

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 938**

### **O DESENVOLVIMENTO RURAL E O PPA 2000/2003: UMA TENTATIVA DE AVALIAÇÃO**

**Ronaldo Coutinho Garcia**

Brasília, fevereiro de 2003

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



## **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 938**

### **O DESENVOLVIMENTO RURAL E O PPA 2000/2003: UMA TENTATIVA DE AVALIAÇÃO\***

**Ronaldo Coutinho Garcia\*\***

Brasília, fevereiro de 2003

---

\* Texto concluído em junho de 2002.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Setoriais do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão

Ministro – Guido Mantega

Secretário-Executivo – Nelson Machado

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro –, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Luís Fernando Tironi (interino)

**Chefe de Gabinete**

Luís Fernando de Lara Resende

**Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Eustáquio José Reis

**Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Gustavo Maia Gomes

**Diretor de Administração e Finanças**

Hubimaier Cantuária Santiago

**Diretor de Estudos Setoriais**

Luís Fernando Tironi

**Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Murilo Lôbo

**Diretor de Estudos Sociais**

(vago)

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 O ENUNCIADO 8

3 A PROPOSTA DE INTERVENÇÃO 9

4 TENTATIVA DE FORMAR UM QUADRO DA SITUAÇÃO RECENTE NO MEIO RURAL 16

5 A CENTRALIDADE DA REFORMA AGRÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL 21

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES TÓPICAS 31

7 PONTOS PARA UMA REVISÃO AMPLIADA 33

ANEXO 43

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 45



## SINOPSE

Este texto busca organizar a experiência de tentar avaliar o alcance (2000 e 2001) de um dos grandes objetivos do Plano Plurianual (PPA) em vigor. São mostradas as dificuldades enfrentadas decorrentes das deficiências de desenho do plano e de seus programas e da insuficiência de informações apropriadas. São também apresentados as opções metodológicas e os esforços que se fizeram necessários, a análise do desempenho dos programas, bem como sugestões para a implementação do que resta do PPA. Ao final, são propostos tópicos para a discussão de uma revisão mais profunda em direção a algo que se aproxime de uma política nacional de desenvolvimento rural.



# 1 INTRODUÇÃO

O governo federal deu início, no fim de 1998, ao processo de reorganização do seu sistema de planejamento, orçamento e gestão. O Decreto nº 2.829, de 28/10/1998, a Portaria MOG nº 42, de 14/4/1999, os diversos manuais editados pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) e, posteriormente, a Lei nº 9.989, de 21/6/2000, que aprova o Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003, estabelecem a obrigatoriedade de se proceder a avaliações anuais do plano e dos programas que o integram. Tais avaliações deverão de ser encaminhadas ao Congresso Nacional junto com o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias até 15 de abril do ano subsequente ao da execução das ações (Garcia, 2000 e 2001).

As avaliações são realizadas sob a coordenação da SPI/MP. Equipes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no entanto, estiveram desde o início envolvidas com tal processo: participaram de definições conceituais e metodológicas, escolhas técnicas, capacitação de gerentes de programas, construção de indicadores e demais requisitos à avaliação, bem como auxiliaram a SPI na avaliação de programas. Os técnicos do Instituto têm, ademais, assessorado diversos ministérios no redesenho de programas e ações, na organização de sistemas de informações gerenciais e de bases de dados, entre outras atividades. Na programação anual de trabalho do Ipea, está contemplada a avaliação, em maior profundidade, de programas selecionados segundo critérios de importância e prioridade para a alta direção do governo.

Além disso, o Ipea foi incumbido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) de proceder a uma avaliação do PPA em um âmbito mais global, qual seja, o dos 28 macroobjetivos\* que enfeixam conjuntos de programas. Os macroobjetivos, como o próprio nome indica, conformam a razão de ser do plano, dão sentido à existência dos programas e orientam a atuação dos dirigentes ministeriais. A avaliação do alcance dos macroobjetivos configura-se, assim, como algo necessário ao próprio processo de condução do governo, um requisito para se proceder à gestão estratégica do Plano e à coordenação do conjunto da administração pública federal (pois todas as suas ações programáveis estão, em princípio, incluídas no PPA). Isso se informasse sobre a consistência dos programas e ações, a eficiência e a eficácia do desempenho, a qualidade e a oportunidade dos produtos, com a consequente intervenção corretiva e aperfeiçoadora. Era de esperar, também, que tais avaliações auxiliassem na tomada de decisões sobre as diretrizes orçamentárias e no estabelecimento das metas e dotações constantes da Lei de Meios. Esse deveria ser o motivo de ser da avaliação dos macroobjetivos do PPA. Todavia, ainda não existe no governo federal uma instância efetivamente responsável pelo atendimento dos macroobjetivos e dotada dos instrumentos que permitam exercer a coordenação das ações de natureza setorial, fazendo-as convergir para propósitos e objetivos não setoriais. Ou seja, há de ser construída real e concreta capacidade de condução estratégica do Plano Plurianual, mediante a formalização e a difusão de um apropriado modelo de gestão que designe uma instância responsável pelo alcance dos macroobjetivos dotada dos instrumentos suficientes para tanto.

---

\* Nota do Editorial do Ipea: Manteve-se a grafia 'macroobjetivo' constante do Plano Plurianual (PPA) 2000/2003, objeto deste estudo.

## 2 O ENUNCIADO

O Plano Plurianual 2000/2003 estabelece como seu macroobjetivo nº 20 “Promover o Desenvolvimento Integrado do Campo”. Esse, como todos os outros, deveria ser alcançado mediante a implementação coordenada e convergente de um conjunto de programas. Tal era a intenção. Levá-la à prática exige mais do que desejo e discurso inflamado.

“Promover o Desenvolvimento Integrado do Campo” é uma formulação que encerra consideráveis imprecisões. A noção de campo está associada a uma extensão de terras sem ou com poucas e esparsas árvores. Pode ser uma formação natural ou produzida pela ação antrópica (desflorestamento) para o cultivo de vegetais ou a criação de animais. Está, portanto, fortemente vinculada a um ecossistema particular ou à atividade econômica agropecuária. Tratar o espaço não urbano como campo significa desconsiderar a amplitude e as peculiaridades de todo um modo de viver distinto daquele que vigora nas cidades. O “campo” é muito mais que uma paisagem ou uma atividade produtiva fundamentada no manejo de recursos naturais e no controle dos processos vitais de plantas e animais domesticados com destinação econômica. Não cabe, na atualidade, pensar o desenvolvimento do espaço rural reduzindo-o à sua dimensão ecológica ou a uma das atividades produtivas (agropecuária) situadas em um multifacetado domínio territorial.<sup>1</sup>

A idéia do formulador parece ter sido a de conceber intervenções voltadas para o meio rural. Nele as pessoas vivem, trabalham, relacionam-se, produzem bens e valores culturais, divertem-se de modo distinto do encontrado no meio urbano. Lá predominam a dispersão, a menor densidade demográfica, as distâncias maiores. A natureza impõe-se com muita força no processo produtivo (ciclos biológicos, topografia, épocas apropriadas: sol, chuva, vento, calor, frio). O fluir do tempo dá-se em ritmo mais lento, regulado pelo evoluir da vida cultivada sob o passar das seqüências sazonais. Os hábitos e costumes, a religiosidade, o lazer também estão profundamente influenciados pelo movimento do mundo natural (biologia, terra e clima). Economia e sociedades rurais conformam-se e transformam-se sem, contudo, poderem se libertar dos ditames de Gaia.

O mundo rural não é apenas campo, não é apenas atividade agropecuária. Trata-se de um outro espaço, no qual seres humanos se organizam para viver e trabalhar sob múltiplas formas e variados propósitos. O espaço rural não é homogêneo nem simples, seja ecológica, social, econômica, política ou culturalmente. Conhecer sua heterogeneidade e complexidade é condição elementar para elaborar 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.

Deve ser considerado, também, o momento histórico presente, no qual, distintamente de um passado não tão longínquo – quando o rural dominava as cidades –, o desenvolvimento integrado do “campo” significa, entre outras tantas, levar ao rural,

---

1. Ademais, os setores agropecuário e agroindustrial estão contemplados em um outro macroobjetivo: aumentar a competitividade do agronegócio.

sem descaracterizá-lo como tal, as chamadas “comodidades urbanas” (Queirós, 1978). Em outros termos, tornar menos difícil a vida no rural, proporcionando aos seus habitantes serviços, infra-estrutura e informações de todos os tipos, além de lhes assegurar o adequado acesso aos meios e às condições de produção.

Posto isso, doravante será admitido que o macroobjetivo em pauta se refere, de fato, ao rural. No que se segue, buscar-se-á aferir sua aderência à realidade socioeconômica à qual se destina, a adequação da estratégia concebida e a suficiência das ações que organiza para promover o desenvolvimento integrado do meio rural.

### **3 A PROPOSTA DE INTERVENÇÃO**

#### **3.1 DIRETRIZES, PRIORIDADES E ESTRATÉGIA**

O PPA 2000/2003 apresenta um projeto de transformação do meio rural com vistas a reduzir a distância que o separa do ambiente urbano, verificada por indicadores diversos, e a estabelecer uma outra dinâmica socioeconômica, privilegiando a agricultura familiar e os trabalhadores sem ou com pouca terra. Define, também, a estratégia com a qual buscará conseguir os resultados pretendidos. Isso é colocado nos seguintes termos no texto oficial:

O governo promoverá, com a participação das comunidades e do poder público local, a valorização do pequeno produtor rural por meio do desenvolvimento local integrado. Significa integrar ações de reestruturação fundiária, promoção da agricultura familiar, assistência técnica, infra-estrutura física e acesso aos serviços sociais básicos, para proporcionar condições de competição no mercado e melhorar a qualidade de vida no campo. A estratégia será:

- viabilizar o agronegócio mediante o desenvolvimento local integrado;
- dar continuidade à reforma agrária com o desenvolvimento de novos modelos de reestruturação fundiária;
- promover a emancipação dos assentamentos rurais;
- apoiar a pequena agroindústria com treinamento, qualificação e incentivo à sua inserção na cadeia produtiva, para ampliar a competitividade da agricultura familiar no agronegócio (Brasil/MP, 1999).

Como pode ser facilmente percebido, o enfoque adotado inverte a seqüência metodológica usual ao apresentar as linhas de ação como se fossem a estratégia, e esta é confundida com os objetivos. As linhas de ação não abarcam todo o conteúdo do objetivo ao não definir como serão ofertados os serviços básicos, a infra-estrutura física e todas as outras condições necessárias para a melhoria da qualidade de vida no “campo”. A proposta de intervenção assim formulada, necessariamente, perde poder de organizar a ação governamental e deixa de aportar indispensáveis elementos de coordenação e gestão dos instrumentos manejados pelos diversos ministérios setoriais que deveriam participar do esforço de promover o desenvolvimento rural. Essa deficiência agrava-se ao se verificar que a quase totalidade dos programas essenciais na promoção do desenvolvimento rural, aglutinados por outros macroobjetivos, não discrimina

ações ou metas endereçadas ao meio rural. Por conta disso, torna-se elevada a probabilidade de a eficácia no alcance do macroobjetivo ser muito baixa em decorrência dessas lacunas no desenho do plano e dos programas.

O PPA remeteu ao macroobjetivo nº 20 os seguintes programas finalísticos:

- Agricultura Familiar – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);
- Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais;
- Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos;
- Emancipação de Assentamentos Rurais;
- Energia das Pequenas Comunidades;
- Luz no Campo;
- Reassentamento de Itaparica.

Não há nenhum programa novo especialmente concebido para os propósitos do plano de governo para o período 2000/2003. O antigo Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais foi desmembrado, de forma não justificada, em três outros programas: Assentamento de Trabalhadores Rurais, Consolidação de Projetos de Assentamento, Emancipação de Projetos de Assentamento. O Pronaf, criado em 1995, “vem passando por sucessivas modificações que têm alterado seu perfil original” (Ipea, 2001, p. 102) sem, contudo, conseguir ajustá-lo com vistas a alcançar, com a abrangência necessária, os contingentes de agricultores familiares mais carentes. Os programas Eletrificação de Pequenas Comunidades e Luz no Campo, apesar de apresentarem metas muito modestas ou de difícil execução, configuram apoio importante. Todos os outros são muito antigos e se destinam a enfrentar problemas ou a aproveitar oportunidades regionalmente situadas. O Programa de Desenvolvimento do Cerrado (Prodec), concebido (1974/1978) e implementado de acordo com interesses japoneses, visa criar uma pequena burguesia rural, altamente capitalizada e tecnificada, com elevado potencial de exportação de alimentos e de matérias-primas para o Japão. O de Itaparica busca resolver, há quase trinta anos, a situação dos desalojados pela construção da usina hidroelétrica de mesmo nome.

Com tais programas e com a baixa articulação entre os ministérios responsáveis por ações requeridas para promover o desenvolvimento rural, com a setorização do problema rural, atribuído ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, o qual não dispõe de instrumentos e poderes para enfrentá-lo, a proposta de intervenção no espaço rural revela-se, quando nada, bastante parcial e insuficiente.

### 3.2 O MACROPROBLEMA INFERIDO

Para ser possível proceder a uma análise da situação do meio rural brasileiro e para avaliar o alcance do macroobjetivo nº 20 em cada um dos anos cobertos pelo PPA, faz-se necessário conhecer o ponto de partida do plano, ou seja, como se encontrava o macroproblema (para manter a terminologia) que justifica a existência do macroobje-

tivo. A metodologia adotada para a elaboração do PPA, no entanto, não contemplou esse aspecto crucial.

Essa deficiência coloca um obstáculo para se proceder à avaliação do plano. Afinal, se no presente caso, avaliar é comparar o realizado com o idealizado para verificar se os objetivos estão sendo adequados e eficazmente buscados, é de todo necessário ter o macroproblema declarado, descrito e analisado com rigor.

