



# POLÍTICAS PÚBLICAS DIFERENCIADAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL AMPLIADO

## O CASO DO BRASIL

Mauro Eduardo Del Grossi



**COPROFAM**  
Confederação de Organizações de  
Produtores Familiares do MERCOSUL



**POLÍTICAS PÚBLICAS  
DIFERENCIADAS PARA  
A AGRICULTURA FAMILIAR  
NO MERCOSUL AMPLIADO.  
O CASO DO BRASIL**

...

Mauro Eduardo Del Grossi

...

Março 2019



**COPROFAM**  
Confederación de Organizaciones de  
Productores Familiares del MERCOSUR

**POLÍTICAS PÚBLICAS  
DIFERENCIADAS PARA  
A AGRICULTURA FAMILIAR  
NO MERCOSUL AMPLIADO.  
O CASO DO BRASIL**

© 2019 Confederação de Organizações de  
Produtores Familiares do Mercosul  
Ampliado – COPROFAM

© 2019 Confederação Nacional dos  
Trabalhadores Rurais Agricultores e  
Agricultoras Familiares – CONTAG

**Confederação de Organizações de  
Produtores Familiares do Mercosul  
Ampliado – COPROFAM**

**Projeto Diálogo Político para as  
Transformações Rurais (PDRT)  
COPROFAM – FIDA**

Email: [comunicacion@coprofam.org](mailto:comunicacion@coprofam.org)  
[www.coprofam.org](http://www.coprofam.org)

**Sede do projeto:**

Programa FIDA Mercosul CLAEH  
Edifício Mercosul  
Luis Piera 1992, piso 2  
Montevideu, Uruguai  
Tel./Fax: (598) 2413 6411 - 2413 6381  
Email: [info@fidamercosur.org](mailto:info@fidamercosur.org)

**Confederação Nacional dos  
Trabalhadores Rurais Agricultores e  
Agricultoras Familiares – CONTAG**

SMPW Quadra 01 Conjunto 02 Lote 02 |  
71.735-102  
Núcleo Bandeirante/DF  
Tel.: (61) 2102 2288  
Email: [secretariageral@contag.org.br](mailto:secretariageral@contag.org.br)  
[www.contag.org.br](http://www.contag.org.br)

**Consultoria e coordenação**

Mauro Eduardo Del Grossi

**Organização**

Nemo Andrade Amaral  
Luiz Vicente Facco

**Contribuição**

Adriana Sousa  
Alonso Batista Santos  
Arnaldo José Brito  
Décio Lauri Sieb  
Elizário Toledo  
Evandro Morello  
Juliana Benisio Barbosa  
Laíssa Pollyana do Carmo  
Ronaldo Ramos  
Vilênia Porto

**Revisão de ortografia e gramática**

Adriana Borba Fetzner  
Lara Litvin Villas Bôas

**Fotos**

Banco de fotos COPROFAM  
FIDA Mercosul CLAEH e bancos gratuitos.

**Design e editoração**

Fabricio Martins (CONTAG)  
Eliana Gonnet  
Departamento de Publicaciones,  
Universidad CLAEH  
Zelmar Michelini 1220, 11100  
Montevideu, Uruguai  
Email: [publicaciones@claeu.edu.uy](mailto:publicaciones@claeu.edu.uy)

**ISBN**

978-9974-614-95-6





## Lista de tabelas

1. Participação dos estabelecimentos e da sua área no total, segundo a condição do produtor em relação à terra (em %). .....	27
2. Participação da agricultura familiar no VBP de produtos selecionados (em % do VBP total do produto), 2006 – Lei da Agricultura Familiar. ....	28
3. Área (em hectares) e quantidade colhida (em ton.) de produtos selecionados, 1985, 1995/96 e 2006. ....	28
4. Produtividade média de lavouras selecionadas e de estabelecimentos familiares (em kg/ha) comparada com a produtividade media alcançada pela agricultura convencional dos médios e grandes produtores rurais. ....	29
5. Principais Tendências da produção nos próximos dez anos (2017-2028). ....	37
6. Gasto público total do orçamento da União destinado às “funções” rurais. (1990-2016). ....	44
7. Evolução das operações do Pronaf em R\$ bilhões (1999-2018). ....	57
8. Evolução de recursos por quantidade de contratos operados pelo Pronaf (1999-2018). ....	58
9. Número de beneficiados e recursos do GS em milhões de R\$ (2012-2018). ....	67
10. Produtos e estados contemplados pelo PGPAF em setembro de 2018. ....	70
11. Preço médio pago ao produtor extrativista pelo açaí (R\$/kg). ....	74
12. Alíquotas básicas do adicional para enquadramento de empreendimento no Proagro. ....	81
13. Evolução do orçamento aplicado pela SEAD e MDS no PAA em milhões R\$ (2003-2017). ....	85
13.a. Evolução dos valores corrigidos do PAA. Brasil. ....	86
14. Evolução dos recursos por público beneficiado pelo PNAE 2000-2015. ....	92
15. Evolução dos contratos PNCF 2003-2017. ....	111
16. Evolução do número de contratos de ATER (2010-2016). ....	114
17. Número de famílias beneficiadas ao ano pelo PDHC (2002-2009). ....	123
18. Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais ocupadas, por situação do domicílio, sexo e faixa etária com que começaram a trabalhar - 2001*, 2011 e 2014 (em %). ....	125
19. Valor (em R\$) dos Benefícios Emitidos para a Clientela Rural, segundo Sexo e Faixa de População - Jan/2016 .....	126

## Lista de gráficos

1. Evolução da execução anual da PGPM BIO em R\$ mil (2009-2018).....	74
2. Número de famílias fornecedoras de matéria prima nos arranjos do Selo Combustível Social, por ano e Unidade Federativa (2008-2016) .....	77
3. Número de cooperativas fornecedoras de matéria prima nos arranjos do Selo Combustível Social, por ano e Unidade da Federação.....	78
4. Número de agricultores familiares fornecedores do PAA, em todas as modalidades do programa (2011-2017) .....	88
5. Evolução das compras da agricultura familiar, entre os anos de 2012 e 2017, pelo PAA Compra Institucional.....	89
6. Evolução dos valores transferidos e dos valores aplicados na agricultura familiar anualmente pelo PNAE (2010-2016). Valores em milhões de R\$. .....	93
7. Evolução percentual dos valores aplicados na agricultura familiar anualmente pelo PNAE (2010-2016), com base no volume total de recursos transferidos pelo FNDE. ....	94
8. Evolução da área destinada à reforma agrária no Brasil em milhões de hectares (1994-2016).....	102
9. Evolução do número de projetos de assentamento no Brasil (1994-2016) .....	103
10. Evolução do número de famílias assentadas no Brasil entre 1994-2016 (em mil famílias). ....	103
11. Evolução da emissão de títulos de propriedade no Programa Terra Legal entre 2009-2017 (em mil famílias). ....	106
12. Evolução da participação e do acesso de mulheres rurais ao PNCF (2002-2018). ....	112
13. Linha da pobreza observada e estimada, com e sem transferência da Previdência Social, por idade em anos e % de pobres.....	126
14. Percentual de pobres no Brasil, com e sem as transferências previdenciárias (1992-2014) .....	127

# Lista de figuras e mapas

## **Figuras**

1. Produção e área plantada no Brasil pelo agronegócio (1991-2018)..... 32
2. Volume de recursos orçado e aplicado no agronegócio (2004-2019)..... 33
3. Dispêndio do Tesouro Nacional para o pagamento de equalização de spreads e taxas. (2009/2018). .....47

## **Mapas**

1. Evolução do PAA Compra Institucional por Unidades Federativas do Brasil até 2018. .... 90
2. Áreas legalmente atribuídas para unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos da reforma agrária, quilombolas e áreas militares (em mil ha) ..... 100
3. Assentamentos da Reforma Agrária, até abril de 2017. .... 101
4. Participação no PNCF por estados (2002-2018). .... 110
5. Municípios atendidos pelo PDHC..... 121

## Acrônimos

ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Cadastro da Agricultura Familiar
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CIRAD	Centro Francês de Pesquisa para o Desenvolvimento
CMN	Conselho Monetário Nacional
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
COPROFAM	Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CSA	Conselho Mundial de Segurança Alimentar da Nações Unidas
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DNTR/CUT	Departamento Nacional do Trabalhador Rural da Central Única dos Trabalhadores
DVGT	Diretrizes Voluntárias de Governança da Terra
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FGRC	Fundo Garantidor de Risco de Crédito de Operações de Financiamento de Investimento Rural
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FRM	Fórum Rural Mundial
FTRA	Fundo de Terras e da Reforma Agrária
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GEF	Fundo Mundial para o Meio Ambiente
GS	Garantia Safra
GTB	Grito da Terra Brasil

GUT	Grau de Utilização da Terra
IBGE	Instituto Nacional de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAARA	Ministério da Agricultura e Reforma Agrária
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação
MF	Módulo Fiscal
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MR	Módulo Rural
MSTTR	Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OGU	Orçamento Geral da União
PA	Projeto de Assentamento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PADRSS	Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PAF	Projeto de Assentamento Florestal
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDAS	Projeto de Descentralizado de Assentamento Sustentável
PDHC	Projeto Dom Helder Câmara
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGPAF	Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar
PGPM Bio	Programa de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei 7 8
PLANAPO	Plano Nacional de Produção Orgânica e Agroecológica
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNDRSS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPO	Pronaf Produtivo Orientado
PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER	Programa Nacional de ATER para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
REAF MERCOSUL	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
SEAD	Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SERFAL	Subsecretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SRA	Secretaria de Reordenamento Agrário
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPA	Unidade Familiar de Produção Agrária
UFPR	Unidade Familiar de Produção Rural
ZARC	Zoneamento Agrícola de Risco Climático

## Resumo executivo

Este estudo é resultado de iniciativa da COPROFAM, viabilizado pelo Projeto Diálogo Político para as Transformações Rurais no convenio n. 2000001783 celebrado entre COPROFAM e o FIDA, para realizar uma análise profunda dos programas e políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira, para efeito de comparação com outros países integrantes do MERCOSUR ampliado. Para tanto foram analisadas dezessete (17) programas e políticas públicas destinadas à agricultura familiar no Brasil, implementadas durante o período 1995-2018. Após apresentar o desempenho destes programas, o estudo aponta para os desafios e as propostas atuais do Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, em relação aos ajustes nas políticas existentes e, quando for o caso, à adoção de novas políticas e programas diferenciados que promovam o desenvolvimento socioeconômico do setor.

O método principal de análise foram as informações disponíveis nas bases de dados oficiais e relatórios governamentais. Entretanto, alguns dados extraídos das fontes oficiais apresentam viés de informação em relação aos anos de execução, aos números de beneficiários atendidos, aos volumes de recursos alocados e executados, e aos resultados alcançados por essas políticas. Alguns órgãos executores do governo federal, apresentam informações distintas sobre os mesmos programas executados, mesmo aqueles

que as executam de forma integrada ou compartilhada. Como fontes secundárias, recorreu-se à seleção e revisão bibliográfica de estudos produzidos pela academia brasileira e por organizações sociais especializadas na agricultura familiar.

Com relação aos dados censitários, levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram apresentados em 2018 os resultados parciais do Censo Agropecuário 2017, ainda sem o devido recorte da agricultura familiar, que será divulgado apenas em 2019. Além das informações deste Censo, são utilizadas as informações referentes à Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD (IBGE), e as do Censo Agropecuário de 2006. Este último mensurou a importância da agricultura familiar brasileira, que contava 4.367.902 estabelecimentos (84% do total), com uma área de apenas 80 milhões de hectares (24,3% da área ocupada). Apesar da notável limitação do acesso aos recursos naturais (terra e água), de insumos e tecnologias adequadas para a produção e comercialização de alimentos, a agricultura familiar participa de maneira inquestionável do PIB agropecuário (38%, em 2006), e responde por parcela significativa da produção de alimentos.

Ademais, foram elaborados dois questionários de pesquisa, aplicados aos dirigentes das 27 Federações e sindicatos filiados à CONTAG. Um primeiro questionário de entrevista semiestruturada foi



aplicado a dirigentes sindicais das cinco grandes regiões do Brasil, e o segundo questionário foi aplicado na forma online às lideranças das Federações e a alguns sindicatos filiados, com o objetivo de avaliar as políticas públicas existentes e a sua implementação nos estados.

Em 1963, na contracorrente do modelo de desenvolvimento agroexportador vigente, o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais (MSTR) fundou a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, atual CONTAG. O primeiro período de atuação do MSTR e da CONTAG, foi marcado, fundamentalmente pela luta no acesso à terra e pela reforma agrária, dando origem ao debate em torno de um modelo de desenvolvimento socioeconômico baseado nos princípios da igualdade, da sustentabilidade e, posteriormente, da solidariedade.

Em meados dos anos 1990, a articulação da CONTAG com os demais movimentos do campo se consolidou, abrindo o diálogo com outros setores da sociedade civil, do governo e da academia brasileira, sobre a necessidade de definir políticas públicas diferenciadas que fomentassem o desenvolvimento das unidades produtivas familiares. Em 1995, a CONTAG no seu Congresso Ordinário definiu o conceito de agricultura familiar e com apoio de outros movimentos do campo realizaram o primeiro Grito da Terra Brasil (GTB) em 1995, apresentando e negociando um conjunto de propostas de políticas específicas para a agricultura familiar, dando origem ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) que marcou o início das políticas públicas para o segmento.

No período 1995–2015 a CONTAG realizou vinte e um (21) Gritos da Terra Brasil, cinco (5) Marchas das Margaridas, e três (3) Festivais Nacionais da Juventude Rural, e apresentou uma série de propostas e orientações que resultaram na formulação e na implementação das políticas, programas e planos que hoje atendem as especificidades e necessidades da agricultura familiar. A participação do MSTTR foi decisiva tanto na construção das políticas públicas para a agricultura familiar, como na formatação de seus respectivos órgãos executores.

A primeira política diferenciada foi de crédito rural (1996) no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), resultado das reivindicações em torno do I Grito da Terra Brasil de 1995, foi criado com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, através do financiamento de projetos individuais ou coletivos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Desde então, o Pronaf passou por diversas adaptações, e incluiu em suas linhas novas modalidades de crédito de custeio e investimento, orientadas à diversidade do setor. Atualmente, suas principais linhas de financiamento são: Pronaf Custeio, Pronaf Mais Alimentos (Investimento), Pronaf Agroindústria, Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco, Pronaf Floresta, Pronaf Semiárido, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem e o Microcrédito Rural. Ao longo destes anos, o Pronaf executou mais de R\$ 221,9 bilhões (current US\$ 67.1 billions), destinados a mais de 29 milhões de contratos de crédito, com a virtude de contar com uma das

menores taxas de inadimplência de crédito no país.

Entre os seguros de crédito vinculados ao Pronaf, existe o Programa de Garantia Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) que garante um bônus nos pagamentos em caso de baixos preços de mercado, e o Programa de Garantia de Atividade Agropecuária PROAGRO MAIS – Seguro AF que garante o amparo em caso de perdas climáticas. Entre as limitações deste último, está a burocracia excessiva imposta pelos agentes financeiros para acessar ao seguro.

Para acessar o Pronaf e todos demais os programas para agricultura familiar, é necessário a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), documento declaratório destinado ao enquadramento da agricultura familiar, suas associações e cooperativas. O governo brasileiro reconhece 4,3 milhões de DAP emitidas, abrangendo 84,3% das unidades produtivas rurais, sendo que 30% das titulares são mulheres trabalhadoras rurais e 17% dos titulares pertencem à juventude rural.

Apesar do crescimento exponencial dos recursos alocados no Pronaf, sua limitação é que somente o crédito não é suficiente para o desenvolvimento do setor. Sua eficácia depende uma série de políticas complementares, tais como a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), as normas fitossanitárias- SUASA, a agregação de valores (agroindustrialização), pagamento de serviços ambientais, ênfase em

gênero e juventude, mas especialmente, à comercialização da produção familiar.

O seguro Garantia-Safra (GS) é outra política complementar importante para os agricultores familiares que se encontram em municípios com perdas sistêmicas de produção em função da seca ou excesso de chuva, inicialmente voltada para os agricultores familiares que vivem no semiárido, e desde 2012 ampliada para todo país.

O Programa de Garantia de Preços Mínimos com uma linha específica para a Agricultura Familiar – PGPM-AF, instituída em 2012, é um instrumento fundamental para diminuir as oscilações nos preços e na renda dos agricultores. Na mesma direção, o PGPM BIO garante o preço mínimo para 17 produtos da socio-biodiversidade, destinada à agricultura familiar extrativista.

Entre os programas de compras institucionais, está o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel – PNPBIO criado em 2004, que articula a base produtiva da agricultura familiar – fornecedora da matéria prima – e os diversos atores locais envolvidos na produção do biodiesel. O Selo Combustível Social permite a garantia de participação nos mercados formais de combustíveis do país, além de incentivos fiscais. Já o Programa de Aquisição Alimentos – PAA integrava as ações estruturantes do Programa Fome Zero em 2003. O programa garantia um mercado específico para comercialização da produção dos agricultores familiares, com a doação de alimentos às famílias em situação

de insegurança alimentar. Durante os anos de execução do PAA, foram executados um total de R\$ 3,9 bilhões (current US\$ 1,08 billions) mas com queda acentuada após 2015. Outra ação de compra institucional é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que passou a priorizar a aquisição de alimentos da agricultura familiar a partir de 2009, ao estabelecer que no mínimo 30% dos recursos financeiros devem ser de aquisições destes agricultores. Para atuar no PNAE a organização coletiva por meio do associativismo e cooperativismo é um desafio.

Entre as ações fundiárias, está o Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA visa o assentamento de famílias sem terra, existindo atualmente 9.349 projetos de assentamentos rurais. A opção política do atual governo foi de paralisar as ações de reforma agrária. Já o Programa Terra Legal, criado em 2009, objetiva regularizar 57 milhões de hectares de terras públicas federais na Amazônia Legal, beneficiando agricultores familiares que possuem parcelas de até 400 ha. Outra ação fundiária é o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que oferece crédito para a compra de imóvel rural, e se destaca em ações destinadas ao incentivo à participação de jovens e mulheres, bem como projetos voltados à preservação do meio ambiente. Entre 2003 e 2017, foram beneficiadas pelo PNCF um total de 102 mil famílias.

A Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER é um instrumento fundamental para a organização produtiva e inserção comercial da agricultura familiar. Em



2014 foi criada a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) com o compromisso de universalizar o acesso à Ater, assegurando um serviço público gratuito de Ater agroecológica e diferenciada para os diversos públicos da agricultura familiar. De acordo com o governo brasileiro, entre 2010 e 2018 foram beneficiadas 1,5 milhão de famílias com serviços de ATER. A Contag (2018) aponta uma série de desafios para uma implementação adequada dos planos de ATER, principalmente o baixo volume de recursos e o reduzido número de agentes de campo. Outra ação de assistência técnica é o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), iniciado em 2001, a partir de um acordo entre o governo brasileiro e o FIDA, e com apoio do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), visando o combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável na região semiárida do nordeste brasileiro. O PDHC beneficiou 15.050 famílias na sua primeira fase.

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) foi criado pelo Governo Federal em 2009, com a finalidade de possibilitar o acesso à moradia digna no campo. Até 2015 foram construídas mais de 120 mil casas na zona rural, destas 40 mil pela atuação direta da CONTAG e suas afiliadas.

Quando as demandas específicas dos sujeitos da agricultura familiar observam-se que: as mulheres do campo continuam lutando pelo reconhecimento de sua identidade. A Marcha das Margaridas desde o ano 2000 tem mobilizado milhares de mulheres, atuando decisivamente para a construção de políticas públicas para as mulheres trabalhadoras rurais. Foram conquistados importantes avanços, porém, ainda longe de atender as demandas e necessidades das trabalhadoras rurais. Para a Juventude rural e sucessão da agricultura familiar, têm-se o Pronaf Jovem, o Programa Minha Primeira Terra do PNCF,



e a chamada pública de ATER para jovens, entre outras. Entretanto, até o presente momento a juventude rural não dispõe de uma política específica estruturante, dotada de recursos para promover a organização produtiva e comercial de seus empreendimentos. Já para a Terceira Idade, em 2013 o Governo Federal deu um passo importante ao assinar o Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo. Mas é preciso ainda conjugar esforços para que esses direitos sejam garantidos.

Referente às políticas de proteção social a Previdência Social Rural assegura a garantia de renda ao contribuinte e sua família em casos de doenças, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice. Desde 1988, a Contag atua para garantir os direitos dos agricultores familiares no Regime Geral da Previdência. Entre os benefícios ofertados pelo sistema, destacando-se a

idade para aposentadoria reduzida em cinco anos em relação à idade dos trabalhadores urbanos.

Na atual conjuntura (2018), a opção política do governo de fazer um ajuste fiscal cortando orçamento de políticas produtivas e de proteção social, agravou ainda mais os problemas já vivenciados pelos agricultores familiares. O Estado dispõe dos instrumentos, mas a ausência de recursos orçamentários, e de uma estrutura adequada com a extinção do MDA, impede que estes atendam a contento as demandas dos agricultores e agricultoras familiares.

Além de fortalecer as políticas e programas existentes, a CONTAG tem dado ênfase em políticas e programas para o fortalecimento da organização produtiva, do beneficiamento dos produtos e da inserção qualificada em mercados, focando na geração de renda.