A construção do quadro referencial para a avaliação impõe a explicitação do macroproblema; a delimitação de sua abrangência; a construção de um indicador (ou indicadores) que o expresse; e a identificação das variáveis do contexto a ele pertinentes. A explicação situacional do macroproblema deve apontar e articular suas causas críticas, as quais passarão a constituir os **problemas**, razão de ser dos programas concebidos para o alcance do macroobjetivo. Esses são requisitos mínimos para que se possa, com o maior rigor possível nas circunstâncias, estabelecer o ponto de partida, ou seja, a situação problemática em  $t_0$  que o conjunto de programas se propõe a alterar, caminhando em direção ao macroobjetivo nos anos 1 ( $t_1$ ), 2 ( $t_2$ ), 3 ( $t_3$ ) e 4 ( $t_4$ ) do PPA. Sem esse quadro de referência a avaliação dos programas esgotar-se-ia em si mesma, não permitindo portanto o julgamento do conjunto do plano no que se refere à consistência, à suficiência, à eficiência, à eficácia e à equidade.

Como não foi essa a sistemática adotada quando da elaboração do PPA, torna-se necessário explicitar o macroproblema que justifica o macroobjetivo. Trata-se, portanto, de inferir das formulações do macroobjetivo a carga negativa que deve ser eliminada ou superada. Procedendo-se a uma leitura do macroobjetivo com o intuito de encontrar as razões pelas quais se busca realizá-lo, acredita-se que seja possível evidenciar o que não está em conformidade com a visão normativa, para o meio rural, das autoridades que estabeleceram orientações, diretrizes estratégicas e macroobjetivos para o PPA.

**Carga Negativa:** as comunidades rurais encontram-se em níveis de desenvolvimento aquém dos alcançados pelo meio urbano. O pequeno produtor rural não é suficientemente valorizado e promovido. As ações governamentais (reforma agrária, promoção da agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural, infra-estrutura física e serviços sociais básicos) não são implementadas de forma integrada e com cobertura suficiente. Daí a qualidade de vida no “campo” estar abaixo do que poderia ser e as condições de concorrência dos agricultores familiares nos mercados e de inserção competitiva deles no agronegócio serem precárias.

Desses termos, resultantes de uma interpretação fidedigna (até mesmo procurando manter-se a terminologia) dos enunciados dos macroobjetivos, é lícito inferir, de forma sintética e compatível:

**Macroproblema nº 20:** precárias condições de vida e de produção dos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem-terra.

### 3.2.1 Causas do Macroproblema

A explicação do macroproblema constitui um passo fundamental na construção de um quadro de referência para a avaliação da consistência, da pertinência e da suficiên-

cia dos programas que buscam alcançar o macroobjetivo. Ela permite identificar as causas críticas dele, ou seja, o que responde pelo surgimento, pela permanência ou pela expansão do macroproblema. Constituiriam, portanto, os problemas a ser enfrentados pelos programas agrupados pelo macroobjetivo. Lendo a estratégia, as diretrizes e as linhas de ação do macroobjetivo, procurando explicitar a razão de seus respectivos conteúdos, encontram-se:

**Causas da Existência de Precárias Condições de Vida e de Produção dos Agricultores Familiares e dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra:**

- elevada concentração na distribuição da terra e da renda rurais;
- deficiente rede de infra-estrutura física;
- deficiente oferta de serviços sociais básicos à população rural;
- inadequação dos instrumentos da política governamental (creditícia, assistência técnica e extensão rural, comercialização, ciência e tecnologia, etc.) às características dos agricultores familiares e assentados pela reforma agrária;
- insuficiente cobertura e baixa qualidade dos programas de apoio à agricultura familiar e de reforma agrária.

### **3.3 INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS À AVALIAÇÃO E AS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS**

Uma primeira e imprescindível informação não se refere a algum elemento possível de ser encontrado em qualquer banco de dados. Essa diz respeito ao produto da avaliação *ex ante* que os responsáveis pelo PPA deveriam ter feito para fundamentar a decisão de fixar os objetivos e as metas globais do plano. E, a partir deles, estipular o quanto do macroobjetivo buscar-se-ia alcançar em cada um dos quatro anos de vigência do PPA. Todavia, isso não aconteceu, o que criou uma lacuna inadmissível que ainda poderá ser preenchida com critérios apropriados, mas com urgência. Se as autoridades competentes não indicarem a posição do macroobjetivo que se esperava obter em  $t_1$ ,  $t_2$ ,  $t_3$  e  $t_4$  (respectivamente no fim de 2000, 2001, 2002 e 2003), perder-se-á um elemento decisivo para estabelecer o confronto entre o previsto ou desejado e o efetivamente realizado em cada um dos 28 macroobjetivos.

Admitindo-se a superação da deficiência metodológica apontada, o mais apropriado para a avaliação do PPA seria a construção de um indicador sintético para cada macroobjetivo. No entanto, dado o fato de o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) não ter tido empenho, quando da elaboração do PPA ou mesmo após a avaliação do exercício de 2000, na organização das bases estatísticas e dos registros administrativos adequados à avaliação dos programas e do plano, o possível agora é tentar trabalhar com as informações existentes. Essas foram produzidas para propósitos outros que não o de avaliar o desempenho e os resultados conseguidos pelo Plano. A utilização, portanto, dá-se sob fortes restrições e implica, como se diz comumente, “extrair leite das pedras”, o que nem sempre é possível.

Para a avaliação do alcance dos macroobjetivos, uma das fontes disponíveis e com cobertura nacional é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE.

No entanto, o seu ciclo de produção não foi ajustado ao calendário de avaliação do PPA. Ademais, tal pesquisa não é feita nos anos em que se produzem os censos. Assim, para a avaliação de 2000 não se teve nem a Pnad nem o Censo Demográfico (até hoje não disponível na íntegra). Isso provocou, para muitos macroobjetivos, a impossibilidade de tentar apreender as transformações associáveis à implementação dos programas. Tal situação repetiu-se na avaliação do exercício de 2001. Superá-la exigiria que os microdados da Pnad referentes a cada ano estivessem disponíveis no máximo até meados de fevereiro do ano seguinte – pelo menos uma antecipação para o Ministério do Planejamento. Do contrário, não é possível cumprir a determinação da lei: enviar a avaliação anual do PPA ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano.

Se todas essas restrições fossem contornadas, ainda assim o ideal de construir um indicador sintético para o macroobjetivo nº 20 continuaria a enfrentar grandes dificuldades. As Pnads não contemplam variáveis importantes como a estrutura de propriedade, a posse e o uso de terra; a renda obtida na agropecuária e em atividades rurais não agrícolas; a prestação de assistência técnica e extensão rural; a distribuição e o tamanho da rede de infra-estrutura física; o acesso do público-alvo aos instrumentos das políticas governamentais pertinentes. Na atualidade, o possível é tentar cobrir apenas alguns aspectos do macroproblema mediante um conjunto de indicadores parciais, tal como apresentado mais a frente. Indicadores abrangentes exigiriam os dados do Censo Demográfico 2000, os microdados da Pnad 2001, informações confiáveis sobre as famílias assentadas em 2001, os agricultores e os municípios atendidos pelo Pronaf e pelos programas Energia das Pequenas Comunidades e Luz no Campo em 2001. Como não houve uma articulação conseqüente com o IBGE nem foram exigidos dos ministérios o desenvolvimento e a implantação de sistemas de informações gerenciais para cada um dos programas, a avaliação do alcance do macroobjetivo em 2001 ficou irremediavelmente comprometida.<sup>2</sup>

### 3.3.1 Indicadores Possíveis

i) Capacidade de Retenção da População (CR) =  $\frac{\text{População Rural (ano } N)}{\text{População Rural (ano } N - 1)}$ ; se a relação se mostrar menor que 1, o meio rural estará perdendo condições de assegurar a permanência da sua população.

ii) Índice de Alfabetização Relativa (IAR)

$$\text{IAR} = \frac{\text{População Rural com 5 anos ou mais alfabetizada}}{\text{Total População Rural com 5 anos ou mais}}$$

$$\text{IAR} = \frac{\text{População Urbana com 5 anos ou mais alfabetizada}}{\text{Total População Urbana com 5 ou mais anos}};$$

2. E não por falta de alerta. Em pelo menos três ocasiões eles foram feitos: Garcia (2000, p. 36; 2001, p. 58) e “Balanço da Avaliação do PPA”; SPI, Ipea, Enap, 26 e 27 de junho de 2001.

se o resultado for menor que 1, indica a existência de diferenças negativas entre o meio rural e o urbano.

iii) Capacidade Rural de Apropriação de Renda (CAR)

$$CAR = \frac{\text{Renda média mensal das pessoas com 10 anos ou mais no meio rural}}{\text{Renda média mensal das pessoas com 10 anos ou mais no meio urbano}}$$

Deve ser lido assim: CAR = 1 ; capacidade igualmente distribuída

CAR > 1 ; meio rural possui maior capacidade

CAR < 1 ; meio rural possui menor capacidade

iv) Razão da Qualidade Remuneratória do Trabalho Principal = RQR

(Não agrícola : Agrícola)

Indicador de Qualidade Remuneratória	$\frac{\text{N}^{\circ} \text{ de Trab. em Classes de Rendimento Mensal Inferiores (em sal. mín./mês)-}}{\text{N}^{\circ} \text{ de Trab. em Classes de Rendimento Mensal Superiores (em sal. mín./mês)}}$
--	--

$$\frac{(\% \text{ S/ Rendimento}) + (\% \text{ até } 1/2 \text{ SM}) + (\% \text{ de } 1/2 \text{ SM até } 1 \text{ SM}) + (+1 \text{ SM até } 2 \text{ SM})}{(\% \text{ de } 2 \text{ SM até } 5 \text{ SM}) + (\% \text{ mais de } 5 \text{ SM})};$$

em que:  $RQR = IQR_{\text{Não agrícola}} : IQR_{\text{Agrícola}}$

v) Grau de Adequação Relativa dos Domicílios Rurais (Garr)

São utilizadas as seguintes variáveis (pesos entre parênteses) referentes à disponibilidade de:

- a) % domicílios com água com canalização interna ligada à rede geral – (0,25);
- b) % domicílios com esgotamento sanitário (rede coletora ou fossa séptica) – (0,25);
- c) % domicílios com banheiro de uso exclusivo – (0,05);
- d) % domicílios com coleta de lixo (direta ou indireta) – (0,10);
- e) % domicílios com iluminação elétrica – (0,20);
- f) % domicílios com telefone – (0,10);
- g) % domicílios com densidade de até dois moradores por dormitório – (0,05).

Daí que:

$$\text{Grau de Adequação dos Domicílios} = (a \cdot 0,25) + (b \cdot 0,25) + (c \cdot 0,05) + (d \cdot 0,10) + (e \cdot 0,20) + (f \cdot 0,10) + (g \cdot 0,05);$$

em que:

$$Garr = \frac{\text{Grau de Adequação dos Domicílios Rurais}}{\text{Grau de Adequação dos Domicílios Urbanos (Gadou)}}$$

Sendo  $Garr = 1$ , o grau de adequação dos domicílios rurais é igual ao dos urbanos.

$Garr < 1$  significa que o grau de adequação de imóveis rurais é diretamente proporcional à diferença de  $Garr$  para 1.

vi) Grau de Acesso Relativo dos Domicílios Rurais a Bens Essenciais (Gabe)

- a) Fogão (peso 0,2);
- b) Geladeira (peso 0,25);
- c) Filtro de água (peso 0,2);
- d) Rádio (peso 0,1);
- e) TV (peso 0,1);
- f) Máquina de lavar roupa (peso 0,15).

$$Gabe = \frac{\text{Grau de Acesso dos Domicílios Rurais aos Bens Essenciais (GAR)}}{\text{Grau de Acesso dos Domicílios Urbanos aos Bens Essenciais (GAU)}}$$

$$Gabe = \frac{\text{GAR} = [(\% \text{ c/fogão} \cdot 0,2) + (\% \text{ c/ geladeira} \cdot 0,25) + (\% \text{ c/ filtro} \cdot 0,2) + (\% \text{ rádio} \cdot 0,1) + (\% \text{ c/TV} \cdot 0,1) + (\% \text{ c/ máq. Lavar} \cdot 0,15)]}{\text{GAU} = [(\% \text{ c/fogão} \cdot 0,2) + (\% \text{ c/ geladeira} \cdot 0,25) + (\% \text{ c/ filtro} \cdot 0,2) + (\% \text{ rádio} \cdot 0,1) + (\% \text{ c/TV} \cdot 0,1) + (\% \text{ c/ máq. lavar} \cdot 0,15)]}$$

vii) Indicadores de Acesso à Assistência Médico-Odontológica disponíveis apenas para 1998

a) Número médio de consultas por habitante/ano

Rural = 1,5

Urbano = 2,3

b) Percentual de pessoas que nunca consultaram dentistas

Rural = 32%

Urbano = 15%

### viii) Taxa de Assentamento de Trabalhadores Rurais

Estima o público-alvo da reforma agrária a cada ano e calcula o percentual que foi assentado no mesmo período.

Ano	Estimativa do público-alvo (nº de famílias, em mil) <sup>1</sup>	Famílias assentadas (mil) <sup>2</sup>	Taxa de assentamento (%)
1995	3.706,6	42,9	1,2
1996	3.653,6	62,0	1,7
1997	3.601,5	81,9	2,3
1998	3.550,2	101,1	2,8
1999	3.499,7	85,2	2,4
2000	3.447,2	39,6	1,2

Notas: <sup>1</sup> Ver tabela 1, p. 23.

<sup>2</sup> Incra – Relatório de Atividades: 1995/1999, Brasília, 2000. Para o ano 2000, utilizou-se a informação contida na *home page* do Incra.

### 3.3.2 Variáveis de Contexto

- a) Espaço ocupado pelos “problemas rurais” nas mídias impressa e televisiva.
- b) Frequência de manifestações públicas de agricultores familiares e trabalhadores sem-terra.
- c) Tamanho da bancada agrária no Congresso Nacional.
- d) Gasto social transformador do governo federal.

## 4 TENTATIVA DE FORMAR UM QUADRO DA SITUAÇÃO RECENTE NO MEIO RURAL<sup>3</sup>

As condições socioeconômicas imperantes no meio rural brasileiro são muito inferiores àquelas vigentes no espaço urbano. Historicamente, aquele tem sido tratado de maneira discriminatória, o que provoca o agravamento das diferenças. A situação atual de grande desigualdade nos índices de qualidade de vida entre as populações que vivem nesses dois espaços é resultado do que vem sendo construído, de forma consistente, há longo tempo.

O quadro apresentado pelos indicadores não é revelador de toda extensão e profundidade dos problemas existentes no *ruris*. Isso porque as informações disponíveis relativas ao meio rural são menos abrangentes e frequentes do que as referentes ao meio urbano. De novo a discriminação.