Como diretrizes futuras para avançar no desenvolvimento rural sustentável, estão a reforma agrária e a regularização fundiária, política agrícola e de desenvolvimento rural, assistência técnica e extensão rural, a pesquisa agropecuária, o acesso à formação técnica e universitária, o fortalecimento do cooperativismo e do associativismo, o controle e redução do uso de agrotóxicos, a adaptação da legislação ambiental a realidade da agricultura familiar e implantar o pagamento por serviços ambientais, o fomento às energias renováveis, a conservação da agro biodiversidade, e o incentivo a criação de zonas livres de transgênicos. Nas condições de vida e cidadania estão a previdência rural, o saneamento básico, o acesso à saúde e a educação. Nas ações afirmativas, promover a igualdade e o empoderamento das mulheres rurais, assegurar oportunidades aos jovens e garantir os direitos aos idosos, a fim de promover uma vida digna para todos. Para atender estas diretrizes é necessário o fortalecimento das estruturas de estado,

assegurando orçamento, capacidade técnica e eficiência operacional na execução, articulação e integração das políticas públicas para a agricultura familiar

O conjunto das políticas e programas voltados para a agricultura familiar no período 1995-2018 já logrou êxito, ao comporem ativamente as ações voltadas ao combate da fome e da miséria, contribuindo para o país ser reconhecido pelas Nações Unidas, em 2015, como referência internacional em segurança alimentar e nutricional. É imprescindível manter, ampliar e fortalecer as políticas públicas voltadas ao combate da pobreza, à redução das desigualdades no campo, fortalecendo a agricultura familiar nesse processo, tendo por base também os compromissos internacionais assumidos pelo Governo Brasileiro, entre eles, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), as Diretrizes Voluntárias de Governança da Terra (DVGT) e a Década da Agricultura familiar.

# 1. Introdução<sup>1</sup>

O Brasil, com sua dimensão territorial e biodiversidade, se tornou um grande produtor e exportador de matéria-prima. Na exploração agropecuária, a trajetória do país revela capacidade e vocação para a produção de carnes e grãos em grande escala, para abastecimento do mercado interno e geração de excedente para a exportação.

Atualmente o setor agropecuário brasileiro é um dos maiores produtores e exportadores de commodities no mercado internacional, gerando importantes retornos financeiros que contribuem para o equilíbrio da balança comercial do país. A participação do agronegócio no PIB nacional representa cerca de 23%<sup>2</sup> (CNA, 2017). Embora a participação do setor agropecuário seja relevante para a balança comercial brasileira, o custo desse modelo de desenvolvimento econômico tem sido alto, já que reproduz relações de trabalho desiguais, fomenta a concentração terras por famílias tradicionais, gera impactos ambientais sobre o patrimônio natural, e expulsa do campo os povos e comunidades tradicionais, entre eles, os agricultores e agricultoras de base familiar.

Por outro lado, na contracorrente do modelo de desenvolvimento vigente, o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais (MSTR) fundou a Confederação

Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, atual CONTAG, em 1963. O primeiro período de atuação do MSTR, e da CONTAG, foi marcado, fundamentalmente, pela luta pelo acesso a terra e reforma agrária, dando origem ao debate em torno de um modelo de desenvolvimento socioeconômico baseado nos princípios da igualdade, da sustentabilidade e, posteriormente, da solidariedade.

Em 1964 houve intervenção militar no Brasil, que infringiu perseguição política às principais lideranças do MSTR. Foi um período de enfrentamento e de grandes articulações com outros setores urbanos e rurais de oposição ao regime militar. A partir de 1984, o país iniciou o período de redemocratização da política nacional, e, nesse ínterim, surgiram outros movimentos sociais ligados ao campo e à floresta, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-SUL/CUT), Movimento de Luta pela Terra (MLT), entre outros.

Em 1986, a CONTAG cria a Comissão Nacional de Política Agrícola que percorreu o país debatendo com as Federações de Trabalhadores Rurais na Agricultura (FETAGs) propostas para o Projeto Nacional de Política Agrícola, que daria

<sup>1</sup> Seguindo orientação da coordenação FIDA, foi adotada a taxa de câmbio comercial no final de 2017: 1 US\$ = 3.3074 R\$ (Dec/31/2017). Não foi realizada a correção monetária dos valores em reais.

<sup>2</sup> Dados se referem ao ano 2017. De acordo com a CNA, a participação do agronegócio no PIB nacional foi de 23,5% nesse ano.

um tratamento diferenciado aos agricultores familiares. Essas propostas foram defendidas na Assembleia Constituinte pela CONTAG e os demais movimentos do campo. Entretanto, no processo de elaboração da Constituição Federal, as conquistas do MSTR se restringiram à reforma agrária e à previdência social rural, a proposta de política agrícola diferenciada não avançou, devido à força organizativa dos setores conservadores na Constituinte (CONTAG, 1979;1989;1991;1993).

Em meados dos anos 1990, a articulação da Contag com os demais movimentos do campo se havia consolidado, bem como o diálogo com outros setores da sociedade civil, do governo e da academia brasileira. Havia um consenso sobre a necessidade de definir políticas públicas diferenciadas que fomentassem o desenvolvimento das unidades produtivas familiares, com base nos princípios adotados pelo MSTR (CONTAG, 1995). Coordenados pela Contag, os movimentos do campo realizaram o primeiro Grito da Terra Brasil (GTB) em 1995, que consolidou a definição de agricultura familiar no país e deu origem ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), marcando a primeira geração de políticas públicas diferenciadas para o setor.

As políticas e programas diferenciados, que se seguiram à implementação do Pronaf, resultaram de demandas específicas de agricultores/as familiares e trabalhadores/as rurais organizados em torno dos sindicatos de trabalhadores rurais e das federações filiadas à CONTAG,

que coordenaram as mobilizações do Grito da Terra por 21 anos consecutivos. O objetivo principal do Grito da Terra Brasil é apresentar e negociar, sucessivamente, as pautas de reivindicações do setor com o Governo Federal (Presidência da República e seus Ministérios fins), com o Congresso Nacional (Câmara e Senado), e com o Poder Judiciário, para avançar na formulação e implementação de políticas específicas para a agricultura familiar.

O processo de consulta à base, implícito no GTB, sobre os problemas vivenciados pelas famílias de agricultores/as e o levantamento de demandas específicas para transformá-las em propostas de políticas públicas chamou a atenção de setores do Governo, do parlamento, da academia, das organizações multilaterais (FAO, FIDA e OIT) e de outros movimentos sociais que, de uma forma ou outra, foram solidários com o MSTR, colaborando para que o resultado da vontade política e da cooperação entre os atores resultassem em políticas concretas para a agricultura familiar. Além do Grito da Terra Brasil, a CONTAG organiza outras mobilizações com pautas específicas para as mulheres, por meio da Marcha das Margaridas, e para a juventude rural brasileira, por meio do Festival da Juventude, realizados a cada quatro anos.

Durante o decênio 1995 – 2015, a CONTAG realizou vinte e um (21) Gritos da Terra Brasil, cinco (5) Marchas das Margaridas, e três (3) Festivais Nacionais da Juventude Rural, e apresentou uma série de propostas e orientações que resultaram na formulação e na implementação

das políticas, programas e planos abordados neste estudo. Estes abarcam, em seus conteúdos, os fundamentos, princípios e estratégias desenvolvidas pelo (atual) Movimento de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – MSTTR, representado pela CONTAG. Portanto, a participação do MSTTR na construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, e na formatação de seus respectivos órgãos oficiais executores, foi decisiva.

Entre 1990 e 1995, houve a definição de uma política agrícola diferenciada, a construção do conceito agricultura familiar, e o reconhecimento governamental do setor, a partir mobilização nacional do I Grito da Terra Brasil, organizado pela CONTAG e outros movimentos do campo, que resultou na formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf (CONTAG, 1995).

A partir de então, o Brasil avançou na formulação e na implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e na constituição do Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Também em Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para a agricultura familiar, no Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal (SUASA), na adoção de instrumentos para a renegociação de dívidas da agricultura familiar, e em uma política de territorialidade (SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K.; MARQUES, P.E. 2004). Criaram-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e as Secretarias de Agricultura Familiar (SAF), de Desenvolvimento Territorial (SDT) e de Reforma Agrária (SRA),

entre 2000 e 2003. As mobilizações em torno do GTB (2001-2005) resultaram na adoção do Garantia Safra, em 2002; na criação de linhas diferenciadas do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003; no Seguro da Agricultura Familiar (SEAF Custeio), em 2004; e no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em 2005.

Os GTB precipitaram a aprovação da Lei nº 11.326, de 24 julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais; a adoção do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), em 2006; a implementação do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009; a adoção do percentual de 30% para aquisição de produtos da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Pronaf Sustentável; Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), em 2009; e a promulgação da Lei Geral de ATER, em 2010 (GRISA, C.; FLEXOR, G., 2014).

Em 2013 deu-se a consolidação do Sistema Nacional de ATER. Também nesse ano, o governo reconheceu a importância das demandas relativas à produção de alimentos saudáveis – em especial, formuladas pelas mulheres trabalhadoras rurais – e lançou o Plano Nacional de Produção Orgânica e Agroecológica (PLANAPO) e o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), bem como ajustou linhas do Pronaf lançando o Pronaf Produtivo Orientado (PPO), em 2014.



O Grito da Terra 2014 incluiu em sua pauta de reivindicações o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF 2014), abordando a dimensão regional do setor, ao incluir em sua pauta específica propostas da Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM), elaboradas em conjunto com as organizações do Fórum Rural Mundial (FRM). Em novembro desse ano, a Contag sediou a reunião do Comitê Consultivo Mundial AIAF 2014, que deu origem à pauta das diretrizes e às ações em torno do Decênio da Agricultura Familiar, aprovado pelas Nações Unidas, em dezembro de 2017.

Cabe destacar que a partir de 2003, com o Programa Fome Zero, no Governo Lula – e, posteriormente, o Plano Brasil Sem Miséria, implementado por Dilma

Rousseff – houve convergência dos objetivos do GTB e das ações do Governo para a erradicação da fome e da miséria também no campo, o que resultou em relativa melhoria das condições de vida dos agricultores familiares. Isso, alinhado à visão holística adotada pelas políticas públicas diferenciadas (acesso a terra, inclusão produtiva, assistência social, cidadania, gênero, etnia e juventude), permitiu que o setor avançasse em desenvolvimento social e econômico, considerando a sua diversidade e potencial produtivo.

Com o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, ocorreu um novo arranjo institucional, que resultou no rebaixamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para a Secretaria de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), ligada à Presi-

dência da República, o que reduziu sua estrutura de gestão e diminuiu o orçamento destinado ao conjunto de políticas e programas diferenciados para o setor, colocando em risco a continuidade e a eficiência dessas políticas.

Este estudo apresenta um diagnóstico sobre as políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, implementadas durante o período 1995-2018, e realiza uma análise de dados e informações oficiais disponíveis sobre desempenho no atendimento aos agricultores familiares, bem como aponta os desafios e as propostas atuais do MSTTR em relação aos ajustes nas políticas existentes e, quando for o caso, à adoção de novas políticas e programas diferenciados que promovam o desenvolvimento socioeconômico do setor.

Nesta análise, foram contempladas dezessete (17) programas e políticas públicas destinadas à agricultura familiar, com informações sistematizadas a partir de fontes oficiais primárias e secundárias (relatórios, estudos e bases de dados oficiais). Alguns dados extraídos das fontes oficiais apresentam defasagem de informação em relação aos anos de execução, aos números de beneficiários atendidos, aos volumes de recursos alocados e executados e aos resultados alcançados por essas políticas. Alguns órgãos executores, do governo federal, apresentam dados distintos sobre os mesmos programas e políticas executadas, mesmo aqueles que as executam de forma integrada ou compartilhada, organizados em câmaras interministeriais. Por vezes, estes apresentam dados desatualizados ou parciais

sobre as políticas que coordenam e executam. Como fontes secundárias, recorreu-se à seleção e revisão bibliográfica de estudos produzidos pela academia brasileira e por organizações sociais especializadas em agricultura familiar.

Com relação aos dados censitários, levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram apresentados, em 2018, resultados parciais do Censo Agropecuário 2017, sem o devido recorte da agricultura familiar, que será divulgado apenas em 2019. Por acordo de cooperação entre as partes, a Contag solicitou ao IBGE o levantamento de novos dados sobre a agricultura familiar brasileira, que não eram, até então, contemplados pelo Instituto. Portanto, os dados censitários sobre agricultura familiar apresentados neste estudo se referem à Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD (que investiga características socioeconômicas da sociedade), aos dados parciais do Censo Agropecuário 2017, e ao Censo Agropecuário de 2006, considerado desatualizado para uma análise mais precisa e real da situação atual das políticas e das características da agricultura familiar brasileira.

Foram elaborados dois questionários de pesquisa, aplicados aos dirigentes das 27 Federações e sindicatos filiados à Contag. O primeiro questionário de entrevista semiestruturada foi aplicado a dirigentes sindicais das cinco grandes regiões do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), com o objetivo de capturar a percepção das Federações sobre a implementação das políticas públicas em

seus estados e territórios (Anexo I). O segundo questionário foi aplicado de forma de pesquisa online às lideranças das 27 Federações e a alguns sindicatos filiados à CONTAG, com o objetivo de avaliar as políticas públicas existentes e a sua implementação nos 27 estados brasileiros. Esta pesquisa abrangeu temas como o número de agricultores familiares beneficiados; a documentação necessária para acesso às políticas; o acesso de jovens e mulheres rurais; o montante de recursos destinados; o efeito na melhoria das condições de vida dos beneficiários; e o efeito dessas políticas no desenvolvimento rural sustentável local (Anexo II).

As recomendações apresentadas no final deste estudo referem-se aos resultados das análises das políticas públicas e do monitoramento de sua execução, elaborados e apresentados pela Contag aos gestores públicos em 2018, por ocasião do Grito da Terra 2018 e da Plataforma de Governo 2019-2022.

Nota-se que, após a adoção da primeira geração de políticas públicas destinadas ao setor, a Contag tem feito ênfase numa segunda geração de políticas e programas, cujo avanço depende, em grande parte, do fortalecimento da organização produtiva, do beneficiamento dos produtos e da inserção qualificada do setor em mercados públicos e privados. Em outras palavras, embora observa-se relevância das pautas tradicionais – acesso a terra, reforma agrária e política agrícola com transversalidade de gênero e juventude –, a Contag vem qualificando suas propostas com foco na geração de renda (ingressos)

para as famílias, por meio da (re)organização produtiva, da agregação de valor e da busca de mercados para a comercialização dos produtos da agricultura familiar. Desta forma, fomenta o associativismo e o cooperativismo, enquanto instrumentos estratégicos para tal objetivo. Porém, isso não é suficiente, e o setor carece, sobretudo, de instrumentos adequados de políticas públicas que promovam, de maneira mais eficiente, a inserção autônoma dos agricultores/as familiares nos mercados para a comercialização de seus produtos.

Por último, cabe menção a que, comumente, os atores envolvidos no processo (governo, academia e movimentos sociais) se referem, de modo geral, também aos programas diferenciados para a agricultura familiar como política pública. Isso pode eludir o fato de que os programas, à diferença das políticas públicas, são de curto prazo e os recursos financeiros destinados a cada um deles devem ser disputados ano a ano no orçamento público da União, Estados e Municípios. Por suposto, isso não diminui a importância desses programas (e dos seus resultados) para o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil, bem como aqueles relacionados ao combate à fome, que avançaram muito nos últimos anos e ajudaram o país a ser reconhecido pelas Nações Unidas, em 2015, como referência internacional em segurança alimentar e nutricional.

## 2. Indicadores econômicos e sociais do Brasil

Em 2014 o Brasil ingressou numa crise econômica, seguida de desestabilização política, o que resultou no impeachment da então Presidente Dilma Rousseff. A assunção do seu sucessor à Presidência da República, Michel Temer, iniciou um processo de reorientação política, caracterizada pelo contingenciamento dos gastos públicos e por uma série de medidas restritivas e atos públicos normativos que impactam negativamente sobre o desempenho das políticas sociais e, por conseguinte, no bem-estar social da população. Por exemplo, a extinção de oito Ministérios, dentre os quais o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a Emenda Constitucional 95, de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal, que, entre outras providências, congelou os gastos públicos em políticas sociais por um período de vinte anos.

O país entrou no segundo semestre de 2018 com uma população estimada em 208,8 milhões de habitantes, 12,9 milhões dos quais procurando emprego (12,3% da força de trabalho), 27,6 milhões subutilizados na força de trabalho e 4,8 milhões de pessoas em desalento (IBGE, 2018). O PIB cresceu 0,4% no primeiro trimestre e 0,2% no segundo trimestre, embora a estimativa de crescimento do PIB em 2018 seja de 1,6% (BACEN, 2018).

A maior parte dos indicadores sociais e econômicos sofreram atualização

até o ano de 2014, ou 2015, quando o Brasil ainda apresentava os resultados de um importante crescimento socioeconômico, iniciado pelos governos anteriores. Portanto, os dados apresentados no parágrafo seguinte não necessariamente refletem a situação atual do país.

De acordo com dados do IBGE, do PNUD e do Banco Mundial, os indicadores sociais e econômicos mostram que, entre 1980 e 2015, o IDH brasileiro passou de 0,545 para 0,755 (crescimento de 36,94%); a renda per capita do Brasil (um dos critérios usados no cálculo do IDH) cresceu 58%; a expectativa de vida do povo brasileiro aumentou 11,3 anos – a população brasileira envelhece, e a expectativa de vida atual é de 74,7 anos; o tempo médio de estudo do brasileiro passou de 2,6 anos para 7,8 anos. Em 2015, 92,0% da população com mais de 15 anos estava alfabetizada no Brasil. Em números absolutos, são mais de 146 milhões de pessoas que declararam saber ler e escrever, ao passo que existem ainda cerca de 13 milhões de analfabetos no país. Com relação ao trabalho informal, o número de mulheres em trabalhos formais cresceu 60% em dez anos (de 2004 a 2014), enquanto entre os homens esse avanço foi de 43,6%. Houve redução de 7,6% no contingente de pessoas trabalhando com atividades informais. A distância entre rendimentos também diminuiu no período. O rendimento dos 10% da população com os maiores rendimentos financeiros

representava 4,3 vezes o rendimento dos 40% com os menores ganhos, em 2004. Dez anos depois, essa diferença passou a ser de 3,1. Houve também inversão em cor e raça: em 2014, mais da metade (53,6%) dos brasileiros se declarava de cor ou raça preta ou parda, e os que se declaravam como brancos representavam 45,5%. Dez anos atrás, o cenário era inverso. Os brancos eram 51,2% do país, e a proporção de pretos ou pardos foi calculada em 48,2%. Em 2017, a participação da população negra foi bastante expressiva no Maranhão (80,6%), Bahia (79,3%), Pará (78,6%) e Tocantins (77,6%). (IBGE; PNUD; Banco Mundial, 2016). Em 2017, o rendimento domiciliar per capita do Brasil ficou em R\$ 1.268, e a renda bruta nacional per capita em dólares PPC foi de 14.810 dólares. A renda per capita atual (PIB) é de US\$ 14.145. O coeficiente de Gini, relativa à produção e distribuição da riqueza passou de 0,545 em 2004 a 0,490 em 2014 (BACEN, 2018).

Na política, uma série de arranjos institucionais elaborados por grupos aliados do Legislativo e do Judiciário, apoiados por parte da mídia brasileira, levou à prisão política o ex-presidente Lula, com o objetivo principal de impedir a sua candidatura nas eleições gerais de 2018. Nesse ínterim, a Direita se fortaleceu num cenário político caracterizado pela adoção de medidas antidemocráticas, reformas dos sistemas trabalhista e previdenciário, privatização de setores estratégicos do patrimônio nacional, abertura da economia ao capital estrangeiro, desestabilização da moeda, contingenciamento de gastos públicos para cobertura de políticas e progra-

mas de assistência e proteção social, retiradas sistemáticas de direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, retrocessos em direitos conquistados pela sociedade civil organizada, e criminalização dos movimentos e organizações sociais.

Aos 28 de outubro de 2018, o candidato de direita, Jair Bolsonaro, foi eleito Presidente da República para o mandato 2019-2022, com um percentual de 55,1% dos votos válidos, contra os 44,9% conseguidos por Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores. Entre as medidas anunciadas por Bolsonaro destacam-se a revogação da lei do desarmamento, a dissolução de alguns órgãos do estado, o enfraquecimento de instituições públicas, a mudança na orientação da política externa brasileira e nas atribuições do Itamaraty, a abertura do mercado ao capital estrangeiro, o contingenciamento dos gastos públicos em setores estratégicos, o enfraquecimento do sistema de direitos humanos, e a perseguição aos partidos e às organizações e movimentos da sociedade civil de orientação política de esquerda.

De modo que, se, por um lado, os indicadores socioeconômicos apresentam avanços em relação a crescimento econômico e bem-estar social até 2015, a partir de então o país entra em decréscimo econômico com estimativa de risco social e retrocesso político.

### 3. Características da agricultura familiar brasileira

Estes indicadores parciais tentam, de maneira simples e direta, apresentar a agricultura familiar brasileira, e destacar, dentro de suas limitações e potencialidades, as suas contribuições para a economia, para a soberania alimentar e para o desenvolvimento rural brasileiro. Alguns dados referem-se ainda do Censo Agropecuário de 2006.