Em 1999, o país conheceu a desvalorização do real, o que afetou profundamente a política fiscal. As taxas de juros, que já eram altas, elevaram-se mais. A dívida pública, também elevada, foi ampliada. Com isso, parcela significativa da receita pública foi destinada a cobrir os custos da desvalorização, comprometendo o desempenho da ação governamental.

---

3. Ver, no Anexo, o cálculo dos indicadores apresentados na subseção 3.3.

Naquele ano<sup>4</sup> a população rural sofreu um decréscimo de 2%. A renda média mensal da população ocupada (10 anos ou mais) era de R\$ 138,00 no meio rural e de R\$ 355,00 no meio urbano. Dos domicílios rurais, 50,2% tinham renda média mensal de até dois salários mínimos, enquanto no meio urbano essa proporção caía para 21,8%. Isso era fortemente influenciado pela baixa capacidade de apropriação de renda pelo trabalho agrícola, pois 72,5% dos que se dedicavam a essa ocupação ou não tinham rendimentos ou percebiam até um salário mínimo. Entre os que tinham como ocupação principal trabalhos não agrícolas, o mesmo estrato representava apenas 23,5% e o com renda superior a cinco salários mínimos englobava 20,1% contra 2,7% entre os trabalhadores agrícolas.

A qualidade média dos domicílios rurais era sensivelmente inferior à dos domicílios urbanos: 83,4% dos domicílios urbanos poderiam ser considerados adequados (critérios do IBGE), enquanto no meio rural somente 39,3% se enquadravam na mesma condição. E no que se refere à propriedade de bens essenciais (fogão, geladeira, filtro de água, rádio, televisão e máquina de lavar roupa), 53,2% dos domicílios rurais possuíam tais bens (fórmula ponderada) contra 72% no caso dos domicílios urbanos.

Quanto ao acesso aos serviços de educação e saúde, mais uma vez fica evidenciada a posição inferior do meio rural. Entre os habitantes com idade de cinco anos ou mais, 69,5% dos que vivem no meio rural são alfabetizados. Nas cidades, essa parcela alcança 88% da população. Possuíam nove anos ou mais de escolaridade 23,9% dos habitantes urbanos e apenas 5,7% da população do *ruris*. Em 1998, o número médio de consultas médicas por habitante/ano era de 1,5 no meio rural e de 2,3 no urbano, uma diferença de mais de 50% em favor dos que vivem nas cidades. São constatadas também maiores facilidades no meio urbano no acesso aos serviços odontológicos. Cerca de 85% dos habitantes das cidades haviam consultado pelo menos uma vez o dentista, já entre os rurícolas esse percentual cai para 68%.

O processo de reforma agrária conheceu, em 1999, uma redução de ritmo. Nesse ano, foram assentadas 85.200 famílias, número que corresponde a 85,3% do conseguido no ano anterior. Isso representou benefícios para 2,4% do total do público-alvo, sendo que em 1998 o percentual de beneficiados foi de cerca de 2,8%. A pressão social pela reforma agrária ampliou-se durante o ano considerado. Também foi intensificada a mobilização dos agricultores familiares. O potencial conflitivo no espaço agrário cresceu.

No exercício de 1999, o Pronaf aplicou R\$ 1,9 bilhão em financiamentos aos agricultores familiares, o equivalente em termos reais ao despendido no ano anterior. Tais recursos foram distribuídos em 691.090 contratos concentrados na região Sul. Isso não significa que o mesmo número de famílias tenha sido beneficiado, pois existe a possibilidade de um tomador realizar mais de um contrato no ano. No entanto, admitindo-se que 691.090 famílias tenham sido atendidas, isso representará cerca de 18% do público-alvo, estimado em mais de 3,8 milhões de agricultores. Do total de beneficiados pelo crédito, algo em tomo de 30% deles recebiam assistência técnica. Já o Pronaf Infra-Estrutura vinha beneficiando, efetivamente, cerca de mil municípios, aos quais eram destinados até R\$ 150 mil por ano,

---

4. Todas as informações agregadas apresentadas resultam do processamento dos dados da Pnad (1998 – saúde; 1999 – geral) e do Censo Demográfico 2000 (Sinopse Preliminar).

por um prazo máximo de quatro anos. O universo de municípios com população rural superior (25%) à média nacional (20%) alcançava 3.687 em 1998. A taxa de cobertura é de 27,6%, o que permite deduzir que ampla parcela da população rural enquadrada no público-alvo do programa continua sem ser atendida.

#### 4.1 A REFORMA AGRÁRIA E O PRONAF EM 2000<sup>5</sup>

Não estão disponíveis ainda informações (Censo Demográfico 2000) que permitam aferir a situação do meio rural ao fim do ano 2000. De qualquer forma, é pouco provável a ocorrência de mudanças perceptíveis, dados o pequeno espaço de tempo e a insuficiência das ações com as quais os problemas vêm sendo enfrentados. Ademais, os programas relacionados ao macroobjetivo não apuraram os índices no fim do ano e suas metas físicas principais não foram atingidas. Os registros do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) referentes à **criação de capacidade de assentamento** (e não a famílias assentadas, como às vezes é divulgado) indicam que em 2000 foram criados 540 projetos, com área de 1,8 milhão de hectares e capacidade para receber 39,9 mil famílias. Isso representa 1,2% do público-alvo estimado e configura uma redução de 53,2% em relação ao produzido em 1999. O desempenho dos outros programas também ficou aquém do programado e, mais ainda, do necessário para a consecução do macroobjetivo ao qual se referem. A média de execução orçamentário-financeira dos programas finalísticos na área da reforma agrária ficou em 50%.

O Pronaf não conseguiu ampliar o número de agricultores familiares beneficiados no período. As operações de crédito têm sido destinadas majoritariamente ao grupo D – agricultores consolidados –, uma vez que os agentes financeiros do programa resistem e colocam dificuldades intransponíveis para aqueles que se encontram em situação mais precária, os quais, por isso mesmo, deveriam ser foco de maior atenção do programa. Cerca de 62% dos recursos aplicados pelo Banco do Brasil concentraram-se na região Sul. As informações disponíveis no Sigplan dizem que 916 municípios estão sendo atendidos pelo Pronaf Infra-Estrutura, o que representa 23% do total passível de ser atingido pelo programa. A execução orçamentário-financeira do Pronaf foi de 51% nesse exercício.

Dos outros programas direcionados ao macroobjetivo, apenas o Energia de Pequenas Comunidades e o Luz no Campo poderiam ter alguma contribuição. No entanto, o desempenho do primeiro programa ficou bastante comprometido em razão da indisponibilidade de recursos orçamentários, da baixa execução do liberado, de defeitos nos equipamentos importados e da insuficiência de recursos humanos e materiais para a sua execução. O Luz no Campo, mesmo enfrentando situações desfavoráveis com algumas concessionárias, conseguiu desempenho razoável em cerca de um terço dos estados federados.

---

5. As informações referentes ao desempenho dos programas constam do Sistema de Informações Gerenciais do PPA 2000 (Sigplan) do MP/SPI.

## 4.2 SITUAÇÃO EM 2001 E O DESEMPENHO DOS PROGRAMAS

Não existem informações (Pnad 2001, publicação prevista para setembro de 2002) que permitam formar um quadro abrangente, mesmo parcial, da situação socioeconômica do meio rural em 2001. Não é possível, portanto, medir o alcance do macroobjetivo nesse ano e em que medida as transformações, caso acontecidas, poderiam ser associadas à implementação dos programas.

Do pouco que o IBGE antecipou do Censo 2000, constata-se que a população rural – 31,8 milhões – perfazia 18,75% da população brasileira. Tal população residia em domicílios com densidade média de 4,2 pessoas contra 3,7 no meio urbano. Viviam em domicílios próprios 73,0% dos habitantes rurais e 75,0% dos urbanos, e 7,4 % da população urbana e 22,7% da rural vivia em domicílios cedidos. Habitava domicílios sem água canalizada 4,0% da população urbana e 48,0% da rural. Do total da população urbana, 70,0% morava em domicílios ligados à rede geral ou pluvial de esgotamento ou dispunha de fossa séptica, enquanto que entre a população rural a parcela dotada de tais condições correspondia a 11,8%. No meio urbano, apenas 3,1% da população morava em domicílios sem banheiro ou sanitário, ao passo que 37,6 % dos habitantes rurais se encontravam nesta situação. A diferença de acesso também estará presente no que se refere à coleta de lixo: 91,1% da população urbana dispunha do serviço contra apenas 12,2% da população rural.

As informações disponíveis são muito limitadas e compreendem apenas alguns aspectos das condições de existência no meio rural. Assim, não permitem comparações com os dados da Pnad 1999. Não é possível, por conta dessa deficiência, ao menos delinear a situação do meio rural no fim do exercício de 2001. Os únicos dados atualizados referem-se aos conflitos associados à posse e ao uso da terra (Comissão Pastoral da Terra/CNBB). De acordo com essa fonte, os conflitos aumentaram 46,2% de 2000 (660) para 2001 (965), o que também aconteceu com os assassinatos de lideranças e trabalhadores rurais, que cresceram 43% de 2000 (21 mortes) para 2001 (30, dados parciais), invertendo assim uma tendência de queda que durava três anos. Nesse período, a redução foi mais pronunciada na variável número de pessoas envolvidas nos conflitos, mas atenuou-se no último ano: 556.030 em 2000 e 546.326 em 2001, (-1,7%) contra uma diminuição de 38% de 1998 para 1999 e de 21,3% de 1999 para 2000.

Passa-se a seguir a uma sucinta apreciação do desempenho dos programas remetidos ao macroobjetivo nº 20.<sup>6</sup>

O Pronaf estima ter atendido em torno de um milhão de agricultores, cerca de 26% do público-alvo (3,8 milhões de agricultores familiares), com as diversas linhas de crédito que opera. Estima porque não dispõe de informações individualizadas e sim do número de contratos firmados com os agentes financeiros. Como há contratos grupais e um mesmo agricultor pode tomar mais de um empréstimo por ano, os 909.802 contratos não exprimem a real cobertura. Tais financiamentos, no entanto,

---

6. As informações referentes ao desempenho dos programas constam do Sigplan do MP/SPI.

estão concentrados em algumas poucas culturas e regiões. Mais da metade do montante é aplicado sob a forma de crédito rotativo, ao qual somente agricultores familiares consolidados e com antigo e amplo relacionamento bancário têm acesso. A maioria dos agricultores familiares, os mais necessitados, integrantes do chamado grupo B, ainda carece de uma atenção mais extensa e mais bem dirigida. Quanto à ação de Assistência Financeira a Projeto de Infra-estrutura e Serviços Municipais, alcançou-se uma cobertura de 28% dos municípios-alvo, com crescimento de 27% em 2001. Todavia, não houve acréscimo equivalente de recursos orçamentário-financeiros, o que compromete a qualidade do atendimento. Ainda assim, a execução financeira nesse exercício foi de 65,6% das dotações orçamentárias. A gestão do programa evidencia grande carência de informações gerenciais.

O Novo Mundo Rural – Assentamento de Trabalhadores Rurais conseguiu uma execução financeira de 79,1% do seu orçamento. No que diz respeito à execução física, há considerável imprecisão de informações, o que não permite aferir com maior rigor as metas efetivamente alcançadas. Chamam atenção, no entanto, a progressiva redução na obtenção de terras mediante desapropriação e o rebaixamento das metas de assentamento. Há de ser destacado o desbalanceamento entre a execução física (aquém ou além a depender da ação) e a financeira, o qual evidencia deficiências de programação ou de apropriação de informações. Também nesse programa há considerável déficit de informações gerenciais, o que deve trazer ônus à gestão.

O Novo Mundo Rural – Consolidação de Assentamentos alcançou uma execução financeira de 92,4% de sua dotação orçamentária. Entretanto, a ela não correspondeu o mesmo percentual de execução física, principalmente no que se refere à implantação de infra-estrutura (25,8%). Os indicadores não estão sendo apurados, o que impede uma apreciação do seu desempenho.

O Programa de Emancipação de Assentamentos apresentou, no exercício de 2001, um desempenho satisfatório, não tanto por ter cumprido a programação (desconhecida) mas por ter conseguido realizar as primeiras emancipações substantivas – 101 grandes projetos com 57 mil famílias. Todavia, há de se perguntar, pois não existem informações a propósito, sobre a qualidade dos projetos que estão sendo emancipados e se são asseguradas condições de sustentabilidade. Isso porque é reconhecido pelo gerente que as ações de assistência técnica e extensão rural, de implantação de infra-estrutura complementar e de elaboração dos planos de desenvolvimento dos assentamentos estão aquém do necessário. Nos indicadores desse programa, devem ser incorporadas variáveis referentes à qualidade e à sustentabilidade dos projetos emancipados.

Os instrumentos tornados disponíveis pelo Gerenciamento da Estrutura Fundiária (cadastro rural e banco de informações georreferenciadas) constituem pré-requisitos para se proceder a uma reforma agrária eficaz. Seu desempenho pode ser considerado satisfatório, mas as metas estabelecidas estão aquém do necessário, e a dotação de recursos financeiros, humanos e materiais não faz jus ao seu caráter basilar.

O Prodecer não é compatível com o macroobjetivo. Seu propósito era o de construir um segmento de elite – tecnológica, financeira e empresarial – de médios proprietários, no bojo de um ambicioso plano de cooperação com o Japão, com vistas a gerar fluxos de exportação de grãos e matérias-primas para aquele país. O programa, que se

encontra em sua terceira fase, está para ser encerrado, o que deve acontecer em 2003. Os beneficiários da primeira fase já foram emancipados e não há mais incorporação de novas áreas, restando tão-somente ações de assistência técnica.

Em igual situação encontra-se o Reassentamento de Itaparica, criado há quase trinta anos por conta da construção da Usina Hidroelétrica de Itaparica. Com muitos e variados problemas em sua implantação, o programa, segundo o gerente, encontra-se em fase de conclusão, o que deve acontecer no próximo exercício. Tampouco contribui para o alcance do macroobjetivo, pois seria tão-somente uma intervenção reparadora de uma ampliação localizada do macroproblema.