O território brasileiro abrange 8.516.000 km<sup>2</sup>, com uma população de 208,8 milhões, estimada para 2018 (IBGE, 2018). Menos de 1% do território (54.077 km<sup>2</sup>) é considerado área urbana, a qual aglomera 84,1%, da população brasileira. A área rural corresponde a 846.192.300 ha, ou 99% do território nacional. Sobre esta área vive aproximadamente 30 milhões de pessoas (15,9% da população brasileira). A população rural ocupada em 2010 era de 16 milhões, sendo 12,3 milhões na agricultura familiar (IBGE, 2010)<sup>3</sup>.

A exploração agropecuária no país se dá em uma área rural de, aproximadamente, 221.780.495 ha (26,2%); 74.845.845 ha (8,84%) são destinados à produção de lavouras temporárias; 17.433.640 ha (2%) à produção de lavouras permanentes, e 8.590.065 ha (1%) à exploração de florestas plantadas. O Brasil possui mais de 90 milhões de hectares passíveis de serem explorados com agricultura e pe-

cuária (SAFRAS e MERCADOS, 2018)<sup>4</sup>, constituindo-se na maior reserva de área agricultável do planeta passível de exploração na produção de alimentos.

Neste contexto, está presente a agricultura familiar com 4.367.902 estabelecimentos (84%) do total, com uma área de apenas 80 milhões de hectares, o que corresponde a apenas 24,3% da área total ocupada. Por outro lado, 16% dos demais estabelecimentos ocupam mais de 75% da área ocupada (CENSO, 2006), o que revela concentração de terra e problema na estrutura agrária do país.

Em termos regionais, o Nordeste mantém a metade do total dos estabelecimentos familiares (2.187.295), ocupando 35,3% da área total. Os estabelecimentos familiares representaram 89% do total e 37% da área. Já a Região Sul abriga 19,2% do total dos estabelecimentos familiares e 16,3% da área total. Nessa região, os estabelecimentos familiares representavam 84% do total e ocupavam 37% da área. O Sudeste, com 699.978 estabelecimentos, ocupava 12.789.019 ha, ou 15,9% do total da área.

De acordo com o Censo Agropecuário (2006), dos 4,3 milhões de estabelecimentos de agricultores familiares, 3,2 milhões de produtores acessavam as terras na condição de proprietários, representando 74,7% dos estabelecimentos familiares e abrangendo 87,7% das suas áreas.

<sup>3</sup> Os dados preliminares do Censo Agropecuário 2017 já foram divulgados, contudo ainda passam por revisões e ajustes e não têm o recorte para a Agricultura Familiar, por isso não se fez uso dessa fonte de informações para a caracterização desse público.

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www2.safras.com.br/> Acesso em 14/11/2018.

Em 2006, 170 mil produtores declararam acessar as terras na condição de “assentado sem titulação definitiva”, outros 691 mil produtores tinham acesso temporário ou precário às terras, seja na modalidade arrendatários (196 mil), parceiros (126

mil) ou ocupantes (368 mil). Os menores estabelecimentos eram os de parceiros, que contabilizaram uma área média de 5,59ha por família. A agricultura familiar demonstra a utilização adequada e cumpre a função social da terra.

**Tabela 1. Participação dos estabelecimentos e da sua área no total, segundo a condição do produtor em relação à terra (em %).**

Condição dos produtores	Estabelecimentos			Área		
	1985	1995	2006	1985	1995	2006
Proprietário	61,0%	69,8%	75,9%	58,2%	64,0%	68,4%
Arrendatário, parceiro	17,3%	10,9%	7,0%	3,6%	2,6%	2,5%
Administrador	4,0%	4,8%	4,4%	33,9%	30,9%	27,4%
Ocupante	17,7%	14,4%	7,8%	4,3%	2,6%	1,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Total (Base)	5.801.809	4.859.865	5.175.636	374.924.929	353.611.246	333.680.037

Fonte: Censos Agropecuários – IBGE (1980, 1985, 1995/96, 2006).

Apesar da notável limitação do acesso aos recursos naturais (terra e água), de insumos e tecnologias adequadas para a produção e comercialização de alimentos, a agricultura familiar participa de maneira inquestionável do PIB agropecuário (38%, em 2006) e contribui no processo de desenvolvimento rural brasileiro, provando a sua vocação na produção de alimentos e capacidade de influenciar

na garantia da soberania e segurança alimentar do país. De acordo com a Tabela 2, a agricultura familiar se destaca no VBP da mandioca (88,3%), do feijão (68,7%), do leite (56,4%), do milho (47%), do café (38%), do arroz (35,1%), dos suínos (59%), das aves (51%), dos bovinos (30%), do trigo (20,7%), ovos (17,1%) e soja (16,90%). (CENSO, 2006).

**Tabela 2. Participação da agricultura familiar no VBP de produtos selecionados (em % do VBP total do produto), 2006 – Lei da Agricultura Familiar.**

Produto	2006
Mandioca	88,3%
Feijões	68,7%
Leite de vaca	56,4%
Suínos	51,0%
Milho	47,0%
Arroz	35,1%
Cafés	30,3%
Trigo	20,7%
Ovos	17,1%
Soja	16,9%

Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE

A Tabela 3 mostra a disponibilidade de área destinada à produção e a quantidade em toneladas dos principais grãos e cereais cultivados pela agricultura familiar no Brasil.

**Tabela 3. Área (em hectares) e quantidade colhida (em ton.) de produtos selecionados, 1985, 1995/96 e 2006.**

	Área (ha)			Quantidade (t).		
	1985	1995/96	2006	1985	1995/96	2006
Arroz	5.173.330	2.977.019	2.409.589	8.986.289	8.047.895	9.447.257
Feijão	5.480.286	3.225.092	4.327.696	2.066.556	1.450.570	3.108.983
Mandioca	1.635.594	1.233.138	2.702.102	12.432.171	9.099.213	16.093.942
Milho	12.040.441	10.602.850	11.724.362	17.774.404	25.510.505	42.281.800
Soja	9.434.686	9.479.893	15.646.991	16.730.087	21.563.768	40.712.683
Trigo	2.518.086	893.555	1.300.008	3.824.288	1.433.116	2.257.598
Café	2.636.704	1.812.250	1.687.854	3.700.004	2.838.195	2.360.756

Fonte: Censos Agropecuários – IBGE (1985, 1995/96, 2006)

Em que pese o esforço da agricultura familiar na produção de cereais e grãos na área disponível para o setor, a produtividade alcançada ainda é baixa quando comparada com a agricultura convencional praticada por médios e grandes produtores rurais. A baixa produtividade da agricultura familiar se dá em decorrência de vários fatores, dentre os quais se destaca a baixa qualidade dos solos e a falta

de tecnologia apropriada (sementes, fertilizantes, mecanização e manejo técnico).

A Tabela 4 apresenta informação censitária disponível sobre a produtividade média de lavouras e estabelecimentos familiares comparados com a produtividade média alcançada pela agricultura convencional dos médios e grandes produtores rurais.

**Tabela 4. Produtividade média de lavouras selecionadas e de estabelecimentos familiares (em kg/ha) comparada com a produtividade média alcançada pela agricultura convencional dos médios e grandes produtores rurais.**

Produto	Familiar 1995	Familiar 2006(A)	Não Familiar (B)	(B/A)
Feijões (preto, cor e fradinho)	377	618	1.151	1,86
Arroz	1.737	2.741	5.030	1,84
Milho	1.476	3.029	4.303	1,42
Cafés (arábica e robusta)	1.403	1.179	1.582	1,34
Mandioca	7.601	5.770	7.541	1,31
Trigo	1.519	1.480	1.822	1,23
Soja	1.773	2.365	2.651	1,12

Fonte: Censos Agropecuários – IBGE (1995/96, 2006).  
Elaboração: DIEESE, Subseção Contag.

Apesar da existência de uma série de dados e estudos sobre a agricultura familiar no Brasil, estes ainda não são suficientemente capazes de explicar a complexidade que envolve o meio rural. Por outro lado, o dinamismo que envolve o próprio espaço, inspira novos estudos, o que garante várias possibilidades de análise ao longo de seu processo histórico.

Estes dados demonstram a viabilidade da agricultura familiar no Brasil, sem

deixar de considerar os enormes desafios enfrentados pelo setor. Outros dados apontam para novas ruralidades, ou para a forma de produzir e explorar os recursos naturais de maneira sustentável, atendendo uma demanda social que começa a valorizar não somente os produtos em si, mas as simbologias culturais e territoriais agregadas aos territórios onde se desenvolvem. Esses novos elementos podem fortalecer a agricultura familiar e produzir melhorias nas condições de vida e trabalho no campo.



A bibliografia disponível ainda é insuficiente para identificar como essas alternativas são concebidas pelos agricultores, quais as reações dos mesmos diante dessa nova dinâmica, e até que ponto eles são passíveis dentro desse processo. Por isso, se justifica a necessidade de desenvolvimento de pesquisas que contemplem a voz dos agricultores e agricultoras de base familiar no Brasil.

Portanto, não há dúvida da contribuição do setor na produção de alimentos para o abastecimento dos mercados locais e regionais, e na exportação de excedentes. A agricultura familiar é um ente político que representa resistência do rural brasileiro, e que exige a implementação de políticas públicas diferenciadas e convergentes com a sua realidade no campo, diante de um contexto marcado pela concentração de terra, bens naturais e poder impostos pelo modelo produtivista do agronegócio.

## 4. A agricultura familiar no contexto do modelo de desenvolvimento do agronegócio

O Brasil é constituído por um vasto território com riqueza expressada pela biodiversidade presente em seus distintos biomas, dando ao país elementos suficientes (clima, solo e água) para produzir o necessário para a sua segurança alimentar. Com uma população de 208,8 milhões de habitantes (IBGE, 2018) e tradição agroexportadora, também possui mão de obra e meios suficientes para gerar um expressivo excedente de produção para a exportação. Apesar dessa abundância, a história do país revela uma exploração inadequada da riqueza existente por um modelo agrícola produtivista de larga escala, beneficiado pelo déficit de regulamentação e fiscalização do Estado.

A história mostra que Estado Brasileiro optou por investir seus esforços no fortalecimento do modelo agroexportador, voltado para a produção em larga escala de commodities e responsável pela geração divisas para a economia nacional. Desta maneira, a vocação agroexportadora e a estrutura agrária forjada sobre o latifúndio marginalizaram a maior parte da população residente no campo, deixando em condição de vulnerabilidade milhões de brasileiros que produzem alimentos em regime familiar, bem como minando o desenvolvimento das suas unidades produtivas. O processo de mundialização do trabalho e das economias, com a abertura de novos mercados para os produtos de origem agropecuária, fortaleceu esse mo-

delo agroexportador, particularmente a partir do pacto político formado nos anos 90 pela agricultura patronal (grandes produtores, criadores e empresas rurais) e pelos setores financeiro e industrial, o que intensificou os problemas enfrentados pela agricultura de base familiar.

Esta aliança, denominada agronegócio, teve o propósito de reestruturar o processo de produção de matéria-prima, com o objetivo de torná-lo mais produtivo, eficiente e competitivo no mercado internacional. Assim, o termo agronegócio, no Brasil – utilizado comumente pela academia, governo e movimentos sociais –, vai além do entendimento sobre “negócios da agricultura” que incorpora todos os sujeitos e fases do processo produtivo, desde a produção e distribuição de suprimentos até o beneficiamento e comercialização dos produtos agrícolas (sementes, insumos, máquinas, plantio, colheita, industrialização e comercialização). O agronegócio brasileiro é formado em sua essência por grandes grupos econômicos com vocação transnacional, que direcionam a produção para locais onde possam obter vantagens competitivas, determinando os preços dos insumos e dos produtos agrícolas e impondo decisões sobre o que deve ser produzido e comercializado, de acordo com as estratégias do mercado internacional. Portanto, o agronegócio representa uma concepção ideológica de desenvolvimento para o campo brasileiro.

Os investimentos do agronegócio demandaram a adoção de um novo pacote tecnológico (máquinas modernas, fertilizantes, sementes e agroquímicos) e a concentração dos bens naturais (terra, água e florestas) sob a ótica da geração de lucro, ignorando as realidades locais, as necessidades das comunidades e povos tradicionais, a existência de outra agricultura no campo brasileiro, e os mecanismos de proteção do meio ambiente e dos biomas nacionais. Desse modo, a expansão das fronteiras agrícolas e a exploração dos recursos naturais resultaram na concentração e na supervalorização dos preços das terras. Este processo de disputa pela terra e território aumentou os conflitos no campo e impôs à agricultura familiar violência, prisões ilegais, ameaças, espancamentos, despejos e assassinatos, principal-

mente entre suas lideranças. A expulsão dos agricultores familiares de suas terras e territórios provoca a quebra de vínculos, trajetórias, identidades culturais seculares, e ignora o saber popular, que é determinante para a construção do conhecimento e do desenvolvimento rural sustentável justo e equitativo.

A Figura 1 mostra que, estimulado pelo lucro decorrente do preço das commodities no mercado internacional, o agronegócio quase dobrou a área plantada nos últimos 26 anos, passando de 38,5 milhões de hectares para 61,5 milhões de hectares em 2017/18. O ganho de produtividade dobrou em muitas culturas, o que permitiu que a produção passasse de 64,8 milhões de toneladas em 1991/92 para 232,6 milhões de toneladas na safra 2016/17.

**Figura 1. Produção e área plantada no Brasil pelo agronegócio (1991-2018). Em R\$ bilhões.**



Fonte: CONAB, (2018).

A reestruturação do modelo de desenvolvimento produtivista do agronegócio demandou grande investimento ao Estado. Também vinculada à expansão de empresas e grupos econômicos brasileiros

ligados ao setor, financiados com recursos públicos do BNDES, para fortalecer sua inserção no mercado internacional através da concentração de investimentos na promoção de algumas cadeias produtivas,

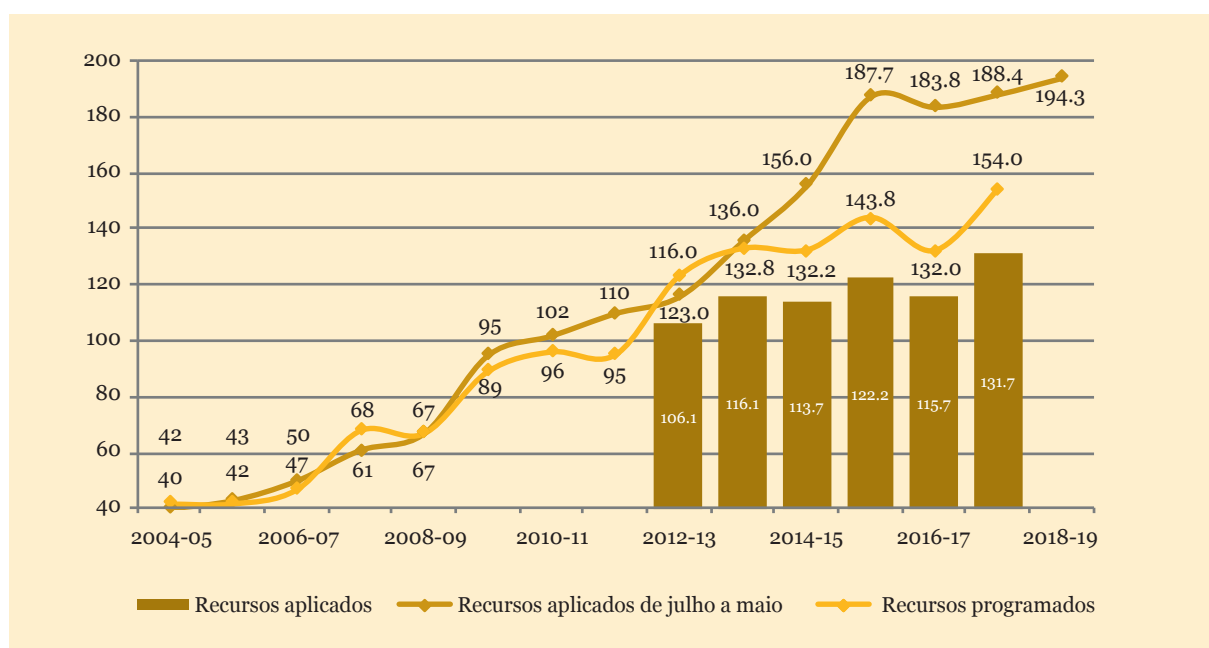
como, por exemplo, a de carnes, etanol e açúcar. É bom lembrar que a opção do Governo em fortalecer este modelo de desenvolvimento é justificada pela propaganda de eficiência econômica do agronegócio, que recebe apoio de setores da sociedade, do judiciário, da academia e da mídia brasileiras, e responde às exigências de partidos políticos que têm um número expressivo de parlamentares na bancada ruralista do Congresso Nacional.

No contexto do processo da reestruturação produtiva do agronegócio, o universo dos/as agricultores/as familiares não

recebeu o mesmo tratamento dado pelo Governo aos médios e grandes produtores e empresas rurais. Até porque, muitas das demandas dos/as agricultores/as familiares, a exemplo da reforma agrária para assegurar terra e água para produção, vão contra os interesses e a lógica dos grandes produtores e empresas do agronegócio.

Na Figura 2 observa-se que o volume de recursos programados dobrou para os produtores médios, grandes e empresas rurais nos últimos 15 anos, chegando a 194,3 bilhões de reais para o ano safra de 2018/19.

**Figura 2. Volume de recursos orçado e aplicado no agronegócio (2004-2019).**



Fonte: CONAB, (2018).

Entretanto, no rural brasileiro também existe um expressivo setor da agricultura familiar que adota sistemas organizativos e produtivos de menor impacto ambiental, multifuncional e com heterogeneidade de culturas e valores presentes no campo. São sistemas diversos, conven-

cionais, agroecológicos, agroflorestais, orgânicos, enfim, alternativos às práticas da “revolução verde”. As unidades de produção familiar têm assegurado, ao longo do tempo, a produção para subsistência e gerado excedentes para o mercado interno, apresentando significativa diversidade de

produtos comercializados em feiras locais e outros sistemas comerciais e organizativos.

Em que pese os avanços obtidos nos governos Lula e Dilma em relação à criação e ampliação de políticas específicas para a agricultura familiar, estas não foram suficientes para mitigar os efeitos e impactos decorrentes da reestruturação produtiva do agronegócio. A vida e o trabalho de milhares de agricultores familiares foram afetados de uma ou outra forma, por não terem as mesmas condições de se “reestruturarem” para produzir e competir no novo mercado do agro.

Já os grande produtores e empresas rurais não sofrem das necessidades que impactam o trabalho e a vida dos agricultores familiares. Os grandes produtores e as empresas rurais exercem poder e acessam políticas públicas que lhes destinam grandes volumes de recursos utilizados para investimento na propriedade agrícola: contratação de gestores capacitados, compra de maquinários pesados, uso de pacotes tecnológicos recomendados (insumos químicos, agrotóxicos, sementes transgênicas, etc.).

O fortalecimento desse modelo de produção tornou o Brasil o principal consumidor de agrotóxicos do mundo, sem legislação e fiscalização eficientes quanto ao registro e controle do uso. Esta realidade afeta de maneira mais grave os assalariados e assalariadas rurais que não dispõem de autonomia sobre as formas de execução do trabalho, a exemplo da aplicação de pesticidas. Além disso, aumentou a informalidade, a precarização das relações

de trabalho, a rotatividade no emprego e a flexibilização de direitos, bem como a diminuição dos postos de trabalho e da sazonalidade na oferta de trabalho, o que têm induzido a processos migratórios. Em 2013, a PNAD apontou que entre os 4 milhões de assalariados rurais, 59,4% (2,4 milhões) encontravam-se sem carteira de trabalho assinada (IBGE,2013).

Atualmente, o mote usado pelo agronegócio é “*agro é tec, é pop*”. Essa lógica que vincula o agronegócio aos avanços tecnológicos e à “salvação” da economia brasileira em momentos de crise, contribui para o esvaziamento das ações de reforma agrária, reduzindo paulatinamente o orçamento público destinado à desapropriação de áreas para assentamento, regularização fundiária e ambiental, dentre outras demandas das famílias assentadas.

Observa-se, por exemplo, que agentes do sistema financeiro que têm operado o crédito na principal política pública para a agricultura familiar, o Pronaf, selecionam os beneficiários desta política e investem, prioritariamente, naqueles cuja unidade produtiva já está consolidada, fazendo novas ofertas de créditos produtivos e vinculando-os ao sistema do agronegócio. O objetivo era inserir 27% do universo de agricultores consolidados na lógica do agronegócio, formando assim, uma “*nova classe média rural*”. Este processo seletivo é desigual e exclui a maioria dos agricultores do processo produtivo.

Esse modelo é contraditório, excludente, e provoca o deterioro das condições de vida de milhares de agricultores/as fa-



miliares. Segundo IBGE (PNAD 2017) 15 milhões de brasileiros/as vivem na extrema pobreza, 25,5% deste total no meio rural, ou seja 3,82 milhões de pessoas. O Estado não enfrenta as causas centrais da pobreza, da desigualdade e do subdesenvolvimento presentes no meio rural, o que implicaria a realização de uma reforma agrária que garanta acesso a terra e água (para quem precisa produzir); regularização da posse e uso da terra; e definição do tamanho da propriedade vinculada ao cumprimento da função socioambiental da terra.