Os dois programas de energia são fundamentais. O Luz no Campo objetiva, mediante a expansão das linhas de distribuição de energia elétrica, fazer ligações em um milhão de estabelecimentos rurais em todo o país. Encontrou restrições diversas no exercício de 2001 principalmente por falta de capacidade e estrutura apropriada em diversas concessionárias estaduais. Tal programa alcançou uma execução orçamentário-financeira de 47,7% e em quatorze estados da federação não conseguiu atingir as metas físicas pretendidas. O programa está com a sua continuidade ameaçada tendo em vista sua fonte de financiamento, a Reserva Global de Reversão, expirar em dezembro de 2002. O Energia de Pequenas Comunidades não teve execução física em 2001. A financeira consistiu em liquidar os restos a pagar do exercício anterior.

## **5 A CENTRALIDADE DA REFORMA AGRÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL**

Se tomarmos o conceito de reforma agrária tal como foi construído e praticado historicamente e não em sua manifestação reducionista – simples distribuição de pequenos pedaços de terra –, constata-se com relativa facilidade que a reforma quase chega a se confundir com o desenvolvimento rural, pelo menos em suas etapas iniciais.

No caso brasileiro, isso é reforçado pela persistente subestimação do que é o rural e de seu real tamanho. Estudos criteriosos (Veiga, 2002) indicam que 4.485 (81%) dos 5.507 municípios (IBGE, Censo 2000) são essencialmente rurais, com população de 51,6 milhões. Chega-se a esses números, diferentes dos tradicionais, por meio da utilização de três critérios: tamanho dos municípios, localização e densidade demográfica. Algo mais acurado do que contar como urbano qualquer habitante de qualquer sede municipal ou distrito, sem qualquer outra qualificação.

Assim dimensionado, o meio rural brasileiro ganha importância espacial e demográfica, fazendo maior o desafio de promover o seu desenvolvimento de forma integrada, contemplando todas as particulares dimensões de viver e trabalhar em um espaço sócio-naturalmente diferenciado.

A centralidade da reforma agrária para o desenvolvimento rural e deste para um desenvolvimento nacional mais equitativo e sustentável (econômica, social e ambientalmente) pode ser, também, evidenciada por dois processos inter-relacionados: um dos mais rápidos movimentos de urbanização da história demográfica mundial e a persistência de uma estrutura de apropriação da terra das mais concentradas do planeta.

No conceito tradicional (IBGE), 70,3% da população habitava o espaço rural em 1940. Em 2000, a participação havia caído para 18,7%. Entretanto, foram necessárias mais de quatro décadas (de 1940 a algum momento da primeira metade dos anos 1980) para que houvesse uma total inversão na distribuição espacial da população. As conseqüências disso são percebidas e sentidas por todos: cidades enormes e com periferias miseráveis, inviáveis sob qualquer ponto de vista.

QUADRO 1

**Distribuição espacial da população brasileira - 1940/2000**

(Em %)

Ano	Rural	Urbana
1940	70,3	29,7
1950	63,8	36,2
1960	55,3	44,7
1970	44,0	56,0
1980	32,4	67,6
1991	24,4	75,6
2000	18,7	81,3

Fonte: IBGE.

Um movimento populacional desse porte e com essa velocidade não se explica apenas pela atratividade da *urbis*. A estrutura agrária brasileira é, em uma única palavra, perversa. A terra e a renda são tão concentradas e as condições de existência no meio rural, para os despossuídos, tão precárias e violentas que movem multidões sem alternativas.

QUADRO 2

**Índice de Gini da distribuição da terra - 1950/1995**

Regiões e Brasil	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995
Norte	0.944	0.944	0.831	0.863	0.841	0.812	0.820
Nordeste	0.849	0.845	0.854	0.862	0.861	0.869	0.859
Sudeste	0.763	0.772	0.760	0.761	0.690	0.772	0.767
Sul	0.741	0.725	0.725	0.733	0.743	0.747	0.742
Centro-Oeste	0.833	0.901	0.876	0.876	0.861	0.857	0.831
Brasil	0.840	0.839	0.843	0.854	0.857	0.857	0.856

Fonte: IBGE, extraído de Gasques e Conceição (2000).

A concentração da distribuição da terra é flagrante e tende a crescer. Na região Norte, a expansão da fronteira agrícola, com pequenos posseiros e alguns projetos de colonização, permitiu apenas aproximá-la da elevada média nacional. No mais, o Brasil continua um dos campeões mundiais da desigualdade. O recente anúncio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) de que o Índice de Gini teria caído de 0,848, em 1999, para 0,802 em 2000 não se sustenta. Resulta de uma mudança metodológica, não aplicada a toda série histórica das Estatísticas Cadastrais do Incra, que retirou “da base de cálculo, no ano 2000, grandes áreas supostamente em mãos de grileiros (e) as terras públicas... incluindo os novos assentamentos” (Ipea, 2001, p. 95). Tal procedimento não é tecnicamente correto e leva a interpretações otimistas, não fundamentadas.

Entre os países detentores das maiores economias do mundo, o Brasil é o único que ainda não resolveu o seu problema agrário. Todos os outros o equacionaram no

século XIX ou em até meados do século XX. E quase sempre o fizeram mediante uma drástica e rápida intervenção na estrutura de propriedade e uso da terra. Com isso, foram criadas estruturas sociais mais eqüitativas e uma nova dinâmica econômica, que impulsionaram fortemente seus respectivos processos de desenvolvimento. Disso resultou que todos esses países se encontram hoje em posições superiores ao Brasil, se comparados, por exemplo, pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou por quaisquer outros indicadores que abranjam diversas características socioeconômicas.

O Brasil, por outro lado, arrasta sua questão agrária há séculos, continuando com uma distribuição da propriedade da terra das mais concentradas. Entre 1985 e 1995 (IBGE, Censo Agropecuário), desapareceram quase um milhão de estabelecimentos rurais com menos de 100 ha (683.468 com menos de 10 ha e 249.937 com área entre 10 e 100 ha), principalmente os explorados por ocupantes, arrendatários e parceiros, e foram destruídos cerca de 5,5 milhões de postos de trabalho na agropecuária. Estudos recentes estimam que mais de quatro milhões de habitantes rurais emigraram para as cidades entre 1990 e 1995 (Abramovay e Camarano, 1999), não havendo portanto razões para imaginar que tal fluxo tenha arrefecido na segunda metade da década – o que elevaria para algo entre oito e nove milhões a população que teria abandonado o campo nos anos 1990.

## 5.1 A DEMANDA POR REFORMA AGRÁRIA

O Brasil ainda possui uma das maiores populações rurais do mundo, seja relativamente mas, em particular, em termos absolutos. Em 2000, eram 31,8 milhões (ou 51,6 milhões no conceito mais amplo), a maioria vivendo em precárias condições, com todos os indicadores sociais apresentando grandes diferenças para pior se comparados com os da população urbana. Todavia, o país talvez seja o único que detém enorme extensão de terras agricultáveis não exploradas e um grande e ativo movimento social reivindicando o acesso à terra e a condições de produção. Ou seja, são milhões de brasileiros querendo viver e trabalhar no “campo”, lutando e morrendo por isso. Desse ponto de vista, somos, sem dúvida, um caso único.

Estimativas do público potencial da reforma agrária variam bastante. Dois dos mais recentes e criteriosos estudos a respeito divergem em quase 1,6 milhão de famílias. Utilizando metodologias distintas Gasques e Conceição (2000) chegam a 4,5 milhões de famílias potencialmente beneficiárias da reforma agrária, enquanto Bergamasco e outros (1998) entendem ser 2,9 milhões o número de famílias demandantes por terra. Ambos os trabalhos têm como base o ano de 1995.

Dado o tempo disponível não permitir a construção de uma alternativa mais elaborada e com vistas a apenas criar uma referência intermediária, sem polemizar com outros, adota-se aqui uma média dos dois estudos, projetando-a até o ano 2001. Assim, considerando-se que a população rural apresentou um crescimento negativo de 1,0% a.a. entre 1991 e 1996, a demanda total por reforma agrária, em cada ano, seria a de um único dos anos seguintes.

TABELA 1

**Estimativa da demanda potencial pela reforma agrária**

Ano	Nº de famílias demandantes
1995	3.706.600
1996	3.653.598
1997	3.601.460
1998	3.550.173
1999	3.499.718
2000	3.447.222
2001	3.412.750

Fonte: Gasques e Conceição; Bergamasco e outros. Elaboração do autor.

**5.2 A AÇÃO GOVERNAMENTAL**

No período entre 1995 e 1999 (período para o qual estão disponíveis informações detalhadas), o governo federal empreendeu um programa de assentamento de trabalhadores rurais que poderá ter beneficiado (de fato, a informação refere-se à criação de capacidade de assentamento) 373.270 famílias, para as quais foram destinados 13,8 milhões de hectares. Se comparado com o desempenho governamental atingido entre 1985 e 1994, período em que foram desapropriados cerca de oito milhões de hectares e assentadas 218 mil famílias, verifica-se um considerável aumento no ritmo e na capacidade de intervenção. Naquele quinquênio, obteve-se uma média anual de desapropriação de terras da ordem de 1.715.480 hectares, com capacidade de assentamento de, em média, 74.644 famílias ao ano.

TABELA 2

**Obtenção de terras para assentamento**

(Em mil ha)

Ano	Desapropriação	Aquisição	Arrecadação (ha)	Áreas remanescentes e doações	Total
1995	1.254,6	86,2	71,2	—	1.313,5
1996	2.113,8	118,6	1.796,1	395,9	4.451,9
1997	1.921,6	112,4	2.462,0	—	4.394,5
1998	2.288,2	24,1	82,9	—	2.395,1
1999	1.179,2	11,9	292,1	—	1.483,2
Total 1995/1999	8.757,4	356,2	4.704,3	395,9	14.038,2
Média anual	1.751,5	71,2	940,9	(79,02)	2.807,6

Fonte: Incra ([www.incra.gov](http://www.incra.gov)) para desapropriação; Relatório de Atividades do Incra: 1995/1999 para as informações restantes.

Pela tabela 2 é possível constatar que o principal meio de obtenção de terras é a desapropriação por interesse social. A arrecadação resultante de processos discriminatórios chegou a contribuir expressivamente em alguns anos, mas não é uma fonte segura e regular para ofertar terra na dimensão necessária e suficiente, possuindo, no entanto, um potencial não desprezível dadas a imprecisão dominial e a reconhecida grilagem existentes nas áreas de fronteira (novas ou antigas). A aquisição de terras

mediante a compra em dinheiro deveria ser um recurso de última instância, adotável apenas para complementar intervenções localizadas quando fossem imprescindíveis terras não passíveis de desapropriação (por serem pequenas ou produtivas). A reestruturação fundiária feita por compra de terras não é reforma agrária nem constitui um processo de redistribuição de riqueza. Trata-se, tão-somente, de propiciar uma mudança na forma de expressão da riqueza e de recuperação do seu valor quando o preço da terra está caindo. Desde a implantação do Plano Real, o preço de todos os tipos de terras caiu, em valores constantes, em torno de 50% no país (Fundação Getúlio Vargas – FGV – Pesquisa Anual sobre Preço da Terra).

TABELA 3

**Assentamento de trabalhadores rurais**

Ano	Projetos de assentamento (nº)	Nº de famílias <sup>1</sup>	Área média dos lotes <sup>2</sup> (ha)	Crédito para assentados (nº de famílias beneficiadas)						
				Implantação <sup>3</sup>		Fomento	Tx. cobert.	Habitação	Tx. cobert.	Produção <sup>4</sup> Proceca
				Alimentação	Tx. cobert. <sup>5</sup>					
1995	314	42.912	50,1	25.927	60,4%	29.138	67,9%	14.358	33,5%	34.489
1996	437	62.044	36,9	36.705	59,2%	39.143	63,1%	10.842	17,5%	62.506
1997	637	81.944	32,4	44.860	54,7%	50.376	61,5%	49.173	60,0%	51.781
1998	850	101.094	34,1	71.131	70,4%	72.916	72,1%	51.004	50,4%	89.773
1999	489	85.226	31,8	50.222	58,9%	50.222	58,9%	44.750	52,5%	66.027
Total	2.727	373.220	—	228.845	—	241.795	—	170.127	—	—
Média Anual	545,4	74.644	37,1	45.769	60,7	48.359	64,7	34.025	42,8	—

Fonte: Incra (www.incra.gov) para o nº de projetos e área média dos lotes; Relatório de Atividade do Incra: 1995-1999 para as demais informações.

Notas: <sup>1</sup> De fato, refere-se à capacidade de assentamento dos projetos.

<sup>2</sup> Área total do projeto dividida pelo nº de famílias previsto na capacidade de assentamento.

<sup>3</sup> O crédito de implantação, em seus três segmentos, beneficia uma única vez cada família assentada.

<sup>4</sup> Uma mesma família pode realizar vários empréstimos até alcançar um teto em valor monetário.

<sup>5</sup> A taxa de cobertura é a relação entre o nº de famílias beneficiadas com o crédito e o nº de famílias assentadas em cada ano.

No que se refere propriamente ao assentamento de trabalhadores rurais, a tabela 3 permite verificar uma diminuição do ritmo em 1999, uma tendência de redução do tamanho médio dos lotes destinados às famílias (o que pode comprometer a sustentabilidade a longo prazo) e a insuficiente cobertura na prestação de apoio aos beneficiados. Apesar de não estarem disponíveis informações referentes à implantação de infraestrutura por projeto de assentamento, é sabido que também aí existe considerável distância entre o previsto e o realizado, sendo insignificante o número de projetos dotados de todos os requisitos necessários ao efetivo e satisfatório funcionamento. O mesmo se dá com a assistência técnica e extensão rural, que não dispõe de estrutura e recursos humanos, materiais e financeiros suficientes para atender ao conjunto das famílias assentadas. As precárias estimativas existentes do próprio órgão responsável pelo assentamento de trabalhadores indicam que menos de 30% das famílias estariam recebendo algum tipo de atenção nessa área. As informações sobre o crédito à produção não discriminam o número de famílias beneficiadas, registram apenas o número de contratos. Como uma mesma família pode ter ou fazer mais de um contrato ao longo do tempo e existem contratos coletivos, não é possível estabelecer com razoável

precisão uma taxa de cobertura. No entanto, são muitas as evidências de que essa taxa é baixa, até mesmo pela grande freqüência de reclamações e reivindicações a respeito.