Um dos reflexos decorrentes da pobreza e da escassez de condições produtivas nas famílias do meio rural é o processo migratório da juventude, que busca emprego ou novas oportunidades de vida nos centros urbanos. Apesar de as políticas públicas específicas para a agricultura

familiar fomentarem a permanência no campo, estas não foram capazes de reduzir o êxodo rural ao longo do tempo. Assim, a agricultura familiar envelhece. O Censo Agropecuário 2006 já apontava o êxodo rural, onde apenas 15% da população permanecia no campo, enquanto 84,35% da população brasileira migrava aos centros urbanos.

É possível que os impactos do agronegócio sobre o universo da agricultura familiar fossem maiores se o país não houvesse adotado políticas públicas específicas de fomento socioeconômico e de proteção social para o setor mais vulnerável. O conjunto de mecanismos de políticas agrárias e agrícolas, alinhadas ao sistema de assistência e proteção social, resultaram no fortalecimento do setor familiar, diminuindo os riscos de vulnerabilidade e miséria no campo. Por exem-

plo, o Pronaf e a Previdência Social Rural juntos se tornaram as principais fontes de recursos e de fomento do comércio local, impulsionando a economia da maior parte dos municípios brasileiros.

Essas políticas foram essenciais para movimentar a economia de aproximadamente 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes (IBGE, 2006) e melhorar as condições de vida e de produção da agricultura familiar. Porém, elas não atendem a totalidade das demandas desse público, sobretudo, no que se refere à educação e à formação de qualidade, nem resolvem os problemas da estrutura fundiária e agrária brasileira, o que limita a reorganização do sistema produtivo e comercial dos agricultores familiares, tendo em vista as exigências atuais do mercado consumidor de alimentos.

A agricultura familiar desempenha um papel fundamental. É responsável por 38% do PIB da agricultura e pecuária, mantém 84% dos postos de trabalho no meio rural e comprova capacidade, quando é atendida com recursos e políticas adequadas, no aumento da produtividade e da produção de alimentos saudáveis.

Neste sentido, é importante que o Estado brasileiro reconheça e valorize a

existência desses dois modelos produtivos, não somente o agronegócio. E, mais do que reconhecer e valorizar, é preciso que o Estado ofereça condições adequadas para que ambos setores possam coexistir, gerando desenvolvimento sustentável para o país.

Enquanto a agricultura familiar padece pela falta de estrutura e gestão de suas políticas, agravada pela extinção do MDA e pelo contingenciamento de recursos (média de 31% nos últimos 3 anos), o MAPA mantém as suas políticas e amplia o seu orçamento.

O MAPA, com o apoio de setores da elite do agronegócio, projeta para os próximos 10 anos um aumento em 29,8% da produção de grãos, passando dos atuais 232,6 milhões de toneladas em 2017/2018 para 302 milhões de toneladas em 2027/28, ou seja, uma taxa anual de crescimento de 2,5% (Tabela 5). Para tanto, o aumento da produção não deverá acontecer somente com o ganho de produtividade. No caso dos grãos terá que ampliar a área plantada. Passará dos atuais 61 milhões de hectares para 71 milhões de hectares, em 2027/28. Isso significa aumento da disputa pela terra, alta de preço e pressão sobre as terras dos agricultores familiares.

**Tabela 5. Principais tendências da produção nos próximos dez anos (2017-2028).**

Grãos	Unidade	2017/17	Projeção 2027/28	Variação % 2017/18 a 2027/28
Produção	Mil toneladas	232.600	301.833	29,8
Área Plantada	Mil hectares	61.546	70.699	14,9
Acréscimo de 56,1 milhões de toneladas de grãos e 10,5 milhões de hectares				
Carnes	Unidade	2017/17	Projeção 2027/28	Variação % 2017/18 a 2027/28
Carne Frango	Mil toneladas	13.375	17.264	29,1
Carne Bovina	Mil toneladas	9.900	12.146	22,7
Carne Suína	Mil toneladas	3.675	4.750	29,3
Total	Mil toneladas	26.950	34.160	26,8

\*Grãos: corresponde a relação das lavouras levantadas pela Conab em seus levantamentos de safras (algodão caroço, amendoim total, arroz, aveia, canola, centeio, cevada, feijão total, girassol, mamona, milho total, soja, sorgo, trigo e triticale).

Fonte: CGEA/DCEE/SPA/MAPA e SIRE/EMBRAPA, (2018).

O MAPA indica que haverá, assim, uma dupla pressão sobre o aumento da produção nacional de grãos e carnes, devido ao crescimento do consumo do mercado interno e da demanda internacional. A expansão da área para a produção estará concentrada em soja (mais 10 milhões de hectares), cana-de-açúcar (mais 1,6 milhão), e milho (1 milhão de hectares). Algumas lavouras, como mandioca, café, arroz, laranja e feijão, podem perder área cultivada, mas a redução poderá ser compensada por ganhos de produtividade. Do aumento previsto na produção de carne de frango, 71% da produção será destinada ao mercado interno; da carne bovina produzida, 76,4%, e 80,6% da carne suína também deverão abastecer as demandas do mercado interno (MAPA, 2018).

O estado de Mato Grosso deve liderar a expansão da área e da produção de milho e soja no país com aumentos pre-

vistos na ordem de 45,5% e 35%, respectivamente. O aumento da produção de milho deve ocorrer, especialmente, pela expansão da produção de segunda safra. Segundo o MAPA, a soja deverá ter forte expansão nos estados do Norte, particularmente em Tocantins, Rondônia e Pará. No Pará a produção de soja deve aumentar 85,3%, em Rondônia 72,6%, e em Tocantins 34,8%, em decorrência da abertura de novos modais de transporte nos próximos anos. Novas áreas do Nordeste também serão exploradas pelo agronegócio para a produção de soja, milho e arroz, especialmente, nos estados Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, que dispõem de áreas cobiçadas na região denominada MATOPIBA. A região deverá produzir cerca de 25,4 milhões de toneladas de grãos em 2027/28, numa área plantada que corresponde a 8,8 milhões de hectares, ao final do período projetado (MAPA, 2018).

O alcance das metas projetadas pelo MAPA depende de vários fatores, dentre os quais, o crescimento com distribuição de renda das economias dos países consumidores, inclusive do Brasil, para que o mercado de commodities se mantenha aquecido com preços atrativos para os produtores. Também dependerá de políticas de estímulo à produção, que ofereçam condições adequadas para que o setor responda às metas previstas, considerando a lógica imposta por esse modelo de produção.

Mas, é preciso ir além de uma simples análise produtivista e analisar outras variáveis implícitas nessa projeção, considerando variáveis de impacto que não se resumem, unicamente, às expectativas de crescimento econômico. Por exemplo, quais são os impactos sociais decorrentes da expansão da área plantada nas comunidades rurais? Como se comportará o mercado de terras? Que conflitos podem ser acirrados pela disputa dos bens produtivos (terra e água)? Qual será o custo social e ambiental desse projeto? Qual será a participação dos agricultores familiares e em que circunstâncias eles podem ser beneficiados ou afetados por essa lógica? A agricultura familiar deve participar e contribuir para alcanças essas metas? A agricultura familiar contará com políticas específicas para tanto?

Diante desse contexto, é preciso analisar os impactos positivos e negativos decorrentes da expansão das áreas plantadas para a produção de grãos e carnes em larga escala. O olhar da academia é fundamental para ajudar a sociedade, o governo, e, sobretudo, a agricultura familiar a compreender e interpretar o que significa essa ambiciosa meta produtivista do agronegócio. É preciso realizar análises de impacto adequadas e propor medidas a serem tomadas para que o meio rural seja mais justo e equilibrado, a fim de evitar o aprofundamento da desigualdade, da pobreza e da injustiça.

O novo cenário político no Brasil e as expectativas de setores dominantes do agronegócio fazem disparar o alerta, chamando atenção para a análise e interpretação precisa dos fatos, por parte das organizações representativas da agricultura familiar. Será um novo momento para agricultura familiar, num quadro desfavorável e de incertezas.

Nesse sentido, se justifica a resistência e pressão das organizações sindicais sobre o Estado, no que se refere à manutenção de direitos conquistados e ajustes nas políticas públicas existentes, bem como a implementação de novas políticas que atendam o dinamismo da agricultura familiar.

## 5. A trajetória dos mediadores políticos

Para a emergência da categoria social da agricultura familiar como sujeito político, propositadamente colocado à margem por décadas na história agrária brasileira, foi fundamental a elaboração de estratégias, ações e arranjos políticos articulados e conjugados, especialmente por intermédio de três fatores sociais.

O primeiro deles foi interposto pelo debate indicado e iniciado por alguns pesquisadores do meio acadêmico, ao colocar luzes sobre o papel assumido pela agricultura familiar, ampliando a compreensão do segmento no desenvolvimento dos países do capitalismo avançado e, ao mesmo tempo, revelando as condições de precariedade e desigualdade estrutural que emperam a sua emergência, no caso brasileiro.

O segundo fator é atribuído à relativa permeabilidade do Estado ao definir o conceito oficial da agricultura familiar e, posteriormente, o conjunto de políticas públicas para o seu fortalecimento. Esse fator foi ampliado pela democratização da sociedade brasileira, o que permitiu a emergência na arena política de atores sociais tradicionalmente excluídos.

O terceiro, é atribuído ao papel e protagonismo do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais (MSTR), cujas pressão e proposição política auxiliaram profundamente na identificação e na consolidação do termo “agricultura familiar” no cenário do desenvolvimento rural brasileiro.

A conjugação desses atores acima citados, e guiados por meio de uma luta simbólica e mobilizadora, fez a agricultura familiar romper com a percepção política associada ao atraso e irrelevância do setor, que passou a ser entendido com atributos considerados positivos, tais como: modernidade e eficiência produtiva, produção ambientalmente sustentável, solidária e promotora da soberania e segurança alimentar da população brasileira. Tais reversões de valores estão intimamente vinculadas ao processo de construção do termo e da expressão social da agricultura familiar, enquanto modelo ideal de agricultura sustentável e como ator estratégico que passa a ser reconhecido política e economicamente relevante.

Em termos acadêmicos, deve-se enfatizar o trabalho antecipador da temática que foi coordenada por José Graziano da Silva, por meio de pesquisa solicitada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e realizada a partir dos dados do cadastro de imóveis do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A pesquisa visava identificar a importância social e econômica da “pequena produção rural”, segmento sobre o qual pairava a previsão de desaparecimento sistemático.

Contudo, é por meio do trabalho pioneiro das pesquisadoras Ângela Kageyama e Sônia Bergamasco (1989), apresentado no XXVII Congresso da Sociedade Brasi-



leira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), que a noção científica de agricultura familiar surge baseada nas análises de dados do Censo Agropecuário de 1980. As autoras propõem uma nova tipologia dos estabelecimentos agrícolas, analisando, principalmente, a composição do pessoal ocupado, com o objetivo de caracterizar as estruturas de produção no campo. A perspectiva da alocação da mão de obra utilizada revelou que os estabelecimentos familiares predominavam em 90% das unidades produtivas e abrigavam, à época, cerca de 80% das pessoas ocupadas na agricultura brasileira.

Em 1991, essa perspectiva foi ampliada pelos pesquisadores José Eli da Veiga (2012) e Ricardo Abramovay (2012), que introduziram e consolidaram o debate acadêmico sobre a “agricultura familiar” no desenvolvimento rural brasileiro. Ambos os trabalhos mostraram como o desenho da moderna agricultura,

realizada nos países do capitalismo avançado, tomou de empréstimo uma forma social específica de organização do trabalho nesses países, a “empresa familiar”.

E de fato, a intervenção estatal no mercado dos preços agrícolas foi, na visão dos autores, o principal fator que determinou a sobrevivência e expansão econômica da agricultura familiar nos países de capitalismo avançado. Para a compreensão do acontecimento da agricultura familiar no cenário brasileiro é notória a contribuição analítica de Abramovay (2012), ao interpretar o fenômeno do surgimento do agricultor familiar moderno, e ao recuperar as especificidades históricas e culturais em relação ao camponês.

Ao remeter a análise relacional com o mundo das trocas mercantis, o autor ainda argumenta que por meio da intervenção do Estado foi possível transformar a agricultura tradicional do campesina-

to, caracterizada pela subutilização das potencialidades produtivas associada à aversão ao risco como fatores impeditivos à racionalização, buscando o lucro como agricultores familiares profissionalizados e regidos por uma nova racionalidade.

Os trabalhos de Hugues Lamarche (1993, 1998) foram igualmente utilizados como argumentos técnicos e políticos que auxiliaram a consolidar a pertinência desse debate na realidade do desenvolvimento rural brasileiro, agregado por meio da contribuição de vários pesquisadores brasileiros, como por exemplo o Relatório de pesquisa FAO/INCRA, de 1994. Além disso, o trabalho de Wanderley (2003) demonstrou que diferentes configurações sociais produzem reflexos e revelam conformações heterogêneas na agricultura familiar.

Em termos políticos, a partir da década de 1990, as tentativas de integração econômica com os países do Mercosul (Argentina, Uruguai e Paraguai) trouxeram reflexos que emergiram do debate sobre os destinos da “pequena produção rural”, arregimentando argumentos para a necessidade de criação de mecanismos legais e políticas públicas diferenciadas de apoio e de proteção para esse segmento, na esfera governamental.

Dessa forma, o movimento sindical dos trabalhadores rurais, especialmente aquele ligado à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), a partir da demanda dos três estados do Sul (Rio

Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), passaram a exigir estratégias de “reconversão e reestruturação produtiva”, pois estavam sendo duramente afetados pelo processo de integração comercial regional. Essas demandas ganharam destaque nas “Jornadas Nacionais de Luta”, na primeira metade da década de noventa, que, a partir de 1995, passaram a ser denominadas de “Grito da Terra Brasil”.

O segundo ponto foi o processo de permeabilidade do Estado, por meio da pressão organizada pela Contag. Em 1994 foi criada no Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (MAARA) a Comissão Técnica do Pequeno Produtor (Portaria MAARA 682/93 e 42/94), (MAARA, 1996), com a finalidade de analisar a problemática da “pequena produção rural”, especialmente a partir da problemática dos estados sulinos.

O conjunto de reivindicação buscava proteger os “pequenos agricultores” da concorrência competitiva desigual com os demais agricultores do Mercosul, motivada por meio de barreiras às importações, visando, especialmente, proteger aqueles que se dedicavam à produção nas cadeias produtivas do leite, vinho e erva-mate, entre outros produtos.

A comissão buscou sintetizar e formular propostas na área de política agrícola, que foram compilados no relatório “Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural”, o qual apontava recomendações e definia como seriam classificados os “pequenos produtores”, além de uma

proposta de “crédito rural diferenciado”, de acordo com os seguintes critérios de enquadramento:

É considerado pequeno produtor rural aquele que explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou ocupante atendendo simultaneamente aos seguintes requisitos: a) utilização do trabalho direto e pessoal do produtor e sua família, sem concurso do emprego permanente, sendo permitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola exigir; b) que não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor; c) que 80% de renda familiar do produtor seja originária da exploração agropecuária e/ou extrativa; d) que o produtor resida na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo (MAARA/CONTAG, 1994, p. 9-10).

Essas iniciativas foram essenciais para pleitear a necessidade de políticas públicas diferenciadas, a fim de transformar o segmento em uma das ferramentas estratégicas na elaboração de uma proposta de desenvolvimento. É nesse cenário, sob a pressão política da Contag e de outras organizações, que em 1994 é criado, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que garantiu a disponibilização de R\$ 100 milhões (current US\$ 30,2 millions) para cobrir as necessidades das operações de custeio agrícola.

Inaugura-se, desse modo, a disputa institucional de recursos estatais para

a alocação políticas públicas, nesse caso, no aporte de crédito rural e de recursos e interesses do Estado para um segmento de agricultores, tradicionalmente esquecido do foco de ações, apoio instrumental e de políticas públicas. Essa proposta foi oficialmente consagrada no 6º Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais, realizado em 1995, ao iniciar o debate e a afirmar a necessidade de formular um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS), o que logrou influir alguns pesquisadores a transformá-lo em temática de pesquisa nas áreas de estudo da política e do campo da ação social.

É a partir da consolidação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, que se torna possível a aglutinação de uma gama diversa de “trabalhadores rurais” – caracterizados na literatura como parceiros, assentados, posseiros, pequenos agricultores, mini fundiários, ribeirinhos, colonos, etc. – em torno do conceito de agricultura familiar.

Por meio do Pronaf, institucionaliza-se a noção de agricultura familiar no Brasil como expressão de um ator político, categoria social e econômica que se torna alvo de políticas públicas de fomento. Em 2006 é caracterizada legalmente por meio da Lei 11.326/2006, (BRASIL, 2006) a “Lei da Agricultura Familiar”.

Além disso, o processo de reconhecimento institucional da agricultura familiar foi corroborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, por meio dos dados

do Censo Agropecuário de 2006, revelando a expressão em números de estabelecimentos rurais, mão de obra ocupada e na produção de alimentos básicos.

A criação e a consolidação do Pronaf é uma consequência e expressão resultante de muitas estratégias e ações da academia, do Estado, mas sobretudo, do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, coordenado pela CONTAG.

O Pronaf tinha por objetivo abarcar um conjunto de políticas para além do crédito de custeio e investimento, com o propósito de atender as demandas e fortalecer a agricultura familiar na promoção do desenvolvimento rural brasileiro. Entretanto, nota-se que a política de crédito do Pronaf, que é fundamental para alavancar os investimentos necessários para aumentar a produção e a produtividade, está sufocada por fragilidade ou ausência de políticas complementares.

Nota-se em vários trabalhos acadêmicos e, principalmente, nas pautas de reivindicações do Grito da Terra Brasil (GTB) a necessidade e criar políticas agrárias e agrícolas adequadas para o fortalecimento da agricultura familiar, que vão além do crédito rural, e sem as quais é impossível promover um desenvolvimento rural integrado e articulado que contemple a heterogeneidade do meio rural. Conjuntamente a isto, deve-se promover novas oportunidades a partir das ocupações rurais não-agrícolas, a fim de promover o desenvolvimento rural articulado que permita construir um conjunto de atributos geradores de emprego e renda.

Contudo, o Estado estipulou outras formas de classificação para a agricultura familiar para além dos normativos de crédito rural, tais como: para o enquadramento sindical, e para efeitos de cobertura previdenciária, que, por vezes, amplia a necessidade de um conceito mais elaborado e preciso.

## 6. Estado e financiamento público das necessidades da agricultura familiar

Entre as condições que levaram a implementação e a viabilização da “modernização da agricultura”, uma delas teve influência decisiva. Trata-se do apoio substancial do Estado por meio da disponibilização expressiva de recursos orçamentários e de fundos públicos. Contudo, essa opção não foi benesse, pois cerca de 40 a 50% da renda agrícola anual dos agricultores, no período de 1970/92, foi transferida para viabilizar o processo de industrialização (LOPES, 1993), e que foi mais aguda para os agricultores pobres. A institucionalização dessas iniciativas foi possível, devido à criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), a Lei 4.829/65, (BRASIL, 1965), como parte dos esforços estatais para que a agropecuária cumprisse as funções históricas no desenvolvimento do setor industrial brasileiro, produzindo matéria prima para

o abastecimento interno e gerando excedentes para a exportação, à baixos custos e liberando mão de obra.

Os aportes financeiros para o SNCR e para os fundos públicos foram canalizados para consolidar um robusto sistema de crédito rural, pesquisa agropecuária, oferta de assistência técnica e extensão rural, políticas de armazenagem e comercialização e a implantação de seguro agrícola. Em termos percentuais, o orçamento da União chegou a disponibilizar quase 12% em 1987, período em que ocorreram grandes aquisições de produtos realizadas pela política de preços mínimos e destinadas às “funções rurais” (agricultura e organização agrária), (GASQUES et al, 2009, AUDITORIA CIDADÃ, 2017). Porém, desde a década de 1990, reduziu de 2% para cerca de 1%, conforme a Tabela 6.

**Tabela 6: Gasto público total do orçamento da União destinado às “funções” rurais. (1990-2016).**

Ano	90	92	94	96	98	00	02	04	06	08	10	12	14	16
%	1,94	2,51	2,22	2,18	1,34	1,96	1,57	1,89	1,75	1,67	1,23	0,88	0,75	0,99

Fonte: Gasques e Bastos (2009). Auditoria Cidadã (2017).

A esse volume de recursos foram agregadas outras fontes para cobrir gastos com outros programas, como estratégia complementar de apoio aos agricultores. O Estado, desde a década de 1990, por conta da contínua crise econômica e fis-

cal, vem reduzindo o percentual do orçamento federal para as “funções rurais”. O volume de recursos disponibilizados para a agricultura está sendo administrado por um sistema rotativo de crédito rural, sustentado por meio de recursos privados

que vêm sendo utilizados para suprir as necessidades de financiamento de custeio e de investimentos agropecuários.

Essa opção não chega ser a principal fragilidade e distorção do sistema de crédito rural, a questão central para o debate é que esse processo esconde e escamoteia a real função do Estado, que deveria apoiar e financiar substancialmente políticas estruturantes (infraestrutura, educação, saúde, apoio a políticas de garantia de renda, comercialização, seguro agrícola, etc.) por meio do financiamento público, visando criar as condições basilares para viabilizar o desenvolvimento rural.