### 5.3 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DO INCRA (1995/1999)<sup>7</sup>

Ao longo do quinquênio 1995/1999 é possível verificar algumas tendências, ainda que a discriminação das informações pelo Incra não favoreça uma análise mais acurada. De início, são constatados a redução progressiva (-26,5% no período) das despesas com pessoal ativo (incluídas no item Administração Geral) e o aumento dos encargos previdenciários (inativos), o que deve ter acarretado prejuízos à capacidade operacional do órgão, vindo daí, talvez, parte do esforço para descentralizar a reforma agrária, transferindo aos estados tarefas tradicionalmente a cargo do órgão federal.

TABELA 4

#### Execução orçamentário-financeira do Incra

(Em R\$ milhões de dez./1999)

Despesas	1995	1996	1997	1998	1999
a) Atividades-Meio	479,8	495,4	382,2	394,4	399,5
Administração Geral	310,6	332,1	232,9	231,2	225,7
Comunicação Social	—	—	—	5,6	17,4
Encargos Previdenciários	117,4	120,0	118,5	133,0	134,6
Prestação de Benefícios ao Servidor	10,3	10,3	9,1	7,9	7,5
Assistência ao Servidor	21,8	20,6	17,4	13,1	11,6
Outras	19,7	12,4	4,3	3,6	2,7
b) Atividades-Fim	1.386,2	1.388,7	2.113,2	1.950,2	963,6
Discriminação, Arrecadação e Destinação de Terras	5,0	7,2	6,3	25,1	13,3
Sentenças Judiciais	—	—	361,7	95,3	81,7
Ações de Obtenção de Terras	1.171,4	705,5	1.131,7	952,1	505,9
Assentamento e Colonização	70,7	149,8	273,1	296,4	204,0
Complexo Pacal	7,4	4,4	5,0	3,9	3,2
Crédito para a Reforma Agrária	112,7	189,2	298,3	537,8	140,9
Manutenção e Atualização do Cadastro Rural	12,0	9,0	19,8	23,7	7,4
Cooperação Institucional/Técnica	1,6	321,7	15,2	11,5	3,3
Outros	5,4	1,9	2,1	4,4	3,9
Total	1.866,0	1.884,1	2.495,4	2.344,6	1.363,1

Fonte: Balanço Geral da União (BGU). Elaboração: Ipea/Disoc.

Quanto às atividades-fim, é possível identificar um movimento oscilante das despesas com Obtenção de Terras nos primeiros três anos do período considerado, para, posteriormente, se firmar uma tendência de queda rápida (-55%) entre 1997 e 1999. Crescem sistematicamente, no entanto, as despesas com Assentamento e Colonização e com Crédito para a Reforma Agrária entre 1995 e 1998. Em 1999, todos os gastos, exceto os realizados pela Comunicação Social (+211%), sofrem expressivas diminuições, com a despesa global do Incra caindo 42% de 1998 para 1999.

7. A partir do exercício de 2000, foram introduzidas modificações de monta na sistemática de organização e de apresentação das informações sobre a execução orçamentária das ações governamentais, o que dificulta a montagem de uma série histórica detalhada entre 1995 e 2001.

As conseqüências de tal desempenho na execução orçamentário-financeira são bastante claras:

- a) a obtenção de terras cresceu 234,6% de 1995 para 1997 e caiu 66% nos dois anos seguintes;
- b) o número de famílias assentadas conheceu uma queda de 16% entre 1998 e 1999, piorando a qualidade dos assentamentos realizados;
- c) a pressão social por ampliação de reforma agrária intensificou-se consideravelmente, com crescimento do potencial conflitivo.

#### **5.4 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DOS PROGRAMAS FINALÍSTICOS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (2000/2001)**

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi criado em 1999 para conduzir uma política que até o momento não se sabe exatamente qual é. O que é o desenvolvimento agrário? Como não há uma clara definição oficial, infere-se que seja algo mais que reforma agrária (Incra), pois incorpora o Pronaf (Secretaria da Agricultura Familiar), e menos que desenvolvimento rural (apesar da existência de conselhos de desenvolvimento rural sustentável em âmbito nacional, estadual e municipal), uma vez que o ministério não coordena nem articula os programas e os instrumentos que conformam uma intervenção ampla no mundo rural voltada para todos os segmentos sociais e para todas as especificidades e peculiaridades daquele espaço.

Assim, a execução orçamentária do MDA permite visualizar aspectos ou partes de suas prioridades e a amplitude de sua atuação. É claro que o desejável seria dispor de informações sobre a execução física das ações, sobre a qualidade delas e sobre os resultados produzidos. Entretanto, tais informações não existem ou são pouco confiáveis como recentemente revelado pela mídia e há muito constatado pelo Ipea (ver diversos números do Boletim de Políticas Sociais, seção Desenvolvimento Rural).

No período (os dois primeiros anos do PPA), é possível constatar uma clara inflexão na política de reforma agrária. O número e a área dos imóveis desapropriados caíram drasticamente. A área média anual desapropriada entre 1995 e 1999 foi de 1.715.500 ha (ver tabela 2). Em 2000, foram desapropriados 264 imóveis com área total de 474.528 ha. Em 2002, foram desapropriados 206 imóveis, os quais totalizaram 469.013 ha. A área média desapropriada nesses dois exercícios corresponde a 27% daquela desapropriada entre 1995 e 1999. Essa guinada passa a ser mais bem compreendida ao se comparar os recursos efetivamente gastos (coluna C da tabela 5) com o Banco da Terra e com a obtenção de terras. Enquanto os recursos despendidos no primeiro cresceram 57% (em termos nominais) de 2000 para 2001, os recursos destinados à obtenção de terra tiveram decréscimo de 10%. Com isso, o montante aplicado na compra de terras ultrapassa pela primeira vez o destinado às formas de obtenção liderada pela desapropriação. É a tal “reforma agrária de mercado,” que valoriza e dá liquidez a terras de latifundiários que estavam vendo o preço delas cair por todo o Brasil.

Os dados mostram, também, que os assentados (em muito maior número) em projetos de reforma agrária estão recebendo menos investimentos destinados à consolidação dos projetos do que os beneficiados pelos programas de compra de terra. Os primeiros receberam 14% menos em 2001, ao passo que os atendidos pelo Banco da Terra viram um crescimento de 176% nos recursos a eles destinados para a mesma finalidade.

TABELA 5

**Execução orçamentário-financeira dos programas finalísticos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2000 e 2001)**

(Em mil reais correntes)

Programa/ações	2000				2001				C – 2001 C – 2000
	Dotação inicial (A)	Autorizado lei+créditos (B)	Liquidado (C)	Grau de execução (C/B)	Dotação inicial (A)	Autorizado lei+créditos (B)	Liquidado (C)	Grau de execução (C/B)	
<b>Organização Agrária</b>									
1. Novo Mundo Rural – Assentamento de Trabalhadores Rurais	742 680	742 680	549 702	74,02	846 100	846 100	669 064	79,1	121,7
1.1. Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais – Banco da Terra	150 800	150 800	150 800	100,00	268 410	268 410	236 862	88,2	157,1
1.2. Concessão de Crédito-Instalação a Famílias Assentadas	112 500	112 500	111 089	98,75	175 500	175 500	170 241	97,0	153,2
1.3. Obtenção de Terras	441 000	441 000	253 336	57,45	365 000	365 000	227 310	62,3	89,7
2. Novo Mundo Rural – Consolidação de Assentamentos Rurais	211 104	223 104	190 914	85,57	271 908	272 902	252 293	92,8	132,1
2.1. Investimento em Infra-Estrutura Básica para Assentamentos Rurais	104 815	104 815	96 309	91,88	94 990	94 990	83 252	87,6	86,4
2.2. Concessão de Crédito para Implantação de Infra-Estrutura Básica – Banco da Terra	72 200	72 200	50 800	70,36	147 090 <sup>1</sup>	147 090	140 448	95,5	276,5
3. Emancipação de Assentamentos Rurais	93 792	89 792	75 375	83,94	116 512 590	116 790	110 371	94,7	146,4
3.1. Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998	34 192	34 192	33 977	99,37	62 090 000	62 090	59 471	95,8	175,0
3.2. Infra-Estrutura Complementar para Emancipação de Assentamentos Rurais Criados até 1998	44 750	40 750	27 708	68,00	40 000 000	40 000	37 703	94,3	136,1
4. Agricultura Familiar – Pronaf	822 753	1 109 753	904 309	81,49	1 266 139 000	1 200 947	1 008 389	84,0	111,5
4.1. Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – Pronaf	585 705	837 705	669 222	79,89	1 014 437 000	914 437	786 182	86,0	117,5
4.2. Assistência Financeira a Projetos de Infra-Estrutura e Serviços Municipais	168 765	168 765	151 650	89,86	197 051 000	197 051	163 079	82,8	107,5

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: <sup>1</sup> Inclui a Implantação de Infra-Estrutura Básica – Cédula da Terra e Combate à Pobreza Rural.

Quanto ao financiamento da agricultura familiar, o que já se torna razoavelmente evidente é o fato de o Pronaf estar atingindo seu limite de cobertura. A aplicação dos recursos do Tesouro Nacional em equalização das taxas de juros dos empréstimos aos agricultores familiares não consegue crescer, apesar do aumento das dotações orçamentárias e do comprometimento de outras fontes (FAT, Fundos Constitucionais de Investimento Regional). Pesquisa conduzida pelo Ipea (Ferreira, 2002) revela que os produtores classificados como pertencentes ao grupo D (consolidados e inte-

grados às cadeias agroindustriais) estão com cobertura de quase 100% e há perspectiva de ampliação do atendimento do grupo C (em vias ou com potencial de consolidação). Todavia, o grupo B (os mais pobres e desestruturados) e o grupo A (assentados pela reforma agrária) encontram-se em precária situação. Os agricultores B jamais serão adequadamente atendidos pelo sistema bancário na condição em que se encontram (analfabetos, sem documentação civil, com precária titulação de suas propriedades ou até mesmo sem propriedades, sem acesso aos serviços, sem nenhuma assistência técnica e extensão rural e com baixíssima renda – até R\$ 1.500 ao ano). Para os assentados (crédito com garantia do Tesouro Nacional), nunca há recursos orçamentários suficientes para atender a todos com oportunidade e em volumes adequados. Ao que tudo indica, a linha Assistência Financeira a Projetos de Infra-Estrutura e Serviços Municipais ajuda, embora não permita superar a precária condição em que se encontram os municípios de base rural mais pobres do país.

Em resumo, são, quando nada, muito precárias as bases nas quais se fundamentam a política de desenvolvimento agrário ou o propósito de “promover o desenvolvimento integrado do campo”.

## 5.5 ALGUMAS RELAÇÕES PREOCUPANTES

A atuação do governo na questão agrária intensificou-se nos últimos anos do século passado. Foi alcançado um desempenho que possibilitou o assentamento anual de quase 75 mil famílias, ainda que em condições bastante precárias. No entanto, isso significou uma melhoria em relação à situação vigente no início das décadas de 1980 e de 1990. Deve ser admissível pensar que o Incra, com a sua atual capacidade operacional e financeira, possa aceitar como desempenho mínimo aproximado a média dos três últimos exercícios da década passada: cerca de 90 mil famílias assentadas ao ano. O Pronaf, praticamente em fase de estabilização quanto à cobertura, conseguiria alcançar aproximadamente um milhão de agricultores, entre 25% e 30% do público.

Que impacto isso teria em um mundo rural onde existem entre 34 milhões e 52 milhões de habitantes vivendo em péssimas condições, demandando terra, meios de produção, serviços públicos e infra-estrutura de toda natureza? Modesto. Muito modesto.

Uma intervenção como a realizada nos últimos anos do século XX e nos primeiros do século XXI não é suficiente para se contrapor às tendências vigentes: emigração do equivalente a mais de 210 mil famílias rurais por ano; desaparecimento anual de quase cem mil estabelecimentos rurais pequenos; destruição média anual de 550 mil postos de trabalho na agropecuária. Quando muito, a atuação governamental teria permitido que em cinco anos (1995 a 1999) tivessem sido criados 373.220 novos e precários estabelecimentos rurais, pouco mais de um terço dos que desapareceram; gerado 1,2 milhão de ocupações, 22% dos empregos agrícolas destruídos; e retido no meio rural o equivalente a 18% do contingente que emigrou.

Adotando-se como referência a tabela 1, pode-se estimar o tamanho do esforço a ser feito para a resolução do problema agrário brasileiro tomando como base o desempenho do governo federal nos últimos cinco anos. Na tabela 4, em cada ano tem-se o público potencial total e a área necessária para assentá-lo, tomando como base o tamanho médio dos lotes dos projetos de assentamento criados em cada exercício

entre 1995 e 1999 (ver tabela 3). Na média do período, foi assentado um número de famílias correspondente a 2% da demanda total por reforma agrária. A efetiva resolução do problema agrário está a exigir, portanto, um esforço muitas dezenas de vezes maior do que o até agora desenvolvido.

TABELA 6

**Déficit na obtenção de terras e assentamento de trabalhadores rurais**

Ano	Total de famílias demandantes (mil)	Famílias assentadas		Famílias a serem assentadas (mil)	Área a ser obtida (Milhões de hectares)
		nº (mil)	(%)		
1995	3.706,6	42,9	1,2	3.663,7	183,6
1996	3.653,6	62,0	1,7	3.591,6	132,5
1997	3.601,5	81,9	2,3	3.519,5	114,0
1998	3.550,2	101,1	2,8	3.449,1	117,6
1999	3.499,7	85,2	2,4	3.414,5	108,6
2000	3.447,2	39,9	1,2	3.407,3	151,1
2001	3.412,7	35,6	1,0	3.377,1	135,1

Elaboração do autor.

## 5.6 QUE NÃO SEJA UMA TAREFA PARA TODO O SÉCULO QUE SE INICIA

O padrão de acumulação de capital vigente não promete equidade. O emprego assalariado na indústria não é meta alcançável pelo migrante rural. Os serviços urbanos exigem cada vez mais educação e conhecimento. As cidades tornam-se inviáveis no congestionamento, no alto custo da expansão da infra-estrutura, na especulação desenfreada, na poluição asfixiante, no alargamento das distâncias, na insegurança violenta, na “dessoridarização” erosiva.