O comportamento dos gastos públicos do Estado com as “funções rurais”, no entanto, não foi ampliado nem mesmo com a disputa dos recursos para o crédito rural entre o agronegócio e a agricultura familiar, categoria socioeconômica que emerge no cenário do desenvolvimento rural brasileiro a partir de meados da década de 1990 (ABRAMOVAY, 2012, VEIGA, 2012). Isso ocorreu com a criação do Programa de Valorização de Pequena Produção Rural (Provap) em 1995, transformado no ano seguinte em Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), apesar do contínuo aumento do volume de recursos para o programa (GASQUES; BASTOS, 2014), que saiu de R\$ 90 milhões para cerca de R\$ 30 bilhões em 2017, ainda que em termos absolutos tenha havido aumento no volume de recursos.

No Brasil, o debate sobre o papel da agricultura e das regiões rurais para o

desenvolvimento do país é um assunto evitado de controvérsias. Para ter uma brevíssima ideia, em termos institucionais há três ministérios para tratar dos assuntos rurais. Os recursos do orçamento federal são repartidos entre vários órgãos federais que administram as “funções rurais”, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), criada para substituir o defenestrado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Contudo, nem mesmo com todo esse aparato ministerial podemos afirmar que o país tenha uma política agrícola consistente. O percentual de recursos orçamentários não ultrapassa o pífio 1%, mesmo sob a pressão de inúmeros mediadores políticos e sociais.

Nesse processo, por conta da complexidade das sociedades agrárias e por meio da monetarização da vida social e crescente urbanização das regiões rurais, as demandas estão cada vez mais difíceis de serem localizadas, identificadas e atendidas. E no caso brasileiro, em atribuir novas responsabilidades ao Estado por meio do financiamento de políticas públicas.

Mas, independentemente da fragmentação estatal ou da visão dicotômica dos diferentes mediadores políticos e sociais, é um fato que os instrumentos de “política agrícola”, disponibilizados pelo Estado, funcionam por meio de “planos” anuais de curto prazo, frágeis e insufi-

cientes, cuja estratégia fundamental é o aporte de recursos para o crédito como o carro chefe das políticas. Com a ausência estrutural do Estado, o modelo em curso de apoio à agricultura e às regiões rurais em grande parte está sendo gerenciado e aproveitado por um grupo reduzido de agentes privados, potencializando impactos ambientais e sociais, por meio da exclusão, desenraizamento e seleção produtiva, especialmente dos pequenos e médios agricultores.

O financiamento do crédito rural, por meio do SNCR no Brasil, é marcado por modalidades aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CNM) e normatizadas pelo Banco Central do Brasil, e sustenta os Planos de Safra (agricultura familiar) e os Planos Agrícolas e Pecuários (agricultura patronal/agronegócio), anunciados anualmente pelo Poder Executivo. Em termos de recursos disponibilizados, este modelo é cada vez mais

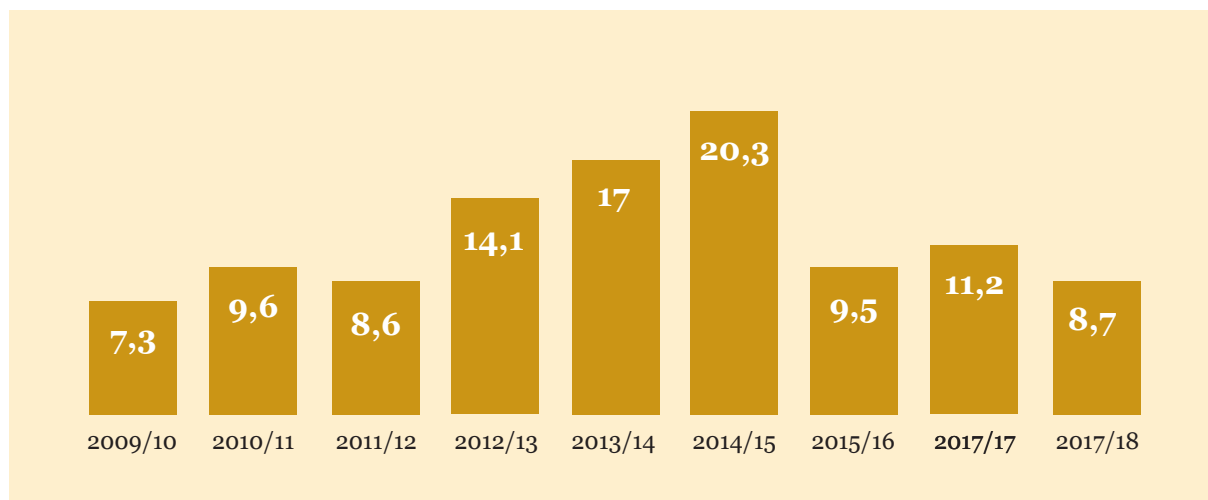
complementado pelo sistema financeiro privado, por meio do crédito rotativo (custeio e investimentos), cujos projetos transferem os recursos aos fornecedores de insumos, máquinas, às companhias de comercialização e processamento, com taxas de juros de mercado (DELGADO, 2001) para as linhas de crédito fora do âmbito dos recursos equalizados.

A Figura 3 mostra os dispêndios do Tesouro Nacional destinados para o pagamento de equalização de juros, mecanismo utilizado desde 1991, que transformou o Estado em gestor (GASQUES; BASTOS, 2014) dos custos de juros, *spread*<sup>5</sup>, serviços bancários dos agentes financeiros. Na safra 2014/2015 foram alocados R\$ 20,3 bilhões (current US\$ 6.1 billions) para as necessidades de equalização da agricultura familiar e patronal. Entretanto, com a crise política e fiscal do Estado, a previsão para a safra 2017/2018, foi reduzida para R\$ 8,7 bilhões (current US\$ 2,6 billions).

---

5 O *spread* bancário é a diferença, em pontos percentuais entre a taxa de juros pactuada nos empréstimos e financiamentos (taxa de aplicação) e a taxa de captação (taxa Selic). É a taxa cobrada pela instituição de financeira para suportar os custos que a instituição financeira emprega para cobrir despesas administrativas, impostos e para a provisão de fundos para o caso de inadimplência, entre outras (BACEN, 2016).

**Figura 3 - Dispêndio do Tesouro Nacional para o pagamento de equalização de spreads e taxas. (2009/2018\*).**



Fonte: STN (2017). (\*) Previsão.

Desta forma, pode-se afirmar resumidamente que o desenho e financiamento das “políticas públicas”, vistos ao longo dos últimos 20 anos, são operacionalizados no curto prazo e atendem, na maioria das vezes, aos ajustes fiscais da macroeconomia, cujos reflexos mais perversos resultam no aprofundamento das desigualdades e exclusão social dos agricultores de base familiar em situação de maior fragilidade.

Desta forma, fica evidente ausência de compromisso do Estado em pôr em prática uma estratégica de médio e longo prazo, visando a redução das desigualdades e o avanço no desenvolvimento rural sustentável, com justiça e equidade, mediante um conjunto de políticas públicas integradas, adequadas e eficazes, dotadas de recursos (orçamento público) necessários para promover a inclusão no processo produtivo dos agricultores mais vulneráveis e familiares marginalizados, dando as condições adequadas para que possam produzir e prosperar no campo.

## 7. Marco legal da agricultura familiar brasileira

Existe uma diversidade operacional na definição da agricultura familiar no Brasil, a exemplo do que ocorre em outros países, utilizada como parâmetro para efeitos de enquadramento, especialmente em alguns programas de apoio. Para deixar claro o público a ser atendido pelas políticas públicas, a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, estabelece:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - Tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento...;

IV - Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

São também beneficiários desta Lei:

I - Silvicultores que... cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - Aquicultores que... explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - Extrativistas que... exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaidores;

IV - Pescadores que... exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - Povos indígenas... (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011);

VI - Integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais... (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011). (BRASIL, 2018).

Desta forma, proprietários, colonos, mini fundiários, posseiros, meeiros, parceiros, arrendatários, extrativistas, pescadores, indígenas e remanescentes de comunidades quilombolas, passaram a ser denominados e classificados sob o guarda-chuva normativo de “agricultores familiares”, sendo classificados conforme as necessidades de enquadramento do Estado para acesso à algumas políticas.

## 7.1. Outros marcos legais

No Brasil, a denominação adotada pelo Estado e negociada com as organizações representativas para a promoção e desenvolvimento da agricultura familiar, no geral, confunde a normatividade utilizada para o enquadramento nas políticas públicas com explicação teórica (TOLEDO *et al*, 2018).

O Estado, ao longo de tempo, estabeleceu, de acordo com a necessidade, três regras de tratamento para a agricultura familiar, que paulatinamente está substituindo o termo “trabalhador rural” com finalidades diversas tais como: o enquadramento sindical (Decreto-Lei nº 1.166/71 (BRASIL, 1971), e mais tarde modificado pela Lei nº 9.701 de 1998), para fins de políticas públicas para agricultura familiar (Lei nº 11.326/2006), e para o enquadramento previdenciário (Lei nº 11.718/2008). Salientamos que, nas últimas duas normatizações, as representações políticas dos agricultores familiares, dentre as quais se destaca a CONTAG, por meio de fóruns institucionais adequados conseguiram influenciar na melhor formulação.

A primeira norma de enquadramento estatal foi destinada para definir a representação sindical dos trabalhadores, e que é exercida por meio dos sindicatos de “trabalhadores rurais”, normatizado inicialmente pela Portaria nº 75, de 1965, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, posteriormente transformada em lei por meio do artigo 1º do Decreto-Lei nº 1.166/71/Lei nº 9.701/98 (BRASIL,

1998), a qual define: a) o proprietário ou não, que trabalhe individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, ainda que com ajuda eventual de terceiros; b) o proprietário ou não, e mesmo sem empregado, em regime de economia familiar, que explore imóvel rural que lhe absorva toda a força de trabalho e lhe garanta a subsistência e progresso social e econômico em área superior a dois módulos rurais da respectiva região.

Além disso, para efeitos de enquadramento e contribuição sindical dos proprietários ou posseiros, utilizam-se duas grandezas agrárias distintas: o Módulo Rural (MR) e o Módulo Fiscal (MF), ambas medidas em hectares (ha). O Módulo Rural é uma medida agrária calculada por imóvel rural a partir do Grau de Utilização da Terra (GUT) e deriva do conceito de propriedade familiar, de acordo com o inciso II, do artigo 4º da Lei nº 4.505/64, (BRASIL, 1964), do Estatuto da Terra. Essa norma instituiu o tamanho mínimo necessário para a subsistência de uma família rural. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é o órgão responsável para gerar os dados e realizar o cadastro no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e determinar a distribuição e a utilização do espaço fundiário entre os detentores (proprietários e posseiros).

O Módulo Rural está ligado à forma e uso da propriedade, no tocante aos regi-

mes das explorações e dos distintos cultivos, essa medida é exclusiva para cada estabelecimento e é calculada a partir dos dados do SNCR. O processo, no entanto, é de difícil operacionalização dos atributos da área, que deve refletir o tipo de exploração predominante no imóvel, segundo as características de sua localização (zoneamento pecuário, microrregião geográfica, características econômicas e ecológicas, entre outras).

Ao considerar a dinâmica da agricultura brasileira, torna-se duvidosa a condição de atualização dos dados dos estabelecimentos rurais e definir claramente as transformações produtivas em face aos tipos de exploração e a necessidade de tamanho (módulos rurais) mínimo que garanta níveis institucionais de subsistência.

A segunda forma de classificação se baseia nos critérios normativos para enquadramento dos agricultores familiares para as operações do crédito rural e foram delimitados pela Lei nº 11.326/2006, que estabeleceu as diretrizes para o Programa Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, definiu critérios para o enquadramento dos agricultores as operações de crédito rural nas modalidades disponibilizadas pelo Pronaf, que no senso comum se transformou em quase um “conceito” utilizado pelos representantes do Estado e pelas organizações representativas dos agricultores familiares.

A lei fixou o tamanho máximo do estabelecimento em até quatro módulos fiscais – MF, (que variam de município para município, partindo de 5 até o máximo de

110 hectares – e de 20 até 440 hectares, a depender do município). Além disso, inseriu no “conceito” que as atividades agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento rural deveriam utilizar predominantemente mão de obra familiar e a renda deverá ser majoritariamente oriunda das atividades desenvolvidas no estabelecimento. A norma não faz referência à ajuda eventual de terceiros, e sinaliza que o legislador quis dar um caráter “econômico” à categoria, fator quase sempre escamoteado e propositalmente esquecido. Vale observar, ainda, que os dispositivos constantes nesta norma versam sobre temas notadamente “econômicos” (crédito, seguro, infraestrutura, comercialização), igualmente apontam para a modificação na forma de tratamento dada pelo Estado à agricultura familiar pela disponibilidade de programas públicos de apoio com esse recorte. Além disso, aponta que o local de moradia pode ser o próprio estabelecimento ou aglomerado urbano próximo.

A terceira forma diferenciada de caracterizar a noção de agricultura familiar nos últimos anos, para outros enquadramentos existentes é o previdenciário, expresso na Lei 11.718/2008. A lei proclamou a intencionalidade em reconhecer a agricultura familiar, assegurando e regulamentando a contratação de mão de obra para fins de enquadramento previdenciário. Dessa forma, ficou autorizada a contratação da pessoa física de trabalhador por período de curta duração (até 120 pessoa/dias por ano), assegurando a manutenção da condição de seguro especial, conforme o artigo 11 da Lei 11.718/2008, cujo proprietário, parceiro,

meeiro, possuidor, assentado, arrendatário, comodatário residam no imóvel (de até 4 Módulos Fiscais) ou em aglomeração urbana próximo; viva em regime de economia familiar, ou seja seringueiro ou extrativista vegetal, pescador artesanal; cônjuge ou companheiro e filho maior de dezesseis anos de idade.

Portanto, o Estado estabeleceu três regras de tratamento para a agricultura familiar por meio de enquadramentos com finalidades diversas: enquadramento sindical (Decreto-Lei nº 1.166/71), para as políticas públicas (Lei nº 11.326/2006), e o previdenciário (Lei nº 11.718/2008). A existência destas regras pode ser analisada a partir de duas óticas. A primeira parte do pressuposto que são normas que se complementam, logo, seria necessário interpretar que as mesmas modificaram ou praticamente anularam o conceito estabelecido pelo Decreto nº 1.166/1971. E a segunda parte, criou regras com finalidades específicas, dando tratamento diferenciado a cada tipo de enquadramento, gerando conflitos de entendimento no campo político ao agrupar uma categoria para cada espaço institucional com regras diferentes.

Esse conjunto de normativos e abordagens, ainda que causem certa confusão, foram importantes, na medida em que

tratavam do mesmo ator social, e serviu para marcar posição institucional da agricultura familiar. Contudo, passados quase 30 anos, faz-se necessário envidar esforços empíricos e analíticos para transformar a noção em um conceito sociológico mais afeito da realidade e fugir das clivagens normativas do Estado para efeitos de enquadramento (sindical, creditício e previdenciário). Essa tarefa é primordial para transformar o segmento em uma expressão consolidada de categoria, e como ator político e econômico no cenário do desenvolvimento rural brasileiro.

No entanto, devemos considerar que, mesmo com a elaboração de um conceito normativo mais preciso, haverá a dificuldade de abarcar todas as particularidades, pois a agricultura familiar revela expressiva diversidade como uma das suas principais características. A compilação elaborada por Garner (2014) e por Bélière (2014), encontraram dezenove definições de agricultura familiar construídas pela pesquisa acadêmica, dez instituídas por leis governamentais (políticas e programas), sete elaboradas por organizações internacionais. Essas definições foram estudadas em contextos socioeconômicos dos países da América Latina, África Subsaariana, Ásia e Pacífico, Europa, América do Norte e Japão.

## 8. Programas e políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil

A partir da definição legal do sujeito para fins de políticas públicas diferenciadas (Lei nº 11.326/2006), foi possível enumerar a agricultura familiar nas estatísticas oficiais do IBGE. No Censo Agropecuário de 2006 o Brasil tinha 4,3 milhões de famílias agricultoras, que ocupavam 84% das unidades produtivas rurais do país e em apenas 24% da área agricultável, apesar de manter 74% dos postos de trabalho no campo (aproximadamente 12 milhões de pessoas), e produzir 33% do valor bruto da produção agropecuária do país (IBGE, 2006).

Como foi dito, não existe uma tipologia conceitual da agricultura familiar no Brasil. O mais próximo disto, são os grupos caracterizados pelo Pronaf, por limite de renda, que na maioria das vezes assumem a ideia de categoria. Em 2006, mais 2,4 milhões de estabelecimentos estavam no perfil do Grupo B<sup>6</sup> do Pronaf, e acessavam 29,3 milhões de hectares (IBGE, 2006).

Um novo Censo Agropecuário foi a campo em 2017 e seus resultados parciais sobre agricultura (familiar e empresarial) apresentam os seguintes dados<sup>7</sup>:

O número total de estabelecimentos agropecuários, segundo estrato de áreas (2006 – 2017), passou de 5.175.636 em 2006 para 5.072.152 em 2017. Porém,

6 É o grupo com menor valor bruto da produção. Atualmente, os agricultores deste grupo podem ter renda máxima anual de até R\$ 20 mil. Fonte IBGE: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/619>.

7 Dados específicos sobre agricultura familiar serão apresentados pelo IBGE em 2019.

houve aumento da área ocupada no mesmo período. Em 2006, os estabelecimentos ocupavam uma área de 333.680.037 hectares, que aumentou para 350.253.329 ha em 2017. Os estabelecimentos com mais de 1.000 hectares aumentaram sua participação, passando de 45,0% para 47,5% na área total, e o número de estabelecimentos com menos de 100 ha reduziu sua participação de 21,2% para 20,5% do total. Já as unidades com menos de 10 ha aumentaram a sua participação na área total de estabelecimentos agropecuários, passando de 2.47 milhões em 2006 para 2.54 milhões em 2017 (IBGE, 2018).

Com relação à utilização da terra, a lavoura permanente diminuiu sua área em 31,7%, enquanto a lavoura temporária aumentou em 13,2%. Houve diminuição das pastagens naturais em 18,7%, e aumento das matas naturais em 11,4% e das matas plantadas em 79% da área total (IBGE, 2018), o que pode ser atribuído, em parte, às mudanças legais ocorridas no Código Florestal e aos avanços observados em políticas públicas de proteção e preservação ambiental, vinculadas às demandas da agricultura familiar.

De acordo com o IBGE (2018), em 2017 havia 15 milhões de pessoas ocupadas nas zonas rurais (incluídos os produtores e seus parentes, trabalhadores temporários e permanentes), número que representa uma diminuição da ordem de 1,5 milhão de pessoas ocupadas no campo, em rela-

ção aos dados apresentados pelo de Censo Agropecuário de 2006. A média de ocupados por estabelecimento diminuiu de 3,2, em 2006, para 3 pessoas em 2017.

Com relação à idade das pessoas ocupadas no campo, o número de pessoas com até 45 anos diminuiu, enquanto o número de pessoas de mais de 45 anos aumentou significativamente, em especial aquelas com mais de 55 de idade<sup>8</sup>. Não obstante, as mulheres aumentaram sua participação em relação à titularidade da terra, passando de 12,7%, em 2006, para 18,6% em 2017, o que pode significar impactos positivos das políticas específicas para mulheres trabalhadoras rurais. O grau de escolaridade continua sendo um desafio para as populações do campo: 15,5% dos produtores entrevistados pelo IBGE nunca frequentaram a escola; 23% deles não sabem ler nem escrever; 29,7% tem alfabetização básica; 79,1% não frequentaram o ensino fundamental; e apenas 5,6% cursaram o ensino superior (IBGE, 2018).

No que se refere ao local de residência dos titulares, 72,6% residem no estabelecimento agropecuário, e 27,4% não. Destes, 40% produzem para consumo próprio e 60% para a comercialização. Um 58% declara que sua principal fonte de renda vem de atividades fora do estabelecimento rural. Quando questionados os entrevistados sobre o acesso à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), 33% declaram possuir DAP, 59% não possuem e um 7,6% não sabem do que se trata. Das famílias que possuem DAP, 468 mil acessam a DAP mulher e 113 mil famílias possuem a DAP Jovem (IBGE, 2018).

Vale lembrar que esses dados são parciais e não se referem unicamente à agricultura familiar. Não obstante, a partir desses dados é possível observar alguns avanços e desafios em relação às políticas públicas para a agricultura familiar, que serão analisados abaixo.

---

<sup>8</sup> Segundo o IBGE, trata-se apenas do titular do estabelecimento, os dados relativos à idade do cônjuge e dos demais membros da família ainda não foram classificados.

### **8.1. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf crédito**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é resultado do I Grito da Terra Brasil, de 1995, e foi criado pelo Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, o aumento da sua capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda do setor, através do financiamento de projetos individuais ou coletivos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária. É a primeira política pública destinada ao setor, e apresenta as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do Brasil (SEAD, 2018).

As ações do Pronaf estão definidas no art. 2º do Decreto n. 1946/96, que estabelece que estas devem dar-se em estratégia de parceria voluntária entre Governos Municipais, Estaduais e Federal, com apoio da iniciativa privada, da agricultura familiar e de suas organizações representativas. Para tanto, o programa se orienta pelas seguintes diretrizes estratégicas: (i) melhoria da qualidade de vida do setor, mediante a promoção de ações voltadas para o desenvolvimento rural sustentável, o aumento da capacidade produtiva e abertura de novas possibilidades de emprego e renda; (ii) aprimoramento de tecnologias, através do estímulo à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas, potencializando o trabalho agrícola vinculado à proteção ambiental;

(iii) promoção de novos padrões tecnológicos e gerências, mediante o aprimoramento profissional do setor; (iv) adoção e adequação de infraestrutura física e social para melhorar a produção familiar, fortalecendo os serviços de apoio à execução de projetos, à obtenção de financiamento, e o acesso ao mercado em condições competitivas; (v) ações orientadas a partir das demandas municipais, estaduais e federal dos agricultores familiares e suas organizações; (vi) facilitação de processos administrativos para o acesso aos benefícios do programa; (vii) fortalecimento da participação de agricultores familiares e suas organizações nas decisões e iniciativas do Pronaf; (viii) promoção de parcerias entre os setores público e privado e fomento aos processos participativos na execução das ações previstas; e (ix) potencialização de experiências dos agricultores e suas organizações em educação, formação, pesquisas, produção, etc. (BRASIL, 1996).

O Pronaf passou por diversas adaptações, e incluiu em suas linhas novas modalidades de crédito, custeio e investimento, orientadas à diversidade do setor: renda brutal anual familiar, agroindústria, cooperativas e associações, mulheres, jovens, produção orgânica, agroecológica, sócio biodiversidade, etc. Dele resultou uma caracterização mais ampla e inclusiva da agricultura familiar brasileira, bem como novas políticas públicas.

De acordo com os mediadores políticos, o acesso ao Pronaf inicia-se na discussão da família sobre a necessidade do crédito, seja ele para o custeio da safra ou atividade agroindustrial, seja

para o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários. Após a decisão de o que financiar, a família deve procurar o sindicato dos trabalhadores rurais ou a empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que será emitida segundo a renda anual e as atividades exploradas, direcionando o agricultor para as linhas específicas de crédito a que tem direito (MDA, 2014).

Para os beneficiários da reforma agrária e do crédito fundiário, o agricultor deve procurar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou a Unidade Técnica Estadual (UTE). O agricultor deve estar com o Cadastro de Pessoa Física (CPF) regularizado e livre de dívidas. As condições de acesso ao Crédito Pronaf, as formas de pagamento e as taxas de juros correspondentes a cada linha são definidas anualmente, no Plano Safra da Agricultura Familiar, divulgado entre os meses de junho e julho (MDA, 2014).

As principais linhas de financiamento do Pronaf são:

- i. **Pronaf Custeio:** financia as atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização e comercialização de produção familiar própria ou de terceiros.
- ii. **Pronaf Mais Alimentos (Investimento):** financia a implantação e a modernização da infraestrutura de produção e serviços agropecuários

ou não, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas a este.

- iii. **Pronaf Agroindústria:** financia investimentos, inclusive em infraestrutura, para o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária e não agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural.
- iv. **Pronaf Agroecologia:** financia investimentos dos sistemas de produção agroecológicos e orgânicos, incluindo custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.
- v. **Pronaf Eco:** financia investimentos em técnicas voltadas à minimização do impacto da atividade rural sobre o meio ambiente, permitindo o melhoramento da convivência do agricultor com o bioma em que está inserido.
- vi. **Pronaf Floresta:** financia investimentos em projetos destinados aos sistemas agroflorestais, a prática do extrativismo ecologicamente sustentável, o manejo, a recomposição e a manutenção de áreas de preservação permanente e de reserva legal, bem como a recuperação de áreas degradadas.
- vii. **Pronaf Semiárido:** financia investimentos em projetos de convivência com a região do Semiárido, com enfoque em sustentabilidade, priorizando a infraestrutura hídrica e a modernização das infraestruturas, sobretudo

as relacionadas à produção e aos serviços agropecuários e não agropecuários, considerando a realidade local da agricultura familiar.

- viii. **Pronaf Mulher:** financia investimentos relativos às propostas de crédito das mulheres agricultoras.
- ix. **Pronaf Jovem:** financia investimentos relativos às propostas de crédito da juventude da agricultura familiar.
- x. **Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares:** financia os custos do beneficiamento e da industrialização da produção familiar própria coletiva e/ou de terceiros.
- xi. **Microcrédito Rural** financia as atividades agropecuárias e não agropecuárias de agricultores de baixa renda, podendo os créditos cobrirem qual-

quer demanda que possa gerar renda para a família atendida. (SEAD, 2017).

O Pronaf iniciou com duas linhas básicas de financiamentos: o crédito Custeio (curto prazo) e Investimento (médio e longo prazo). Atualmente, o Programa dispõe de onze linhas que visam atender as especificidades do setor. A maioria dessas linhas de financiamento foram incorporadas ao Pronaf a partir das demandas anuais apresentadas pelo Grito da Terra Brasil.

A Tabela 7 mostra a evolução das operações de crédito do Pronaf em bilhões de reais desde 1999 – ano em que começou a ser executado –, alinhado ao Plano Safra da Agricultura Familiar. Em 17 anos de execução, o valor total de recursos destinados ao fortalecimento do setor passou de R\$ 2,1 bilhões (current US\$ 0,6 billion), no primeiro ano de execução, para R\$ 22,7 bilhões (current US\$ 6.9 billions), apresentados no Plano Safra de 2016-2017.

**Tabela 7. Evolução das operações do Pronaf em R\$ bilhões (1999-2018).**

ANO SAFRA	Operações do PRONAF		
	Bilhões R\$ correntes	Bilhões R\$ corrigidos pelo IPCA para dez/2017	Bilhões USD (PPP)
2017-2018	22,09	22,1	10,9
2016-2017	22,76	23,4	11,5
2015-2016	22,12	24,2	11,9
2014-2015	23,86	28,9	13,7
2013-2014	22,28	28,7	13,5
2012-2013	18,63	25,4	11,9
2011-2012	15,26	22,0	10,4
2010-2011	13,32	20,5	9,6
2009-2010	12,59	20,5	9,7
2008-2009	10,35	17,6	8,5
2007-2008	8,12	14,6	7,1
2006-2007	7,12	13,4	6,5
2005-2006	6,38	12,4	6,0
2004-2005	4,64	9,5	4,6
2003-2004	3,45	7,6	3,6
2002-2003	2,28	5,5	2,6
2001-2002	2,42	6,6	3,0
2000-2001	2,16	6,3	2,8
1999-2000	2,1	6,5	2,9

Fonte: SEAD/MDA, 2017. Dólar PPP: World Bank. IPCA: IBGE.

Nesse mesmo período, o Pronaf executou mais de R\$ 221,9 bilhões (current US\$ 67.1 billions), destinados a mais de 29 milhões de contratos celebrados entre os poderes públicos e as famílias que acederam ao programa. A Tabela 8, elaborada pela CONTAG a partir de dados levantados pelo Siste-

ma de Operações do Crédito Rural e do PROAGRO, do Banco Central do Brasil, mostra a evolução dos valores orçados e executados por número de contratados assinados pelo Pronaf (BACEN, 2018). Os dados indicam redução do número de contratos a partir 2014. Vale lembrar, ao mesmo tempo, que a quase totalidade do

montante disponibilizado é oriunda de recursos privados do sistema financeiro e viabilizados por meio da equalização das taxas de juros. Essa constatação remete à necessidade de reflexão sobre a

elaboração dos orçamentos federal, estadual e municipal, que devem ser estáveis e consistentes para o financiamento das ações da agricultura familiar e de suas regiões rurais.

**Tabela 8. Evolução de recursos por quantidade de contratos operados pelo Pronaf (1999-2018).**

ANO SAFRA	Quantidade de Contratos (Milhões)	Valor Orçado	Orçamento executado		
		Bilhões R\$ correntes	Bilhões R\$ correntes	Bilhões R\$ corrigidos pelo IPCA para dez/2017	Bilhões USD (PPP)
1999/00	0,93	-	2,1	6,5	2,9
2000/01	0,85	-	2,16	6,3	2,8
2001/02	0,83	-	2,42	6,6	3,0
2002/03	0,81	2,3	2,28	5,5	2,6
2003/04	1,09	3,5	3,45	7,6	3,6
2004/05	1,71	4,6	4,64	9,5	4,6
2005/06	2,55	6,4	6,38	12,4	6,0
2006/07	2,33	7,1	7,12	13,4	6,5
2007/08	1,71	8,1	8,12	14,6	7,1
2008/09	1,55	10,4	10,35	17,6	8,5
2009/10	1,75	12,6	12,59	20,5	9,7
2010/11	1,6	13,3	13,32	20,5	9,6
2011/12	1,59	15,3	15,26	22,0	10,4
2012/13	2,14	18,6	18,63	25,4	11,9
2013/14	1,79	22,3	22,28	28,7	13,5
2014/15	1,88	24,1	23,86	28,9	13,7
2015/16	1,56	28,9	22,12	24,2	11,9
2016/17	1,31	30	22,76	23,4	11,5
2017/18	1,24	30	22,09	22,1	10,9
2018/19	-	31	-	-	-
Total	29,22	268,5*	221,93	315,7	150,7

\*Valor orçado referente ao período 1999 a 2002 não foi disponibilizado.

Fonte: Banco Central do Brasil, (2018). Dólar PPP: World Bank. IPCA: IBGE.

Em 2003, o governo federal criou o Pronaf Mulher a partir de uma demanda das mulheres trabalhadoras rurais organizadas, reafirmada na pauta de reivindicações da Marcha das Margaridas. Sua execução iniciou-se ainda nesse ano, no Plano Safra 2003-2004. Também a REAF Mercosul teve um papel relevante na execução do Pronaf Mulher após 2005, pois o programa melhorou seu desempenho a partir do diálogo regional, entre as organizações da sociedade civil e o governo brasileiro. O debate sobre a importância das mulheres rurais se estendeu a toda a região nesse período, e outros países começaram a fortalecer o papel das mulheres rurais na produção familiar, bem como a importância da sua participação na definição de políticas públicas específicas.

A linha Pronaf Mulher efetuou mais de 38 mil contratos entre 2003 e 2010, totalizando mais de R\$ 272 milhões (current US\$ 82.2 millions). A Portaria n. 121, de 22 de maio de 2011, estabeleceu que um mínimo de 30% dos recursos e ações previstas pelo Pronaf fosse destinado às mulheres rurais. Alguns dados sobre o acesso de mulheres trabalhadoras rurais ao Pronaf mostram que, entre os anos de 2001 e 2004, cerca de 15% dos contratos foram destinados às mulheres. Com a instituição do Pronaf Mulher, o percentual de contratos firmados por mulheres no grupo B do Pronaf chegou a 36%, passando a 47% no biênio 2012-2013.

Dentro do Plano Safra da Agricultura Familiar, o Pronaf é considerado a ação mais importante para o desenvolvimento

do setor, porque, de modo geral, o crédito concedido tem impulsionado a produção e a produtividade, a agregação de valor, o apoio à industrialização dos produtos agropecuários de empreendedores familiares individuais e organizados em cooperativas, bem como fomentado o turismo rural e a produção de artesanato. Sua abrangência alcança a 89% dos municípios rurais brasileiros, e contribui para o fortalecimento de outras ações de combate à pobreza e extrema pobreza rural (MDA, 2015).

A Contag realizou uma pesquisa às 27 Federações e sindicatos filiados, considerando a percepção das lideranças sindicais sobre as políticas públicas após as mudanças de governo ocorridas a partir do Impeachment de Dilma Rousseff. Os resultados apontam que 86,1% dos entrevistados declaram conhecer o Pronaf e a sua importância para o fortalecimento da agricultura familiar. Não obstante, consideram que o Pronaf foi enfraquecido e o acesso dificultado, pois, para os entrevistados, o programa atende, em média, a aproximadamente 38% da agricultura familiar presente em cada um dos seus territórios, dos quais 41,2% encontram dificuldades no acesso por diversas razões, entre elas: a complexidade dos processos administrativos e trâmites legais (burocracia) e a falta de interesse de muitas agências em operar o programa. Outro ponto importante, apontado pelos dirigentes das regiões Norte e Nordeste, foi o fator de inadimplência de parte dos agricultores familiares, o que impede o acesso a novos créditos.

Mais de 44% da amostra declara que o acesso de mulheres rurais ao Pronaf ainda é um desafio a ser superado, e que este vem diminuindo em função da política aplicada atualmente, a qual fragiliza as questões vinculadas ao gênero e ao empoderamento das mulheres, reproduzindo as dificuldades relativas à titulação da terra e ao acesso (ou renovação) à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A percepção dos entrevistados é ainda pior quando se trata dos jovens rurais, pois 67,6% deles declararam ruins as condições de acesso ao programa e outras políticas complementares.

Em relação ao volume de recursos destinados ao programa, 47,1% dos entrevistados declara serem insuficientes em comparação com o orçamento destinado ao setor do agronegócio, e um 70,6% considera regular o efeito gerado pelo programa na melhoria das condições de vida dos agricultores atendidos, bem como para o desenvolvimento rural sustentável dos seus territórios, devido aos retrocessos em matéria de políticas públicas para o setor observados a partir de 2015. Por outro lado, parte expressiva da agricultura familiar brasileira não tem acesso ao Programa por diversas razões: excedem aos quatro módulos fiscais previstos em lei; endividamento crônico; ausência de projetos bem elaborados; e falta de políticas consistentes de acesso a mercados que garantam emprego e geração de renda adequados.

Em maio de 2017, o Governo Federal anunciou o novo **Plano Safra da Agricultura Familiar 2017-2020** na ordem de R\$ 31 bilhões (current US\$ 9.1

billions), somente para a safra 2017/2018, com juros reduzidos que variam entre 2,5% e 5,5%. O Plano passou a ser trienal e apresentou outras alterações em dez eixos de atuação: (i) crédito do Pronaf, Seguro SEAF, Garantia Safra e PGPAF; (ii) Novo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); (iii) Titulação de Terras; (iv) Regulamentação da Lei de Agricultura Familiar; (v) agroecologia, orgânicos, fitoterápicos e Sociobiodiversidade; (vi) apoio à modernização produtiva da agricultura familiar; (vii) comercialização dos produtos da agricultura familiar; (viii) assistência técnica e extensão rural; (ix) agricultura urbana e periurbana – inclusão produtiva e econômica; e (x) ações integradas no Semiárido – Projeto Dom Helder Câmara. Vale lembrar que, assim como a evolução dos recursos destinados ao Pronaf, a evolução do orçamento no Plano Safra remete às demandas do Grito da Terra Brasil, coordenado anualmente pela Contag em parceria com outros movimentos do campo.

No que se refere especificamente às linhas de crédito adotadas pelo Pronaf para a safra 2018/2019, serão disponibilizados R\$ 31 bilhões para a agricultura familiar em forma de crédito rural, com juros de 2,5% a 4,6%, mantidos os 2,5% para a produção de arroz, feijão, mandioca, leite, alho, tomate, cebola, batata, banana, abacaxi, açaí, laranja e olerícolas, bem como para a produção de alimentos de base agroecológica e orgânica, e para investimentos em produção de energia renovável, irrigação, armazenamento e reprodução de práticas sustentáveis de manejo do solo e da água. Quanto ao Se-



guro da Agricultura Familiar (SEAF), este mantém a garantia de renda de até 80% da receita bruta esperada da lavoura, com cobertura de até R\$ 40 mil (current US\$ 12.1 thousands) para lavouras permanentes e olerícolas, e de R\$ 22 mil (current US\$ 6.7 thousands) para as demais lavouras. No novo Plano Safra, o valor do seguro pode alcançar os R\$ 10 bilhões (current US\$ 3 billions) no período e, para os produtores de hortícolas, o novo modelo de seguro se adequa ao ciclo produtivo, permitindo a contratação para cestas de culturas. (SEAD, 2018).

Apesar de o crescimento exponencial dos recursos alocados no Pronaf e das boas práticas observadas nos últimos vinte anos, a eficácia no resultado das suas ações vem apresentando certas limitações relativas ao acesso, à melhoria das condições de vida dos agricultores e ao desenvolvimento sustentável dos territórios.

Em outras palavras, o crédito é necessário, mas não se mostrou suficiente para o desenvolvimento do setor.

Nesse sentido, as ações de fortalecimento do Pronaf dependem da eficácia de uma série de políticas públicas e ações complementares que tem sofrido cortes orçamentários significativos, prejudicando, na base, o desenvolvimento do setor. As políticas ainda apresentam desafios para a agricultura familiar, relativos ao acesso e à flexibilização de normas, como, por exemplo, a Declaração de Aptidão (DAP), Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), o conjunto de normas fitossanitárias – SUASA, a geração de tecnologias e inovações adequadas e vinculadas à produção e agregação de valores (agroindustrialização) e, especialmente, à comercialização da produção familiar. Por sua vez, os agentes financeiros que controlam as operações de crédito do

Pronaf têm requerido com maior vigor bases sólidas para aprovação de projetos e financiamentos de empreendimentos de risco, isso se deve, em parte, à precariedade do sistema de financiamento, que é baseado em recursos privados dos agentes financeiros.

O Pronaf apresenta outras limitações de tom político e econômico, especialmente nas chamadas “linhas verdes” (Pronaf Eco, Floresta, Agroecologia) que, como demanda recorrente da Contag, têm a necessidade de interface com políticas de pagamento por serviços ambientais. Estas, e as linhas do Pronaf Mulher e Pronaf Jovem, praticamente, deixaram de serem executadas após a crise política iniciada em 2015.

No contexto atual, a opção política do governo de fazer ajuste fiscal, cortando orçamento de políticas produtivas e de proteção social, agrava ainda mais os problemas já vivenciados pelos agricul-

tores/as familiares. O Estado dispõe de um conjunto de políticas e programas que atendem à agricultura familiar. Porém, a ausência de recursos orçamentários impede que estas atendam a contento as demandas dos agricultores e agricultoras familiares. Nota-se que a falta de recursos para as políticas complementares, a exemplo da ATER, PAA, seguro renda e de apoio à comercialização, inibe ou impede a operacionalização de novos contratos de crédito junto ao Pronaf.

É preciso a atenção dos governos e dos representantes da agricultura familiar para o financiamento (orçamento público) das políticas públicas existentes, bem como para reestabelecer o diálogo entre as partes, com o propósito de preservar e ampliar (mediante medidas e normativas) as políticas e programas existentes, para que contemplem as demandas dos agricultores familiares, condição esta indispensável para avançar em matéria de desenvolvimento rural sustentável.

## **8.2. Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP**

A Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) é um documento declaratório destinado ao enquadramento da agricultura familiar, suas associações e cooperativas. E, a partir da identificação e qualificação das Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA) nos municípios, permite o acesso às políticas públicas voltadas para o setor. São considerados beneficiários da DAP as unidades compostas por agricultores familiares, pescadores artesanais, aquicultores, maricultores, silvicultores, extrativistas, quilombolas, indígenas, assentados da reforma agrária e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Contudo, a DAP é o canal de acesso para a maioria das políticas públicas analisadas neste estudo, quais sejam: Pronaf, PAA, PNAE, ATER, PGPAF, PNHR, Garantia Safra, Biocombustíveis, Aposentadoria Rural e benefícios previdenciários (SEAD, 2018).

A DAP principal identifica a UFPA e a categoriza em grupos, de acordo os seguintes critérios, alinhados à Lei 11.326/2006, Portaria 523/2018, e ao Pronaf, : (i) a emissão será vinculada ao município do estabelecimento da UFPA; (ii) a área do estabelecimento deve ser de até quatro módulos fiscais; (iii) a atividade agrária deve ser desenvolvida em ambiente rural ou urbano; (iv) a gestão do estabelecimento deve ser estritamente familiar; (v) a renda proveniente da exploração do estabelecimento deve ser igual ou superior àquela auferida fora do esta-

belecimento; e (vi) a UFPA deve utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda (BRASIL, 2006).

O governo brasileiro reconhece que há 4.3 milhões de DAP<sup>9</sup> emitidas em um total de 5.175.636 estabelecimentos rurais, o que significa que esse instrumento abrange 84,3% das unidades produtivas rurais (SEAD, 2018). Destas, um 30% das titulares de DAP são mulheres trabalhadoras rurais e um 17% dos titulares pertencem à juventude rural. A evolução do crédito Pronaf é significativa, mas o número de contratos diminuiu. Além disso, os dados informam que os recursos beneficiaram significativamente a 2,6 milhões de unidades familiares de produção, de um total de 12 milhões de pessoas economicamente ativas no campo, que integram a agricultura familiar no país (SEAD, 2018).