O que é mais estratégico, viável, racional e sustentável em termos de geração de empregos, melhoria de qualidade de vida, redução das desigualdades: uma verdadeira e consistente política de desenvolvimento rural ou a descontrolada expansão urbana, com um crescimento industrial e de serviços incapaz de gerar os empregos necessários? Qual alternativa oferece resultados mais imediatos e a custos menores? Onde é maior o espaço de atuação do Estado? (Evidentemente, descarta-se aqui a alternativa de distribuição massiva de anti-cidadãs “bolsas” assistencialistas/clientelistas ou programas de “capacitação” de mão-de-obra que não habilitam aos empregos existentes.)

Resolver o macroproblema rural brasileiro é, simultaneamente, alargar espaços de possibilidade para o desenvolvimento nacional, conferindo-lhe uma dinâmica socioeconômica marcada pela equidade, pela solidariedade e pela sustentabilidade.

Redistribuir terra para 3,4 milhões de famílias rurais e assegurar-lhes adequadas condições de vida e de produção são processos factíveis e desejáveis. A um custo médio de R\$ 30 mil por família, isso representará um investimento de R\$ 102 bilhões, que, se feito em quatro anos, exigirá uma dotação anual de R\$ 25,5 bilhões, o que corresponde a 29,5% das despesas com juros da dívida em 2001 (R\$ 86,4 bilhões) ou o equivalente a 58,3% do superávit primário obtido no mesmo ano.

Os efeitos de encadeamento de uma intervenção desse porte são bastante significativos. As demandas ao macrocomplexo agroindustrial (a montante e a jusante da área reformada) serão de vulto. Colocar em função cerca de cem milhões de hectares exigirá máquinas, corretivos, fertilizantes, sementes, instalações e unidades de processamento, que em alguns casos serão superiores à capacidade instalada. Exemplo: se cada 200 hectares em produção exigirem um trator pequeno, a demanda global pode chegar a mais de 500 mil unidades, aproximadamente dez vezes a produção anual máxima de todos os tipos de tratores alcançada nos últimos trinta anos.

Admitindo-se, conservadoramente, para o conjunto da economia nacional, um efeito multiplicador do emprego de dois para cada ocupação nos assentamentos (média de três por família assentada), teríamos como resultado líquido a criação total de mais de trinta milhões de postos de trabalho, o que corresponde entre 40% e 45% da População Economicamente Ativa (PEA). E isso quando as taxas de desemprego batem recordes. A demanda por bens de salários resultante de tal expansão do mercado de trabalho será mais eficientemente atendida pela produção em massa, própria de grande empresa formalizada, o que possibilitará considerável elevação da arrecadação tributária e previdenciária, com repercussões fiscais nada desprezíveis. Ainda no que concerne à área fiscal, deve ser lembrado que, nos municípios em que são implantados projetos de assentamento bem sucedidos, são evidentes os ganhos de arrecadação tributária. Ademais, boa parte dos investimentos governamentais com a reforma agrária pode ser recuperada, pois, a rigor, adquire a forma de financiamento. Não é difícil concluir que uma reforma agrária profunda, extensa e rápida se paga em curto prazo, com benefícios sociais e econômicos dificilmente obtidos em outra intervenção com o mesmo custo. E o acréscimo do PIB advindo desse processo seria feito com baixo conteúdo de importações, o que melhoraria a capacidade exportadora (escala, custos, diversidade) e a situação da balança comercial.

Uma reforma agrária que mereça esse nome, feita ao modo das realizadas pelos países líderes no cenário internacional e atenta às características da realidade brasileira, tem o poder de inaugurar um outro estilo de desenvolvimento: equitativo, sustentável, menos dependente do mercado internacional, sintonizado com os reclamos da cidadania. Não pode se arrastar pelo século que está começando.

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES TÓPICAS

A intervenção governamental voltada para “Promover o Desenvolvimento Integrado do Campo” pode ter permitido alguns avanços na redução das distâncias que separam o meio rural do urbano. Devem ser destacados a inédita concessão de crédito, com juros fixos de 3% a 4% para os agricultores familiares, a aceleração no passado recente do processo de assentamento de trabalhadores rurais, o início da emancipação dos grandes projetos de assentamento, e o esforço de levar energia elétrica a estabelecimentos rurais e comunidades isoladas.

Todavia, o macroobjetivo é mais ambicioso do que a capacidade transformadora do conjunto de programas que lhe é endereçado permite vislumbrar. Não é crível que, com os objetivos individualizados de cada programa, com os instrumentos disponíveis e com as metas estabelecidas, seja possível alcançar o “desenvolvimento inte-

grado do campo”. E isso mesmo sem dispor de indicadores adequados e atualizados sobre a situação do meio rural e de referências precisas sobre **quanto** de “desenvolvimento integrado” se espera atingir em cada ano do PPA.

Os programas remetidos ao macroobjetivo não especificam ações que englobem a totalidade dos serviços sociais básicos, das infra-estruturas, das capacitações necessárias e das modalidades de assistência técnica requeridas. Os programas vinculados a outros macroobjetivos que respondem, mesmo parcialmente, por aquelas ações, não discriminam as metas para o meio rural tampouco estão articulados operacionalmente ou integrados espacialmente: as lacuna e as perdas de sinergia são flagrantes.

Parcelas significativas da população rural – principalmente os assalariados rurais, mas também os agricultores familiares de subsistência (público B do Pronaf) – são pouco ou nada atingidas pelas intervenções em curso. A ação de Assistência Financeira à Implantação de Infra-Estrutura Municipal (Pronaf) está longe de ser algo que se aproxime da proposta de desenvolvimento local integrado, pois, com até R\$ 150 mil por ano, em quatro anos, pouco se pode fazer para retirar os municípios mais carentes da situação em que se encontram.

Em síntese, para efetivamente “promover o desenvolvimento integrado do campo”, ou melhor dizendo, do meio rural, são necessárias a ampliação do número de programas e de ações voltados para o macroobjetivo e a intensificação dos existentes. Nas circunstâncias, ainda é possível fazer algumas sugestões para o aperfeiçoamento dos programas em execução, mesmo sob a convicção de tratar-se apenas de minorar deficiências.

## 6.1 RECOMENDAÇÕES TÓPICAS

Identificar todos os programas/ações em outros macroobjetivos que possam contribuir para o “Desenvolvimento Integrado do Campo”, permitindo, com isso, a discriminação articulada das metas espacializadas para o meio rural.

Conceber estratégias e instrumentos específicos para o atendimento do grupo “B” do Pronaf. Ampliar as metas e os recursos financeiros, materiais e humanos para as ações de educação, capacitação e assistência técnica para os agricultores familiares e assentados pela reforma agrária.

Aperfeiçoar, mediante o aumento da consistência, da confiabilidade e da oportunidade, o sistema de informações gerenciais dos programas de apoio à agricultura familiar e de reforma agrária.

Transferir para o programa Gestão da Política Fundiária as seguintes ações: Demarcação Topográfica em Ações de Regularização de Áreas Devolutas e de Terras Irregularmente Ocupadas; Titulação.

Transformar o Banco da Terra em programa, agrupando todas as ações a ele relacionadas que atualmente encontram-se no Novo Mundo Rural e no Gestão da Política Fundiária, colocando-o sob a responsabilidade do Incra. Implantar sistema de informações gerenciais específico para o Banco da Terra que compreenda todas as dimensões relevantes para o conhecimento de sua implementação e tomada de decisões.

Aumentar as metas e os recursos da ação Gerenciamento e Levantamento do Uso da Terra, dado seu caráter estratégico para a reforma agrária e para o planejamento da política de desenvolvimento rural.

Dotar os programas Novo Mundo Rural e Emancipação dos recursos materiais e humanos adequados ao eficaz cumprimento das metas.

Assegurar a ampliação do prazo de existência da Reserva Global de Reversão, com vistas a permitir a continuidade e a plena execução do programa Luz no Campo. Incorporar ao programa Energia das Pequenas Comunidades outras fontes que não a solar: biomassa (álcool, óleo, madeira, carvão, biogás), eólica, pequenas centrais hidroelétricas.

Assegurar condições para a conclusão do programa Reassentamento de Itaparica e do Prodecer em 2003.

## 7 PONTOS PARA UMA REVISÃO AMPLIADA

Viver no mundo rural é penoso. Para a grande maioria que lá habita falta muito para se dispor dos mínimos que configuram uma existência digna. Para muitos falta tudo ou quase tudo. Para pouquíssimos nada falta. E se é assim, é porque assim vem sendo feito no decorrer de toda a nossa história.

Muito diferente é a situação de países em que o meio rural é valorizado e o acesso à terra não representa um obstáculo quase intransponível. Estudo comparado (Brasil, França, Canadá, Polônia, Tunísia) sobre a agricultura familiar (Lamarche, 1993, p. 69 e 85) mostra que, “a despeito de algumas vantagens concedidas à cidade, o campo representa sempre o meio de vida preferido tanto pelos filhos quanto pelos pais (Canadá)”. Além disso, a maioria dos agricultores franceses pesquisados “pensa que se vive muito melhor no campo”.

Superar o problema agrário brasileiro ou promover o desenvolvimento integrado do meio rural é algo mais complexo, abrangente e exigente em ações criativas, adequadas e coordenadas do que supõem ou permitem os programas englobados no macroobjetivo nº 20 do PPA, bem como o modo de operá-los. No plano, no fundamental, tivemos o agrupamento, *a posteriori*, de programas e ações existentes, não pensados e organizados para intervir sobre uma realidade específica e com propósitos particularmente definidos. Em outras palavras, apenas intitulou-se com uma nova e ambiciosa expressão ações antigas, desconexas, não sinérgicas, concebidas ao passar de um largo tempo e com objetivos variados, em contextos bastante diversos do atual.

Os estudos, as pesquisas, as muitas (mas não suficientes) informações disponíveis, a imprensa, a literatura, o cinema e a televisão estão a revelar, senão precisamente, mas ao menos de forma que não sejam permitidos reducionismos tecnicistas, a natureza e as características principais do nosso mundo rural. Promover o seu desenvolvimento integrado não é nada simples. Constitui tarefa hercúlea, ampla, difícil e exige recursos, conhecimentos, organização, múltiplas ações; mas é necessária. Extremamente necessária, porque justa, redutora de iniquidades e por se constituírem um

trunfo e uma oportunidade para reorientarmos nosso estilo de crescimento e nosso modo de vida e de convivência social.

As dificuldades em promover o desenvolvimento do campo são muitas e variadas. No entanto, uma se destaca: nosso preconceito para com tudo que vem de lá. O caipira, o jeca-tatu, o tosco, o rústico, o atraso, o desconhecido, o ignorante das modas cosmopolitas, o outro, enfim. Todas as expressões com as quais os urbanos (tão recentes na história humana) designam o mundo da *ruris* tiveram inicialmente um caráter “descritivo, ganhando conotação social com o tempo, sempre porém com caráter pejorativo, discriminador” (Williams, 1989).

Valorizamos negativamente o rural e os rurais. Admitimos, quando muito, os empresários agropecuários que circulam pelas nossas cidades em suas cintilantes camionetes importadas, com seus chapéus, botas e cintos de *cowboys* americanos, que habitam apartamentos de luxo ou condomínios exclusivos. Por isso e pelo poder dos grandes proprietários de terra (fazendeiros e pecuaristas tradicionais) e das elites urbanas que impõem seus interesses sobre a alocação dos recursos públicos, o povo do “campo” sempre foi discriminado e o rural só entrou marginal e topicamente na agenda governamental e na preocupação dos demais atores sociais. Isso acontece até mesmo com os partidos políticos que, em seus programas, quando muito, tratam o rural no âmbito da política agrícola que defendem; não raro misturam propostas para o agronegócio aos projetos de reforma agrária e para a agricultura familiar, como se esses fizessem parte de uma mesma harmoniosa comunidade.

Uma política para o meio rural deve levar em conta a diversidade na unidade, os problemas (gerais e particulares) e as oportunidades criadas pelo seu enfrentamento. Será uma política abrangente (nacional e regionalizada que alcance, articule e integre estados e municípios), multissetorial (o mundo rural carece de tudo), coordenada e organizada de forma apropriada (autoridade responsável e estrutura administrativa bem definida), implementada com a rapidez requerida (programação realista e progressiva), pois eliminar desigualdades gritantes não pode ser tarefa para todo um século ou para muitas e intermináveis décadas.

A seguir são apresentados, sem pretender esgotá-los e sem qualquer hierarquia, os principais tópicos para orientar uma profunda e ampliada revisão do conjunto de ações que hoje se apresenta pretensiosamente como uma política de “promoção do desenvolvimento integrado do campo”, a qual, no entanto, não resulta no necessário desenvolvimento rural integrado.

## 7.1 DIRETRIZES GERAIS

O “desenvolvimento rural” saiu, há mais de uma década, das agendas dos atores políticos e do próprio governo. O conceito de desenvolvimento do meio rural, necessariamente multissetorial e sob forte coordenação estatal, foi aposentado. Talvez não fosse moderno, cosmopolita e com ares de Primeiro Mundo reconhecer que a maioria da população que habita o espaço rural brasileiro vive em um atraso secular e apresenta níveis de bem-estar precaríssimos, muito inferiores aos alcançados nos centros urbanos. Ou talvez falar de desenvolvimento liderado pelo poder público fosse tido como

algo fora de moda em tempos de endeusamento do mercado. Também por isso o desenvolvimento urbano teria ficado meio órfão nessa época.

O problema rural (espaço socialmente construído) foi setorizado e reduzido a algo impreciso. Foi atribuído a um órgão com nome sonoro – Ministério do Desenvolvimento Agrário, porém com estrutura, instrumentos, recursos e poderes restritos. O agrário é igual ao rural? Ou é menos, mas mais do que o agrícola? Circunscreve-se aos pobres do *ruris* ou cuida de todos os que lá residem?

Nos últimos tempos, o espaço rural deixou de ser um critério organizador e integrador da programação governamental. As ações fragmentaram-se, setorizaram-se e perderam, por isso, capacidade resolutiva. Dessa forma, a eficácia global ficou extremamente comprometida ao perpetuar iniquidades, ineficiências e ao desperdiçar oportunidades e potenciais. Daí a necessidade de serem estabelecidas diretrizes gerais para orientar a atuação dos governos e dos atores sociais relevantes.

Uma política de desenvolvimento rural consistente com a nossa realidade social deve ter três compromissos básicos: **equidade, sustentabilidade e eficiência**. Tais compromissos deverão estar simultânea e equi-potentemente presentes em toda e qualquer proposta e orientar todas as decisões. **Equidade** significa tudo para quem não tem nada, muito para quem tem pouco, pouco para quem tem muito e nada para quem tem tudo. Evidente que essa diretriz há de ser aplicada relativamente em cada circunstância, mas o critério é imperioso. A **sustentabilidade** é a capacidade de, sem artifícios privilegiadores, perpetuar-se no tempo do ponto de vista ambiental, social, cultural e econômico. As famílias e as comunidades reproduzem-se e podem expandir-se, devendo ter asseguradas as condições de uma existência digna, tal como se aceite em cada época e em cada lugar. A **eficiência** é a capacidade (ou o resultado do uso dessa capacidade) de se fazer o melhor, em maior quantidade, por mais longo tempo e ao menor custo e, quando presente, acarreta tanto a economicidade no uso dos recursos públicos quanto a competência no uso privado/particular de recursos diversos.

## 7.2 UMA POLÍTICA NACIONAL SOCIAL E REGIONALMENTE DIFERENCIADA

O Brasil rural é muito heterogêneo. A atuação governamental eficaz tem de dar conta das peculiaridades de cada espaço ou público ao qual se destine. Coloca-se, então, a necessidade de mapeá-los e conhecê-los, construindo o conceito de **região de intervenção** que busque delimitar territórios os mais homogêneos possíveis do ponto de vista social, econômico, ambiental e cultural. Isso feito, faz-se necessário identificar, por meio do envolvimento dos beneficiários, **todas** as carências e potencialidades, para que se possa programar com maior exatidão a intervenção global promotora do desenvolvimento rural. A programação integrada – reforma agrária, apoio à agricultura familiar, industrialização e serviços, infra-estrutura, habitação e saneamento, educação e saúde, comunicações, informação e lazer, assistência técnica e extensão (rural, agroindustrial, industrial, de serviços e gerencial), pesquisa científica e tecnológica, e tudo o mais necessário – permite articular e integrar as ações dos três níveis de governo, escalonando no tempo e endereçando aos espaços as atribuições e os compromissos de cada um deles. Permite, ademais, se lhe são dadas as devidas publicidade e

visibilidade, mobilizar e organizar a sociedade para que esta contribua com o que puder e, principalmente, exerça o imprescindível controle social (Garcia, 1994).

### 7.3 UMA REFORMA AGRÁRIA QUE MEREÇA O NOME

Um programa de reforma agrária precisa ser amplo, massivo e rápido. Assim ela foi feita em todos os países em que foi necessária. Entretanto, tem de ser planejada. E para isso vale recuperar alguns preceitos do Estatuto da Terra, dos quais se mostra adequado e oportuno o de **áreas prioritárias para fins de reforma agrária**. Com ele, torna-se possível estabelecer áreas reformadas, mediante a criação de escala, a implantação de infraestrutura, dos serviços, da agroindústria, de outras atividades produtivas e a criação ou articulação com os mercados. Há de se pensar também em projetos de assentamento que se diversifiquem rumo ao turismo rural, à indústria rural, à pesca, ao extrativismo e ao artesanato.

Uma reforma agrária bem conduzida não elimina a necessidade de uma permanente política fundiária que combata tanto a minifundização como a reconcentração e busque de forma contínua a melhor utilização da terra do ponto de vista social e ambiental. Um bom sistema de informações cadastrais georreferenciadas, o adequado manejo da tributação fundiária, a fiscalização das normas de uso e exploração, bem como o crédito fundiário são instrumentos necessários a uma boa gestão da política fundiária.

### 7.4 O APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR

São muitos os tipos de agricultores familiares. Cada um demanda apoios capazes de atender as suas particularidades e de produzir o seu fortalecimento com vistas à sustentabilidade. Supondo que a intervenção global, integrada e espacialmente convergente (ver subseção 7.2) atenda as principais carências, restaria aqui tratar das especificidades de agricultura/agropecuária/indústria rural/serviços rurais praticadas nas unidades familiares de produção: o que, quanto e como plantar/criar; como e quando vender; como beneficiar a produção; como obter financiamento. A disponibilidade de tecnologias adequadas à produção familiar; a assistência técnica, o fluxo regular de informação inteligível e atualizada, a extensão rural plena; o financiamento bancário apropriado para aqueles que podem e sabem operar com o sistema financeiro (grupo D e parte do C, conforme critérios do Pronaf) e o financiamento não bancário para os que estão na base da estrutura ou em processo de ascensão social, econômica, técnica e gerencial (grupos A, B e parte do C do Pronaf), pois não é justo e eficaz tratar igualmente aos desiguais (Ferreira e Garcia, 2002).

### 7.5 PROTEÇÃO DO TRABALHADOR ASSALARIADO E DOS CONTRATOS AGRÁRIOS

Na maior parte do Brasil, os assalariados rurais compõem a categoria mais desprotegida e submetida às mais adversas condições de existência. Incluem-se, em grande proporção, entre os miseráveis ou indigentes. Elevada maioria dos empregados rurais

não tem seus direitos trabalhistas respeitados. Apenas uma minoria deles tem carteira de trabalho assinada. Parte maior não ganha salário mínimo. Apesar de não se dispor de informações atualizadas, é de se esperar que também não se beneficiem de férias remuneradas, contribuições previdenciárias, 13º salário, FGTS, entre outros direitos. A quase totalidade deve cumprir jornadas de trabalho superiores a oito horas diárias, sem perceber horas extras. O descanso semanal remunerado também não deve ser freqüente. Os empregados temporários são transportados em precárias condições, sendo grande o número de acidentes rodoviários envolvendo-os, sempre com elevado número de mortos e de feridos. Esses últimos não recebem a remuneração nos dias em que ficaram impossibilitados de trabalhar, tampouco as famílias dos mortos ganham indenizações. Não existem creches, auxílio-alimentação, entre outros benefícios conquistados pelos trabalhadores urbanos.

Da mesma forma, não existem garantias, asseguradas contratualmente e registradas, para pequenos parceiros e arrendatários. Os proprietários das terras impõem condições abusivas aos produtores diretos, fazendo que a renda da terra paga em dinheiro, produto ou trabalho seja muito superior àquela paga por empresas rurais ao arrendarem terras dos latifúndios improdutivos ou de outras fazendas. No Nordeste, a situação é ainda mais dramática.

Por tudo isso, importa intensificar a fiscalização governamental sobre as relações trabalhistas e os contratos agrários. A rigorosa fiscalização, com penalização dos infratores, deverá trazer inúmeros benefícios para os trabalhadores, seja em termos salariais, seja em melhoria nas condições de trabalho e de produção. Incidirá também na estrutura de distribuição da renda no meio rural, absurdamente concentrada, na ampliação dos mercados locais e nas receitas tributárias e previdenciárias.

## 7.6 “URBANIZAR” O MEIO RURAL

Urbanizar significa dotar o meio rural dos serviços hoje disponíveis nas cidades. Como mostra a realidade rural dos países desenvolvidos, viver no meio rural não significa viver de forma penosa. É possível usufruir de facilidades e benefícios trazidos pelo progresso urbano sem descaracterizar o rural. Atualmente, nas sociedades avançadas, presencia-se uma valorização sem precedentes da paisagem rural.

A urbanização do “campo” é conseguida pela ação coordenada das diversas políticas setoriais. A adaptação criativa de métodos, materiais, equipamentos e tecnologias existentes nas áreas de educação, saúde e saneamento, habitação, transporte coletivo, energia, telecomunicações, difusão de informações, etc. poderá permitir considerável elevação da qualidade de vida e de trabalho no meio rural. Ações convergentes e articuladas nessas áreas podem implicar a reordenação da ocupação do território, propiciando o adensamento populacional, e de atividades produtivas em áreas vazias, bem como a desconcentração das regiões saturadas. Possuem, ademais, o poder de facilitar a organização da população rural e, ao reduzirem os custos de implantação e de operação daqueles serviços, podem ampliar o atendimento.

A urbanização rural pode ser iniciada apenas planejando e fazendo convergentes no espaço e em objetivos as ações setoriais ordinárias levadas a cabo pelos diversos níveis de governo. Evidentemente, esse planejamento deve ser democrático, partindo

da base dos interessados/beneficiários, os quais formulariam suas demandas prioritárias, situadas e encadeadas com outros projetos constitutivos de um “estado desejado de médio prazo”. Ainda que, em princípio, o espaço das intervenções seja o município, deve-se ter em conta que muitos deles não são viáveis administrativa, econômica e demograficamente, razão pela qual há de ser adotada uma perspectiva mais sub-regional para o esforço “urbanizador”.

## 7.7 A INDUSTRIALIZAÇÃO RURAL<sup>8</sup>

Trata-se de aproveitar toda e qualquer oportunidade – técnica, ambiental e economicamente viável – para promover a transformação manufatureira no meio rural. Não se refere apenas à agroindústria, mas também à cerâmica, à indústria de confecções, à pequena metalurgia, às indústrias da madeira, do couro, têxtil, de produtos energéticos, de materiais de construção e de utensílios domésticos, entre outras que se apresentam interessante.

Bem planejada, explorando a dotação local de recursos, a proximidade de mercados e o próprio mercado rural, a industrialização rural amplia e estabiliza o emprego, eleva a renda, reduz perdas, desperdícios e ineficiências da produção agropecuária e da agroindústria. Contribui para diminuir as migrações, apóia o movimento (já existente) de desconcentração populacional, agropecuário e agroindustrial e fortalece a integração do mercado nacional.

A industrialização rural pode ser um poderoso instrumento para o aproveitamento econômico da rica base de recursos naturais, de uma flora e de uma fauna em larga medida desconhecidas. Numa época em que os novos materiais, a fitoquímica, a biotecnologia ganham enorme importância, revelar e explorar, com tecnologias apropriadas, essa base e sua imensa diversidade pode se mostrar estratégico.

A agroindústria e a indústria alimentar ocuparão lugar de destaque. Porém, torna-se necessário estabelecer o planejamento da expansão das unidades industriais para que essas sirvam de apoio ao desenvolvimento rural e não se transformem, como é freqüente, em instrumentos de subordinação das unidades familiares de produção. Formas de propriedade associativas ou cooperativas devem ser priorizadas. Viabilizar financeiramente os produtores familiares organizados para que possam empreender a transformação industrial é algo da maior importância. A industrialização rural deve estar comprometida com a equidade e não com a concentração da renda e da propriedade.

## 7.8 UMA TECNOLOGIA TROPICAL: SUSTENTABILIDADE E EQUIDADE<sup>9</sup>

A agropecuária brasileira não apresenta grande capacidade de gerar diferenciais de autêntica competitividade, incorre em perdas elevadas, custos ascendentes, depreda recursos naturais, não aproveita vantagens naturais de forma sustentável, e não tem conseguido reter a população rural e elevar seus níveis de vida. São muitas as razões para esse precário desempenho. Há, todavia, um fator que precisa ser tratado com

---

8. Ver Garcia (1983 e 1993).

9. Ver Garcia (1992).

determinação: superar o padrão tecnológico hoje dominante, substituindo-o por outro mais adequado à complexidade e à dinâmica dos ambientes tropicais.

A tecnologia aqui utilizada, seja a importada ou a adaptada, seja a concebida em nossos centros de pesquisa e universidades, se origina ou é inspirada pelos conceitos dominantes nos países desenvolvidos em que predominam ecossistemas temperados. As características desses ecossistemas são muito diferentes; muitas representam o oposto das encontradas em ambientes tropicais. Por conta disso, as tecnologias “temperadas” não propiciam a mesma eficiência quando utilizadas nos trópicos. A monocultura de grande escala, a mecanização intensiva, os cultivos anuais, o uso de sementes de alto rendimento potencial mas com baixa adaptabilidade e resistência e a aplicação massiva de fertilizantes e agrotóxicos são incompatíveis com solos pobres em nutrientes e pouco estruturados, com chuvas torrenciais e altas temperaturas, com terrenos acidentados, com uma atividade biológica intensa durante quase todo o ano, assim como com insolação elevada por extensos períodos.

Dessa inadequação resultam erosão, disseminação de pragas e doenças, rendimentos físicos cadentes, grandes perdas, e sazonalidade na ocupação da mão-de-obra. Os custos de produção e de investimentos são crescentes para fazer frente a tantos problemas. Perde-se competitividade, compromete-se a base de recursos naturais, e a estabilização da renda enfrenta dificuldades. Daí a necessidade de se conceber um outro paradigma tecnológico adequado à dinâmica dos ambientes tropicais. Uma “tecnologia tropical” não daria ênfase a cultivos de ciclo curto, mas procuraria viabilizar culturas perenes, principalmente aquelas que substituíssem, com vantagens, as culturas anuais dominantes. A monocultura não é própria dos trópicos; aqui predomina a heterogeneidade: a policultura e os consórcios devem ser incentivados e tornados viáveis agrônomicamente e economicamente. Explorar a biodiversidade, o maior banco de germoplasma do mundo, isso interessa aos trópicos e pode se transformar em autêntica vantagem competitiva.

Policultura, cultivos perenes, exploração integrada dos recursos e aproveitamento integral dos produtos podem permitir escalas menores (unidades familiares de produção), manejos sustentados, custos de produção inferiores, maiores rendimentos globais (t/ha/ano e não t/ha), e melhor e mais estável ocupação de força de trabalho, entre outros benefícios. O desafio é grande, mas existe no Brasil uma razoável estrutura de pesquisa científica e tecnológica que, se bem orientada e coordenada, pode apresentar respostas satisfatórias, mesmo demandando algum tempo. Os ganhos em termos de novos produtos, insumos, equipamentos e materiais são inestimáveis. Os estímulos dinâmicos ao conjunto da economia não serão desprezíveis, assim como a ampliação de possibilidades no mercado internacional.

## 7.9 REORGANIZAÇÃO DA EXTENSÃO RURAL

O sistema público brasileiro de assistência técnica e de extensão rural está em frangalhos. Há mais de quinze anos vem sendo sistematicamente desestruturado em benefício da privatização e da terceirização da assistência técnica. Hoje, somente são devidamente assistidos (no uso de uma tecnologia inadequada) os grandes produtores agropecuários. A enorme massa de agricultores familiares está a ver navios, com uma

minoria recebendo assistência técnica de baixa qualidade apenas para preparar projeto com vistas à obtenção de financiamentos (do Pronaf) (Ferreira e Garcia, 2002).