A pesquisa realizada pela Contag nas bases do MSTTR indica que 66,6% dos entrevistados consideram regular ou boa a abrangência da DAP, e 67,9% declaram ter relativa facilidade no acesso à mesma. Não obstante, um 46,4% da amostra informa que o acesso à DAP pela juventude e pelas mulheres trabalhadoras rurais ainda é ruim. Parte significativa da amostra classificou como regular o efeito da DAP na melhoria das condições de vida da população, vinculada ao desen-

<sup>9</sup> Esse dado, divulgado pela SEAD, é igual ao número de unidades produtivas familiares. Sabe-se que não toda a agricultura familiar possui DAP, portanto não acessam as políticas públicas. O cálculo sobre o número total de DAP é ambíguo, pois existem diversas modalidades de DAP que podem ser acessadas pela mesma família, como a DAP Jovem e a DAP Mulher, por exemplo. Além disso, há sobreposição em casos de DAP ativas e DAP não ativas, ou que foram reativadas.



volvimento rural sustentável. Isso pode ser explicado, em parte, porque as DAP se referem às unidades familiares e não aos coletivos que as compõem. Boa parte das mulheres e dos jovens rurais são obviados da titularidade da terra e da gestão produtiva da unidade familiar, cabendo, portanto, ao homem da família assumir esse papel no momento de realizar a declaração, mesmo que, na prática, a administração da propriedade possa ser feita por mulheres e jovens rurais. Cabe menção às linhas específicas Pronaf Jovem e Pronaf Mulher, que demonstraram baixa eficácia devido a que, por um lado, esse público acessa às linhas gerais do Programa e, por outro, às políticas públicas voltadas para o empreendedorismo e autonomia econômica de ambos os coletivos que ainda não apresentaram resultados significativos em sua implementação.

Em 2018, houve mudanças na normativa que disciplina a emissão da DAP. A Portaria n. 523, emitida pela SEAD em 24 de agosto, realizou as seguintes alterações: (i) adequação ao Decreto 9064/2017, que substitui o conceito de Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR) por Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA); (ii) define em seu Art.2, inciso VII, atividade agrária como aquela desenvolvida em perímetro urbano e rural; (iii) passa de 2 anos para 1 ano o prazo de validade da DAP para pessoas físicas e jurídicas; (iv) estabelece validade de apenas 6 meses para DAP emitidas anteriormente, independente da data de publicação da Portaria; (v) amplia a rede emissora de DAP; (vi) redefine valores de renda bruta anual para enquadramento de UFPA nos grupos B e V; (vii) altera documentação exigida às redes emissoras e unidades interme-

diárias; (viii) diminui de 6 para 3 meses o prazo relativo aos novos credenciamentos e unidades já credenciadas; e (ix) dispõe sobre o desc credenciamento de entidades (DOU, 2018).

Essas alterações não foram bem recebidas pelos movimentos sociais e organizações cooperativas da agricultura familiar. A Contag demanda alterações na Portaria n. 523, especificamente quanto à viabilidade operacional dos agentes emissores dentro dos prazos estipulados, já que não tomam em conta a dinâmica e a diversidade das atividades e do público beneficiado. Pois, estes não mudam, ou mudam pouco as suas características em um período de até três anos. Além disso, a normativa não considera as especificidades e particularidades regionais e as adversidades e dificuldades encontradas pelas instituições de ATER, em todas as Unidades Federativas do país, particularmente nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, que, atualmente, se encontram sem condições operacionais.

Outra preocupação dá-se quanto à decretação do fim da validade de todas as DAP da UFPA e do Empreendimento Familiar Rural emitidas até o dia 24 de agosto, em um prazo de 6 meses e independente da sua validade atual. Essa determinação pode provocar problemas para milhares de agricultores familiares beneficiados pelo Pronaf, pois até fevereiro de 2019 estarão todos inabilitados para a contratação ou renovação das operações de crédito, o que pode gerar um cancelamento massivo de DAP. Esse conjunto de medidas pode provocar ainda um aumento expressivo do custo para obtenção dos financiamentos do Pronaf, causando prejuízos aos agricultores familiares e ao sistema de cooperativas, ao desenvolvimento das políticas públicas e à concessão do crédito pelos agentes financeiros, pelo que as demandas dos movimentos sociais devem orientar-se à extensão do prazo de emissão da DAP e à solução dos demais desafios impostos pela adoção da Portaria 523/2018.

### **8.3 Garantia SAFRA - GS**

O Garantia-Safra (GS) é uma ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), inicialmente voltada para os agricultores familiares que vivem no Nordeste do Brasil e no Norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. É resultado direto das reivindicações do Grito da Terra 2001, implementada no ano safra seguinte (2002/2003) com a inclusão de 170 mil agricultores familiares no programa. A região que abrange essa política é a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), majoritariamente semiárida e que sofre perda sistemática de safra por motivo de seca ou por excesso de chuva.

Com a Lei Nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012, o Poder Executivo foi autorizado a incluir agricultores familiares de outros municípios situados fora da área da SUDENE, desde que atendidos previamente alguns requisitos como a comprovação de que os agricultores familiares se encontram em municípios com perdas sistemáticas de produção em função da seca ou excesso de chuva (BRASIL, 2012).

O GS tem como beneficiários os agricultores/as que possuam renda familiar mensal de, no máximo, 1,5 (um e meio) salário mínimo per capita por família/ano e que plantam entre 0,6 e 5 hectares de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão. Uma vez aderidos ao programa eles passam a receber o benefício quando o município em que moram comprova a perda de, pelo menos, 50% do conjunto

dessas produções, ou de outras a serem definidas pelo órgão gestor do Fundo Garantia-Safra, em razão de estiagem ou excesso hídrico. O valor do Benefício Garantia-Safra e a quantidade de agricultores a serem segurados pelo GS são definidos anualmente durante a reunião do Comitê Gestor do programa (SEAD, 2018).

Atualmente, o valor do benefício é de R\$850 (current US\$ 257), pago em cinco parcelas de R\$170 (current US\$ 51.40), por meio de cartões eletrônicos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal, em conformidade com o calendário de benefícios sociais. A medida é uma forma de contribuir para segurança alimentar e nutricional da família do agricultor/a, o que lhe dá liberdade para que escolha como aplicar o dinheiro (SEAD, 2018).

Porém, a situação atual do seguro é preocupante. Se observarmos os dados da Tabela 9 veremos que tanto o número de beneficiados quanto o montante destinado ao GS aumentaram até o ano safra de 2015/2016. Logo, registraram uma queda gradativa até chegarem a safra 2017/2018 com número ainda indefinido. Apesar de a fonte oficial informar um número equivalente a 903.243 adesões em 2018, o número de agricultores atendidos neste ano é ainda desconhecido. Isso se explica porque não foram disponibilizados os dados técnicos que referendam o percentual de perda de safra, consecutivamente os recursos para o GS até outubro de 2018 não foram divulgados.

**Tabela 9. Número de beneficiados e recursos do GS em milhões de R\$ (2012-2018).**

ANO SAFRA	Número de adesões	Beneficiados	Recursos		
			R\$ correntes	R\$ milhões corrigidos IPCA	US\$ PPP millions
2012/2013	977.556	881.077	994.590.320	1.357	638
2013/2014	1.178.214	899.82	764.071.970	985	463
2014/2015	1.162.317	959.325	816.954.550	989	468
2015/2016	991.868	777.443	660.370.100	723	355
2016/2017	883.73	526.326	443.199.010	456	223
2017/2018	903.243	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da DGMA/SEAD, 2018. Dólar PPP: Word Bank. IPCA: IBGE.

O Garantia Safra é de gestão financeira compartilhada, ou co-participativa. Uma vez aderidos ao programa, a contrapartida anual contratada é de R\$ 17,00 (current US\$ 5.14) para os agricultores familiares, os municípios aportam R\$ 51,00 (current US\$ 15.42) por agricultor aderido, os estados R\$ 102,00 (current US\$ 30.84) por agricultor aderido e, por sua vez, a União aporta, no mínimo, R\$ 340,00 (current US\$ 102.80), também per capita. No entanto, todos os participantes do programa devem contribuir com o fundo para a sustentabilidade financeira do GS, pois, em caso contrário, o repasse dos recursos aos agricultores se vê seriamente comprometido. O novo Plano Safra definiu para o ano safra 2017-2018 um total de 1.350.000 cotas de adesão. Até outubro de 2018 esse número alcançou 903.243, porém não houve pagamento aos beneficiários devi-

do a não conclusão dos índices técnicos (SEAD, 2018).

Cabe menção a que essa é uma das poucas políticas públicas diferenciadas que possuem gestão compartilhada entre todas as partes do processo, e isso tem se mostrado muito eficaz à hora de garantir o aporte de recursos financeiros ao Fundo do GS, sendo os desafios presentes qualificados como atrasos no repasse do município em tempo hábil e o corte no orçamento destinado ao programa. A Lei Orçamentária Anual (LOA) 2018 aprovou um montante de R\$ 468.040.642,00 (current US\$ 141.5 millions), relativo à contribuição ao Fundo Garantia Safra. Esse montante segue a tendência dos recursos alocados pelos anos safras anteriores, se comparado, por exemplo, ao período 2012-2013.

Existem outros desafios presentes que limitam a eficácia na execução desse programa, tais como:

- i. A integração do GS com as demais políticas públicas voltadas para a convivência com Semiárido, em toda a região;
- ii. As ações de formação e capacitação de conselheiros municipais, visando o controle social e o monitoramento para fortalecimento dessa política, já que existe o compromisso das partes na composição do orçamento;
- iii. Existe significativa divergência entre os dados pluviométricos publicados pelos órgãos de pluviometria e os publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de problemas nos laudos divulgados pelos técnicos municipais, o que compromete a elaboração do índice de perda da produção, estimado em 50%;
- iv. O GS deve ser ampliado a toda a área da Sudene, pois muitos municípios ainda não aderiram ao programa;

- v. Há atrasos no aporte ao Fundo GS, principalmente pelos estados e municípios;
- vi. A adesão ao programa por parte de outras regiões ainda não se efetou, mesmo a lei atual permitindo a sua participação;
- vii. A integração com as políticas públicas complementares específicas para esses beneficiários, no sentido de não dependerem apenas do benefício do Fundo GS, e
- viii. O acesso a tecnologias, visando a garantia da produção com aumento da produtividade em escala adequada.

As lideranças do MSTTR entrevistadas pela Contag declaram que a abrangência do GS pode ser melhorada (54%), bem como ampliado o território e o público a ser atendido, já que outras regiões do país sofrem com escassez de água ou excesso de chuva e, no entanto, não são atendidas pelo programa. Afirmam que o cumprimento da documentação exigida para acessar o GS ainda é um desafio (45%), e que o acesso de jovens e mulheres trabalhadoras rurais constituem um sério problema, também nessa política.

#### **8.4. Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar – PGPAF**

O Programa de Garantia Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) é uma das ações complementares do Pronaf, cujos objetivos principais são a garantia da sustentação de preços dos produtos da agricultura familiar, o estímulo à diversificação da produção agropecuária, e a articulação das diversas políticas de crédito e de comercialização agrícola (SEAD, 2018).

Sua base legal é o Decreto de n. 5.996, de 2006, que institui o programa e seu comitê gestor, define os papéis da SAF (na atual SEAD), da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e do Conselho Monetário Nacional (CMN), que estabelece o custo variável como base para o preço de garantia. Em 2013, foi criada a modalidade PGPAF Mais, pelo Decreto n. 8.026. As Resoluções do CMN autorizam bancos a concederem bônus do PGPAF; estabelecem o preço mínimo como piso para o programa; fixam os preços garantidores de cada produto, com validade anual; e atribuem à SEAD a publicação de Portarias com o bônus mensal por estado (BRASIL, 2006).

Cabe à CONAB realizar o levantamento dos custos de produção e dos preços de mercado dos produtos enquadrados no PGPAF, em conformidade com a metodologia definida pelo Comitê Gestor, bem como comunicar à SEAD os preços médios mensais de mercado para cada produto do PGPAF e o bônus a ser conce-

didado por produto e Unidade da Federação. Estão também envolvidos no programa a Secretaria do Tesouro Nacional e agentes financeiros. À primeira compete monitorar os agentes financeiros e reembolsar os custos dos bônus quando as operações são realizadas com recursos do Orçamento Geral da União, exigibilidade bancária 6.2 e FAT. Os bancos, por sua parte, contratam os financiamentos, aplicam os bônus, formalizam o convênio com a STN, e apresentam a relação dos beneficiários por meio digital, incluindo o produto e o valor do bônus concedido por operação para cada mutuário (SEAD, 2018).

O Programa possibilita às famílias que acessam o Pronaf Custeio e Investimento um desconto no pagamento do financiamento, em caso de baixa de preços de mercado. Ou seja, o governo cobre a diferença correspondente entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto. Cada vez que o preço mensal médio apresenta baixa, em relação ao preço do Garantia Safra, calcula-se um bônus percentual equivalente a essa diferença de preços, o qual é aplicado pelo agente financiador no saldo devedor dos financiamentos de custeio do Programa, efetivados para os produtos constantes na tabela PGPAF, o que possibilita que os agricultores tenham segurado o custo da produção para pagamento do financiamento. O bônus do PGPAF é calculado cada mês pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e divulgado pela SEAD. (Tabela 10). A Conab faz um levantamento nas principais praças que integram o PGPAF e comercializam os produtos da agricultura familiar.

**Tabela 10. Produtos e estados contemplados pelo PGPAF em setembro de 2018**

<b>Acre</b>		<b>Piauí</b>		<b>Goiás</b>	
Açaí (fruto)	21,88%	Mel	15%	Batata	31,85%
		Feijão Caupi	26,98%		
		Babaçu (Amêndoa)	24,67%		
<b>Amazonas</b>		<b>Maranhão</b>		<b>Distrito Federal</b>	
Cacau (Amêndoa)	19,70%	Feijão Caupi	55,71%	Batata	10,40%
Cará/Inhame	12,82%	Babaçu (Amêndoa)	40,13%		
		Borracha cultivada	7,41%		
<b>Amapá</b>		<b>Sergipe</b>		<b>Mato Grosso</b>	
Açaí (fruto)	53,75%	Maracujá	16,41%	Feijão Caupi	71,19%
				Borracha cultivada	0,46%
<b>Pará</b>		<b>Espírito Santo</b>		<b>Paraná</b>	
Leite	2,38%	Batata	3,34%	Batata	43,49%
Açaí (fruto)	6,25%	Banana	17,16%		
Feijão Caupi	27,83%	Maracujá	12,50%		
Cesta de produtos	0,59%	Cana-de-açúcar	5,14%		
		Cará/Inhame	43,59%		
		Raiz de mandioca	17,72%		
		Cesta de produtos	4,43%		
<b>Tocantins</b>		<b>Minas Gerais</b>		<b>Rio Grande do Sul</b>	
Feijão Caupi	65,05%	Mel	6,87%	Batata	24,28%
Babaçu (Amêndoa)	50,66%	Cará/Inhame	0,85%		
Borracha cultivada	0,46%				
<b>Bahia</b>		<b>Rio de Janeiro</b>		<b>Rio Grande do Norte</b>	
Mel	9,38%	Cana-de-açúcar	19,66%	Feijão Caupi	27,91%
Batata	13,91%	Tomate	16,09%		
Cebola	6,94%				
Maracujá	10,16%				
Borracha cultivada	1,39%				
<b>Ceará</b>		<b>São Paulo</b>		<b>Rondônia</b>	
Feijão Caupi	20,04%	Cana-de-açúcar	0,38%	Feijão	5,68%
Babaçu (Amêndoa)	1,32%				
Mamona em baga	28,11%				

Fonte: SEAD, setembro 2018.

Outro desafio referente à essa política é a sua difusão aos agricultores familiares que, por vezes, acessam o Pronaf Custeio e Investimento, mas não têm conhecimento do direito de acesso ao bônus correspondente no momento em que realizam o pagamento do financiamento. Neste caso, é preciso atenção das organizações representativas de base em fazer a divulgação do direito a que têm os agri-

cultores familiares ao tomarem o crédito do Pronaf.

Na mesma linha dessa política, o governo adotou o PGPM e PGMP Bio, com o objetivo de manutenção e garantia de preços dos produtos e da sociobiodiversidade, para diminuir os riscos da oscilação de preços de mercado e, conseqüentemente, da renda da agricultura familiar.

### **8.5. Programa de Garantia de Preços Mínimos – PGPM**

O Programa de Garantia de Preços Mínimos é um instrumento fundamental para diminuir as oscilações nos preços dos produtos e da renda dos agricultores, assegurando uma remuneração mínima para os produtos comercializados. O programa atua como balizador da oferta de alimentos, podendo incentivar ou desestimular a venda de determinado produto, garantindo, assim, maior regularidade do abastecimento nacional. A CONAB é o órgão executor do programa, junto ao agricultor familiar (CONAB, 2018).

Um conjunto de normas gerais e específicas regem a PGPM, incluídas aquelas disponibilizadas no Manual de Operações da CONAB (MOC). De acordo com o órgão, as modalidades adotadas na política geral de garantia de preços mínimos são:

- **Aquisição do Governo Federal (AGF):** retira do mercado o excesso de produção e forma estoques reguladores, válidos também para abastecimento de equipamentos públicos.
- **Empréstimo do Governo Federal (EGF):** Crédito destinado ao estoque de produtos pelo beneficiário, por um período de até 180 dias, com objetivo de reduzir a oferta do produto no período de colheita e garantir maior estabilidade dos preços.

- **Prêmio para Escoamento de Produtos (PEP):** O governo paga o prêmio ao comprador que garantir ao agricultor familiar, pelo menos, o preço mínimo do produto, retirando-o da região onde é produzido e enviando-o para outra região, de acordo com as necessidades de abastecimento do país.
- **Prêmio de Equalização Pago ao Produtor (PEPRO):** O Governo paga diretamente ao produtor a diferença entre o preço de venda ao mercado e o preço mínimo, caso necessário.
- **Contrato de Opção de Venda (COV):** Funciona como um seguro de preço, através de contrato negociado pelo governo que permite ao agricultor ou às cooperativas da agricultura familiar venderem sua produção para os estoques públicos, em data futura, por um preço previamente fixado. (CONAB, 2018).

Essa linha do Programa de Garantia de Preços Mínimos para a Agricultura Familiar – PGPM-AF, específica para a agricultura familiar, foi instituída em 2012 pelo Governo Dilma Rousseff, para disponibilizar recursos especificamente para este público, podendo ser operada nas diversas modalidades acima descritas.

### **8.6. Programa de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade – PGPM BIO**

O PGPM BIO é uma política de apoio à comercialização que garante o preço mínimo para os produtos da sociobiodiversidade, destinada à agricultura familiar extrativista. O programa garante um preço mínimo para 17 produtos extrativistas que ajudam na conservação dos biomas brasileiros, são eles: açaí, andiroba, babaçu, baru, borracha extrativa, buriti, cacau extrativo, castanha do Brasil, carnaúba, juçara, macaúba, mangaba, murumuru, pequi, piaçava, pinhão e umbu. Atualmente, o governo realiza estudos para inserção de novos produtos nessa pauta, tais como o licuri e o pirarucu de manejo, por exemplo. A definição dos produtos da sociobiodiversidade parte do entendimento de que a sua origem é florestal não madeireira, coletados da natureza sem degradação ambiental, incluídas fauna e flora (CONAB, 2018).

A PGPM BIO tem como objetivo o fomento à proteção do meio ambiente, visando contribuir com a redução do desmatamento, como forma de minimizar os efeitos das mudanças climáticas, e garantindo, inclusive, renda às populações que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição. (CONAB, 2018).

De forma similar ao que ocorre no PGPAF, o governo anuncia o valor mínimo para venda daqueles produtos sem prejuízo ao agricultor extrativista, podendo a CONAB completar esse valor através de subvenção, em casos de oscilações dos preços de mercado, abaixo do valor mínimo estipulado. Para acessar o Programa é preciso possuir DAP, apresentar documentos pessoais e notas fiscais que registram a quantidade dos produtos vendidos à CONAB. O agricultor/a pode ainda contar com a ATER estadual ou com as delegacias federais da SEAD, em caso de dificuldades de acesso relacionadas à DAP (CONAB, 2018).

A CONAB realiza mensalmente uma análise de mercados para estimar o preço mínimo dos produtos e oferecer garantias aos extrativistas, e lança boletins trimestrais contendo informação atualizada e precisa sobre as oscilações desses preços por região e produto específico. Por exemplo, a Tabela 11 apresenta os preços médios pagos por Kg de açaí aos produtores em seis estados, durante os segundos semestres de 2017 e de 2018. As variações de preços observadas no açaí produzido nesses estados se justificam pela existência de duas espécies de açaí cujas safras ocorrem em períodos distintos; **são** estas a Euterpe Precatória e a Euterpe Oleracea. Nota-se que houve decréscimo nos preços recebidos pelos produtores radicados no Acre, Amazonas e Rondônia, devido à maior oferta do produto nesses estados. Em contrapartida, os valores se incrementaram nos estados do Pará, Amapá e Maranhão, pela menor oferta do açaí nesses mercados (CONAB, 2018).