A experiência dos países desenvolvidos, nos quais o rural é valorizado e onde a agricultura familiar tem relevo econômico, social, político e cultural, pode oferecer muitos ensinamentos.<sup>10</sup> Não existe meio rural desenvolvido sem uma extensão rural ampla, competente, adequada à realidade, com visão global da sociedade, da economia e ecologia rurais, recebendo o melhor e mais atualizado conhecimento dos centros de pesquisa e das universidades. Não pode restringir-se à assistência técnica.

As estruturas mais exitosas congregam, de forma articulada e integrada, os poderes federais, estaduais e municipais (ou centrais, regionais e locais) na formulação de políticas e no financiamento, ficando a execução sob a responsabilidade do nível local, com coordenação estadual. A supervisão geral é atribuição federal (ou central). O Brasil chegou a possuir um abrangente sistema nacional composto por empresas estaduais (desconcentradas em escritórios regionais e locais) e coordenado pela extinta Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). A proposta não pode ser a de se fazer a roda da história se mover para trás, mas a de se pensar criativamente em um novo sistema público de assistência técnica e de extensão rural condizente com os tempos presentes e apto a ajudar a construir um futuro diferente. Temos capacidade para tanto.

## 7.10 FINANCIAMENTO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS

Aqui também é necessário ser criativo e audacioso. Os sistemas financeiros público e privado, após o Acordo de Basiléia, não se dispõem a correr riscos com o pequeno produtor (de qualquer coisa), com a unidade familiar de produção, com o não consolidado, com o inovador. Ainda que os bancos voltassem a fazer, primordialmente, intermediação financeira à vera, não se abririam à maior parte das demandas surgidas no início de um processo de desenvolvimento rural como o esboçado (Soares, 2001).

Nesse contexto, os fundos públicos haverão de ter papel crucial. O desafio será o de renormatizar os Fundos Constitucionais de Investimento (Fundo Constitucional de Financiamento para Região Norte – FNO, Fundo Constitucional de Financiamento para Região Nordeste – FNE, Fundo Constitucional de Financiamento para Região Centro-Oeste – FCO), os Fundos Regionais de Desenvolvimento (Incentivos Fiscais para Investimentos na Região Norte – Finam, Incentivos Fiscais para Investimentos na Região Nordeste – Finor e Incentivos Fiscais para Investimentos no Estado do Espírito Santo – Geres), fazendo-os exclusivamente voltados para a promoção do desenvolvimento rural. Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do FGTS passariam pelo mesmo processo, com vistas a direcionar parcela ponderável (proporção equivalente à população rural – critério ampliado, cf. Veiga, 2002) para os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR). Tais critérios passariam a orientar a aplicação das exigibilidades do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e dos demais bancos públicos federais e dos estaduais ainda existentes. O BNDES também ficaria obrigado a seguir a mesma regra.

---

10. Ver Anais do Seminário Internacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (1997).

## 7.11 PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Em um país continental e em um meio rural com tantos problemas, só a ação estratégica, um projeto de longo prazo, social e politicamente respaldado, coordenado democraticamente e implementado com participação, pode ter sucesso. O Brasil possui regiões com características bastante distintas, as vantagens comparativas são diferentes, as aptidões variam de um lugar para outro, os mercados se espalham por distâncias consideráveis. Tudo isso demanda planejamento e coordenação para que se possa tirar o máximo proveito com os menores custos possíveis (econômicos, sociais e ambientais).

É importante identificar aptidões, demandas, potenciais de produção e disponibilidade de infra-estrutura para programar a auto-suficiência no menor nível espacial possível. Assim evita-se o “passeio” de mercadorias, o abastecimento melhora e os custos são reduzidos. Explorar vantagens comparativas e locais com vistas à industrialização e à produção de excedentes exportáveis.

É um planejamento ativo, moderno, permanentemente atualizado: um instrumento para a coordenação cotidiana da PNDR e para a tomada de decisão. Para empreendê-lo é necessário dispor de equipes capacitadas, métodos e técnicas apropriados, informações confiáveis e oportunas. Algo ainda não existente, mas factível de ser organizado em prazo hábil.

O zoneamento agroecológico-econômico, o monitoramento remoto e a estatística (IBGE) redesenhada são instrumentos indispensáveis, assim como a obrigatoriedade de organizar os registros administrativos de todos os aspectos técnica e politicamente relevantes da execução das ações.

A experiência do PPA 2000/2003, o Sigplan e os Eixos de Desenvolvimento não podem ser desconsiderados, pois constituem bases a serem revistas, aprimoradas e ampliadas.

## 7.12 UM APARATO INSTITUCIONAL APROPRIADO

Lidar com o complexo, com o multissetorial, com a unidade do diverso, com a imensidão territorial do Brasil, não é fácil. Coordenar um projeto ambicioso como o delineado com competência, eficácia e eficiência não é algo que se consiga com as estruturas administrativas existentes. Essas encontram-se extremamente segmentadas, desprovidas dos instrumentos requeridos, pautam-se por concepções reducionistas e operam com métodos obsoletos. São resultado de uma organização setorizada, instituída quando da criação do moderno Estado brasileiro (anos 1930) cuja eficácia supunha intervenções elementares em realidades de baixa complexidade. Não são contemporâneas nem serão competentes para enfrentar os macroproblemas existentes.

Como não é possível apresentar uma alternativa satisfatória neste momento e no bojo deste texto, serão apontadas algumas pistas que têm como referência o que existe na atualidade.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, apesar do nome pretensioso, tem capacidade liliputiana de intervenção diante da magnitude do desafio. Devidamente reforça-

do para exercer suas funções precípua, deve ser somado aos órgãos regionais de desenvolvimento (agora orientados para o rural): as antigas Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), fundidas e encorpadas para lidar com a regionalização do planejamento em escala nacional e com a supervisão das ações nas regiões de intervenção. A gestão do Finor, do Finam e dos Fundos Constitucionais iria para o novo Ministério do Desenvolvimento Rural (MDR), junto ao qual seria criada uma agência de financiamento para atender o público não passível de se tornar clientela dos bancos. O MDR passaria a incorporar a responsabilidade pela execução da política federal de irrigação, instrumento precioso para o desenvolvimento do Nordeste. O sistema de extensão rural e de assistência técnica seria vinculado ao ministério, que também cuidaria da promoção do associativismo e do cooperativismo. Caberia ao novo ministério supervisionar os programas de habitação, de saneamento, de energização, de comunicações e de transporte de passageiros rurais. A programação de todas as demais ações endereçadas ao meio rural, sob a responsabilidade de outros ministérios, seria aprovada pelo MDR que, ademais, tornar-se-ia o condutor dos processos de avaliação das ações e o responsável pelo permanente monitoramento das mudanças (de todos os tipos) promovidas e produzidas por obra da PNDR.

Como se pode ver, é algo a ser criado. Uma criação necessária, sem a qual as boas intenções cairão no vazio ou ficarão contidas apenas nos discursos bonitos e nos documentos bem encadernados.

### 7.13 FINALIZANDO

Parece exagerado, mas trata-se apenas de um esboço realista se for para ser feito. Não se diga que faltam recursos orçamentários. Trata-se de integrar, articular e dar sinergia ao que, em alguma medida, já é (mal) feito. O tempo no qual se faz e os recursos que são alocados refletem prioridades políticas. Se houver, não faltarão. Se se quiser e se construir o necessário respaldo sociopolítico e os consensos mínimos, é objetivo alcançável em curto prazo, pois existem capacidade técnica/operacional e recursos materiais/financeiros dispersos, utilizados sem a eficiência possível. No mais, é ser competente sob múltiplas perspectivas.

## ANEXO

### APURAÇÃO DOS INDICADORES (PNAD 1999; POPULAÇÃO: CENSO 2000)

I- Capacidade de Retenção da População Rural =

$$\frac{\text{Pop. rural em 2000}}{\text{Pop. rural em 1999}} = \frac{31.847.004}{32.585.066} = 0,98 - 1,0 = -2\%$$

II- Índice de Alfabetização Relativa =  $\frac{69,5\%}{88,0\%} = 0,79$

III- Capacidade de Apropriação de Renda =  $\frac{\text{R\$ } 138}{\text{R\$ } 355} = 0,39$

IV- Razão de Qualidade Remuneratória no Trabalho Principal

$$\text{IQR}_a : \text{IQR}_{\bar{n}-a} = 0,9 : 8,3$$

V- Grau de Adequação Relativa dos Domicílios Rurais

$$\text{Garr} = \frac{\text{Gador}}{\text{Gadou}} = \frac{0,393}{0,834} = 0,471$$

VI- Grau de Acesso Relativo dos Domicílios Rurais aos Bens Essenciais (Gabe)

$$\text{Gabe} = \frac{\text{GAR}}{\text{GAU}} = \frac{0,532}{0,719} = 0,740$$

VII- Acesso à Assistência Médico-Odontológica (1998)

a) N<sup>o</sup> médio de consultas por habitante/ano

$$\begin{array}{l} \text{Rural} - 1,5 \\ \text{Urbano} - 2,3 \end{array} \quad \frac{1,5}{2,3} = 0,652$$

b) Porcentagem de pessoas que consultaram dentista pelo menos uma vez

$$\begin{array}{l} \text{População Rural} - 68\% \\ \text{População Urbana} - 85\% \end{array} \quad \frac{68}{85} = 0,80$$

TABELA 7

**Taxa de assentamento de trabalhadores rurais**

Ano	Estimativa do público-alvo (nº de famílias, em mil) <sup>1</sup>	Famílias assentadas (mil) <sup>2</sup>	Taxa de assentamento (%)
1995	3.706,6	42,9	1,2
1996	3.653,6	62,0	1,7
1997	3.601,5	81,9	2,3
1998	3.550,2	101,1	2,8
1999	3.499,7	85,2	2,4
2000	3.447,2	39,9	1,2
2001	3.412,7	37,8	1,1

Notas: <sup>1</sup>Ver tabela 1.

<sup>2</sup> Incra – Relatório de Atividades: 1995/1999, Brasília, 2000; e Relatório de Avaliação do Gerente Programa Novo Mundo Rural Assentamento, MP/SPI/Sigplan, 2002.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R.; CAMARANO, A. A. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos**. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 621).
- BERGAMASCO, S. M. P. P. (coord.). **Estudos prospectivos da demanda por terra: cenários possíveis para a reforma agrária**. Campinas: dezembro de 1998.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2000-2003**. Brasília: MP/SPI, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Sigplan: avaliação dos gerentes de programa (questionários) e informações gerenciais**. 2000 e 2001.
- FERREIRA, B. (coord.). **Financiamento da agricultura familiar: avaliação do Pronaf**. Brasília: Ipea, maio de 2002.
- FERREIRA, B.; GARCIA, R. C. **Avanços e problemas: o Pronaf visto de baixo**. Relatório de pesquisa exploratória. Brasília: Ipea, maio de 2002.
- GARCIA, R. C. Desenvolvimento rural do Nordeste: subsídios para formulação de uma nova política. **Documento de Trabalho**, n. 14. Brasília: CNRH/Ipea, outubro de 1983.
- \_\_\_\_\_. Agricultura e ecologia: um paradigma tropical para uma agricultura competitiva. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 8. Brasília: Ipea, dezembro de 1992.
- \_\_\_\_\_. **A pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, abril de 1993.
- \_\_\_\_\_. Programação convergente e controle social das ações de governo. **Documento de Política**, n. 22. Brasília: Ipea, fevereiro de 1994.
- \_\_\_\_\_. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, maio de 2000 (Texto para Discussão, n. 726).
- \_\_\_\_\_. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: Ipea, janeiro de 2001 (Texto para Discussão, n. 776).
- GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. **A demanda de terra para a reforma agrária no Brasil**. Brasília: Cepal/GT2/Ipea, setembro de 2000.
- IBGE. **Pnad 1999 e Sinopse Preliminar Censo Demográfico 2000**.
- INCRA. **Relatório de atividades: 1995-1999**. Brasília, 2000. Disponível em <www.incra.gov.br>.
- IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 3. Brasília, agosto de 2001.
- LAMARCHE, H. (coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Campinas: Unicamp, 1993.
- QUEIRÓS, M. I. P. de. **Cultura, sociedade rural, sociedade urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: LTC/Edusp, 1978.
- SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1997, Brasília. **Anais...** Brasília: Contag/SDR- Dater/Faser/Asbdaer/FAO; 1997.
- SOARES, R. P. **Evolução do crédito de 1994 a 1999: uma explicação**. Brasília: Ipea, julho de 2001 (Texto para Discussão, n. 808).

VEIGA, J. E. da. **O Brasil verdadeiramente urbano**. São Paulo, 2002. Disponível em:  
<[www.fea.usp. br/professores/zveli](http://www.fea.usp.br/professores/zveli)>.

WILLIAMS, R. **O campo e a cidade**. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

## **EDITORIAL**

Coordenação  
**Luiz Cezar Loureiro de Azeredo**

### **Produção**

Supervisão  
**Silvânia de Araujo Carvalho**

Revisão  
**Marco Aurélio Dias Pires**  
**Ana Flávia Magalhães Pinto**  
**Lilian Afonso Pereira (estagiária)**  
**Luciana Soares Sargio**  
**Renata Frassetto de Almeida**

Editoração  
**Iranilde Rego**  
**Aeromilson Mesquita**  
**Elidiane Bezerra Borges**  
**Roberto Astorino**

Reprodução Gráfica  
**Antônio Lucena de Oliveira**  
**Edilson Cedro Santos**

Apoio Administrativo  
**Tânia Oliveira de Freitas**  
**Wagner da Silva Oliveira**

### **Divulgação**

Supervisão  
**Dóris Magda Tavares Guerra**

Equipe  
**Edinaldo dos Santos**  
**Edineide Ramos**  
**Geraldo Nogueira Luiz**  
**José Carlos Tofetti**  
**Marcos Cristóvão**  
**Mauro Ferreira**

Brasília  
**SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,**  
**10º andar – 70076-900 – Brasília – DF**  
**Fone: (61) 315-5336**  
**Fax: (61) 315-5314**  
**Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br**

Rio de Janeiro  
**Av. Presidente Antônio Carlos, 51,**  
**14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ**  
**Fone: (21) 3804-8118**  
**Fax: (21) 2220-5533**  
**Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br**

**URL: <http://www.ipea.gov.br>**

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)