**Tabela 11. Preço médio pago ao produtor extrativista pelo açaí (R\$/kg)**

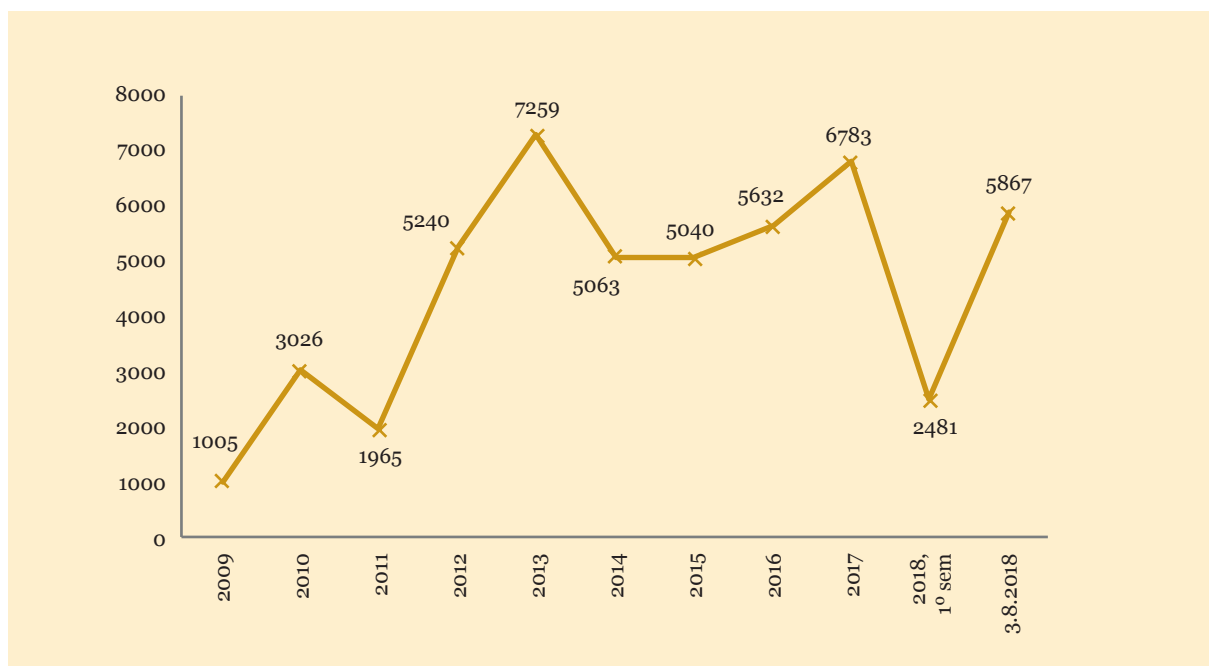
UF	2 Trimestre 2017			2 Trimestre 2018			Variações percentuais			Preço mínimo
	A	B	C	D	E	F	D/A	E/B	F/C	
	abr/17	mai/17	jun/17	abr/18	mai/18	jun/18				
Acre	1,57	1,55	1,52	1,3	1,23	1,29	-17%	-21%	-15%	1,6
Amapá	1,99	1,43	1,36	2,77	1,49	1,26	39%	4%	-7%	
Amazonas	1,58	1,43	1,43	1,34	1,41	1,38	-15%	-1%	-3%	
Maranhão	2,89	2,85	2,76	2,42	3	2,83	-16%	5%	3%	
Pará	2,38	2,62	2,96	3,37	3,3	3,09	42%	26%	4%	
Rondônia	2,5	2,5	2,61	2	2,63	2,5	-20%	5,20%	-4,21%	

Fonte: Siagro/CONAB, (2018).

O Gráfico 1 apresenta dados relativos à execução da PGPM BIO desde 2009, ano de sua criação, com dados atualizados sobre os valores alcançados no primeiro semestre de 2018 e os valores totais inseridos no sistema

da CONAB no dia 3 de agosto de 2018. Os dados apontam uma queda significativa no primeiro semestre deste ano, seguida de uma melhoria na execução da política no segundo semestre do ano corrente.

**Gráfico 1. Evolução da execução anual da PGPM BIO em R\$ mil (2009-2018)**



Fonte: elaborado pelo Siagro/CONAB, (2018).

A CONAB informa que essa queda registrada na execução da PGPM BIO no primeiro semestre de 2018, montante equivalente a R\$ 2,48 milhões (current US\$ 0.75 million), deu-se em função do atraso na publicação da Portaria Orçamentária, que ocorreu apenas no final de maio deste ano, prejudicando a evolução da PGPM BIO e a verificação dos pagamentos de subvenção decorrentes das

oscilações de preços de mercado nesse período. Foram subvencionadas um total de 3,87 mil toneladas de produtos a partir de 1.251 operações efetuadas por 1.174 produtores extrativistas. Nesse mesmo período, as médias verificadas foram de R\$ 2.113 (current US\$ 638.87) por família e de 3.299 kg de produto subvencionado por família (CONAB, 2018).

### **8.7. Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel – PNPBIO**

O PNPBIO é um programa interministerial criado em 2004 pelo governo federal para a implementação da produção de biodiesel de forma sustentável, com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional, e na geração de emprego e renda. A base legal do programa é o Decreto n. 5.297, de 6 de dezembro de 2004, e suas alterações, que instituem o Selo Combustível Social (SCS), a ser concedido aos produtores de biodiesel que promovam a inclusão social da agricultura familiar, e a Lei n. 11.097, de 13 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética nacional (BRASIL, 2004, 2005).

As suas diretrizes visam a implementação de um programa sustentável que promova a inclusão social e a garantia de preços competitivos mediante a produção de biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas, com o objetivo de fortalecer as potencialidades regionais da agricultura familiar para a produção da matéria-prima. O PNPBIO é coordenado pela Comissão Executiva Interministerial (CEIB), da qual participa a SEAD. A Comissão tem como atribuições a formulação, a implementação e o monitoramento do programa, bem como a proposição de atos normativos e a análise e avaliação da sua evolução, com a finalidade de propor ações e diretrizes no âmbito das demais políticas públicas (SEAD, 2018).

À SEAD cabe a operacionalização da estratégia social do programa, criando

formas de promover a inserção de agricultores familiares beneficiados pelo Pronaf na cadeia de produção do biodiesel, através da concessão e do gerenciamento do Selo Combustível Social aos produtores de biodiesel. Também a implementação da metodologia de organização do Projeto Pólos de Biodiesel, que articula a base produtiva da agricultura familiar – fornecedora da matéria prima – e os diversos atores locais envolvidos na produção do biodiesel (SEAD, 2018).

O Selo Combustível Social permite aos produtores participarem nos mercados formais de combustíveis do país, uma vez que comprovem a promoção da inclusão social e do desenvolvimento local por meio de suas ações. Os beneficiários que promovam a produção de oleaginosas (mamona, dendê, soja, girassol, etc.) dispõem de algumas condições especiais, como, por exemplo, a isenção nos tributos PIS/PASEP e COFINS, a participação de 80% do biodiesel negociado em leilões públicos da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o acesso a melhores financiamentos do Programa, e a promoção de sua imagem no mercado através do uso do Selo. Os produtores de Biodiesel assumem algumas obrigações para com os agricultores familiares, tais como: a assinatura de contrato com a participação de entidade representativa (CONTAG e sindicatos filiados) que dê anuência para validação do contrato firmado com os agricultores familiares<sup>10</sup>; o repasse de cópia as-

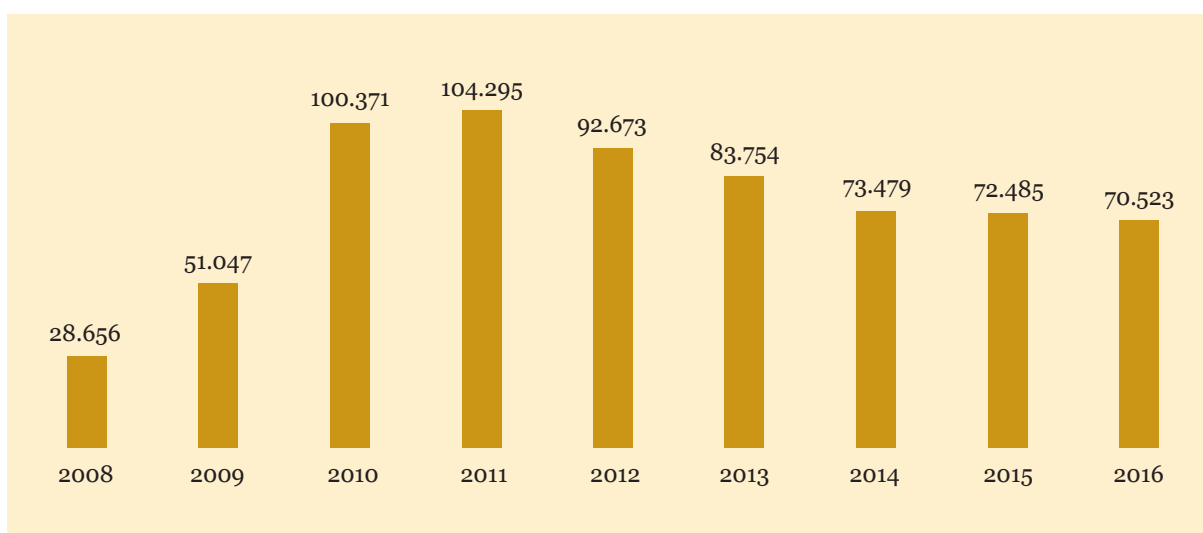
10 Em 2017, a Portaria n. 512, de 05 de setembro, estabeleceu a não obrigatoriedade da Anuência da entidade sindical. Atualmente, a normativa em vigor é a Portaria n. 515, de 21 de agosto de 2018. Esta norma inclui a possibilidade de compra de milho da agricultura familiar para fins de Selo Combustível Social (SCS) no biodiesel, com o limite máximo de 20% das aquisições pelas empresas.

sinada dos contratos aos agricultores e às entidades que os representam; a prestação de serviços de assistência técnica gratuita aos agricultores familiares contratados; a capacitação desses agricultores para a produção de oleaginosas, com enfoque em segurança alimentar e geração de renda e sustentabilidade da unidade familiar; o repasse de laudos técnicos devidamente assinados; e um percentual mínimo da matéria-prima adquirida da agricultura familiar, variável de acordo com as especi-

ficidades de cada região e com a normativa vigente (SEAD, 2018).

Na última década, o número de famílias fornecedoras de matéria prima nos arranjos do Selo passou de 28.656, em 2008, para 70.523, em 2016. Os anos de 2010 e 2011 registaram o maior número de fornecedores, 100.371 e 104.295, respectivamente. As regiões Nordeste e Sul do país foram as mais beneficiadas com o Selo, de acordo com o Gráfico 2.

**Gráfico 2. Número de famílias fornecedoras de matéria prima nos arranjos do Selo Combustível Social, por ano e Unidade Federativa (2008-2016)**



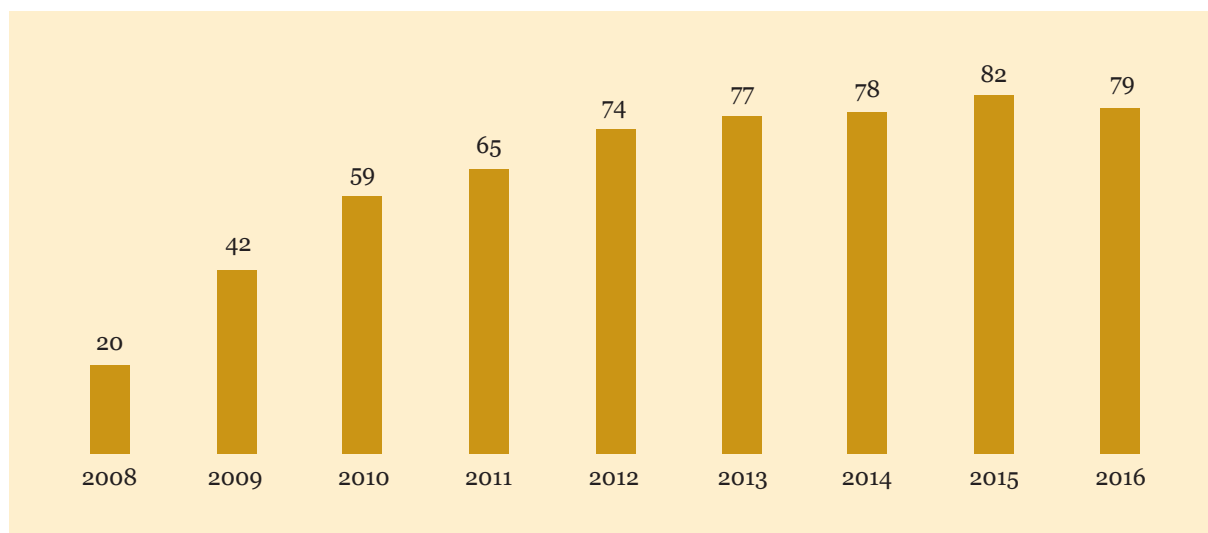
Região/UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Norte	215	177	246	56	60	327	313	304	260
Nordeste	17.187	17.711	41.253	37.226	25.210	12.949	4.757	3.926	1.923
Centro-Oeste	2.400	2.550	3.388	3.533	4.513	5.133	4.757	4.548	4.109
Sudeste	87	1.457	3.297	2.486	2.378	2.287	1.837	1.818	1.040
Sul	8.767	29.152	52.187	60.994	60.512	60.512	61.815	61.889	63.191
Brasil	28.656	51.047	100.371	104.295	92.673	83.754	73.479	72.485	70.523

Fonte: elaborado pela SEAD, (2017).

Para regulamentar a participação das cooperativas possuidoras de DAP no PNPBIO o antigo MDA lançou a Instrução Normativa n. 01, de 20 de junho de 2011, que habilita as cooperativas da agricultura familiar a participarem do programa, e regulamenta o mercado de oleaginosas. Vale lembrar que há interação com outros programas, como PAA e PNAE, o que amplia as possibilidades de acesso a mercados para o setor (SEAD, 2018).

O número de cooperativas da agricultura familiar que aderiram ao programa cresceu gradualmente após a publicação da Instrução Normativa n. 01, de 2011, e se manteve praticamente constante desde então. A região Sul do país tem maior participação no programa, em função de estar melhor organizada em cooperativas a agricultura familiar (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Número de cooperativas fornecedoras de matéria prima nos arranjos do Selo Combustível Social, por ano e Unidade da Federação.**



Região/UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nordeste	1	5	10	5	6	4	9	7	9
Centro-Oeste	1	8	6	9	14	16	12	9	7
Sudeste	0	1	1	2	2	2	0	2	4
Sul	18	28	42	49	52	55	57	64	59
Brasil	20	42	59	65	74	77	78	82	79

Fonte: elaborado pela SEAD, (2017).

A quantidade de matéria-prima adquirida da agricultura familiar pelas empresas produtoras de biodiesel cresceu significativamente, passando de 361,5 toneladas, em 2008, para 3.317,8 toneladas em 2016. Em total, foram adquiridas 19.614 toneladas no período estudado, e a participação da região Sul foi de aproximadamente 75% sobre o total, o que equivale a 14.679,6 toneladas adquiridas da agricultura familiar. O valor das matérias-primas adquiridas da agricultura familiar nos arranjos do Selo também aumentou significativamente no período. Em 2008 foram investidos R\$ 275,5 milhões (current US\$ 83.3 millions) e, em 2016, o valor aumentou para R\$ 4.273,5 milhões (current US\$ 1.29 billion) (SEAD, 2017).

Embora esses números sejam favoráveis para a região Sul, em relação à execução do programa e à participação das cooperativas da agricultura familiar na venda de matéria-prima para a produção de biodiesel, claro está que o PNPBIO não pôde ser implementado com maior eficiência nas demais regiões do país, particularmente na região Norte, grande produtora de oleaginosas. De modo que é possível afirmar que tanto a inclusão social e o desenvolvimento regional previstos como eixos centrais dessa política deram-se de forma localizada, limitando o acesso ou a participação da agricultura familiar brasileira, especialmente as das

regiões Norte e Sudeste, onde o setor é bastante vulnerável devido à incidência local do agronegócio e da disputa por terra e por recursos naturais.

A este desafio somam-se outros, evidenciados pelo governo federal durante os Seminários Regionais de Avaliação do Selo Combustível Social, realizados em 2015. Há gargalos quanto à qualificação da assistência técnica, que apresenta descontinuidade dos serviços, sendo estes comumente prestados apenas para a cultura da soja e não para a unidade familiar como um todo. Os profissionais de ATER devem ser melhor capacitados, pois tanto as concepções de projetos como os laudos apresentam limitações de informações e da visão holística da unidade familiar. Registrou-se pouca atividade coletiva e custo elevado dos serviços de ATER prestados às cooperativas, o que torna inviável diante dos valores pagos pelas empresas que, muitas vezes, não garantem a ATER gratuita aos agricultores familiares, conforme o previsto em lei. E, no que se refere à diversificação da produção de matérias primas, os profissionais de ATER mostraram-se pouco qualificados para trabalharem com novas oleaginosas, como peixe, licuri e suas cadeias produtivas, bem como com a gestão administrativa da propriedade, especificamente em relação aos aspectos jurídicos e tributários (MDA, 2015).

### **8.8. Programa de Garantia de Atividade Agropecuária PROAGRO MAIS – Seguro AF**

O Proagro Mais é um programa de crédito rural criado em 2004, no âmbito do Programa de Garantia de Atividade Agropecuária (Proagro) instituído em 1973, e na forma de seguro público destinado ao fortalecimento da agricultura familiar beneficiada pelo Pronaf em: operações de custeio agrícola, parcelas de custeio rural e investimento, em conformidade com o estabelecido na Lei n. 12.058, 13 de outubro de 2009, que dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebam recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (BRASIL, 2009).

O Programa é administrado pelo Banco Central do Brasil e operado por agentes e instituições financeiras autorizadas a realizarem operações em crédito rural, contratar operações de custeio e formalizar a adesão do mutuário, entre outras operações. Quando o pedido de cobertura do Proagro é negado pelo agente financeiro, o produtor pode recorrer à Comissão Especial de Recursos (CER), única instância administrativa do Proagro. A CER é um órgão colegiado e sua Secretaria Executiva está vinculada ao Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (SEAD, 2018).

Na fase de plantio e crescimento da lavoura, o crédito destina-se basicamente: (i) à compra de insumos agrícolas e plantio da lavoura, em conformidade com o estipulado no contrato de financiamen-

to e (ii) ao amparo das perdas decorrentes de seca (exceto lavouras irrigadas), chuva em excesso, geada ou granizo, variação excessiva de temperatura, ventos fortes e frios, e doença ou praga sem método conhecido e economicamente viável de combate, controle ou profilaxia. Em lavouras irrigadas podem ser cobertas as perdas que decorram de suspensão do uso da água, desde que o plantio tenha sido feito nos períodos e condições indicadas pelo Zoneamento Agrícola de Risco Climático – ZARC (BACEN, 2018).

Os agricultores enquadrados no Pronaf estão obrigados a fazerem a contratação do seguro por meio do Pronaf Mais, quando da contratação do crédito ou financiamento. O direito ao enquadramento da garantia de renda mínima, por beneficiário e ano agrícola, é de R\$ 40.000,00 (current US\$ 12.1 thousand) para cultura permanente ou olericultura, e de R\$ 22.000,00 (current US\$ 6.7 thousand) para as demais culturas. No caso de indenizações por perdas, o valor será equivalente às perdas comprovadas pelo perito e amparadas pelo programa, mediante comprovação (notas fiscais) dos insumos comprados pelo agricultor familiar. O Banco Central (2018) afirma que as modalidades destinadas aos “pequenos produtores” abrangem até 80% dos contratos do Proagro no país.

Entre 2015 e 2018, o Proagro Mais registrou um total de 980.494 adesões, com valor enquadrado de R\$ 30.797.571,00 (current US\$ 9.1 millions) e disponível para a cobertura de lavoura numa área total de 10.902.245 hectares. Dessas adesões,

foram indenizados 60.723 segurados, com um valor total de R\$ 1.200.023,00 (current US\$ 0.36 million) no período. Para o ano safra 2017/2018, o CMN aumentou as alíquotas aplicadas nos prêmios do seguro, tornando mais cara a cobertura da lavoura para a agricultura familiar, que passa a pagar um adicional de 2% a 6,5% sobre o valor financiado, sendo a maior alíquota de seguro aplicada sobre as lavouras de ameixa, maçã, nectarina, pêsego, cevada

e trigo, de acordo com a Tabela 12 (BACEN, 2018).

Os dados do Banco Central mostram que apenas 6,2% do total de adesões ao programa recebeu indenização por perda de lavoura nos três anos safra referentes ao período 2015-2018, e que apenas 3,9% do valor total enquadrado foi disponibilizado em forma de seguro para a cobertura das perdas ocorridas no mesmo período.

**Tabela 12. Alíquotas básicas do adicional para enquadramento de empreendimento no Proagro**

Descrição de lavoura ou empreendimento	Proagro Tradicional	Proagro Mais
	Alíquota (*)	
<b>Irrigadas e cultivos protegidos</b>	2,00	2,00%
<b>Em regime de sequeiro</b>		
i) milho (verão) e soja	4,50%	3,50%
ii) milho 2a safra	6,00%	5,00%
iii) ameixa, maçã, nectarina e pêsego sem proteção contra granizo	6,50%	6,50%
iv) ameixa, maçã, nectarina e pêsego com proteção contra granizo	3,50%	3,50%
v) cevada e trigo	6,50%	6,50%
vi) demais culturas zoneadas	4,00%	3,00%
vii) demais culturas em áreas não zoneadas	-	3,00%
Cultivo em sistema de produção de base agroecológica ou orgânica	2,00%	2,00%

Fonte: MCR16-3/BACEN, (2018). (\*) Vigência em janeiro de 2017.

Nota-se que menos de 30% das unidades familiares com DAP aderiram ao Proagro nesse período, um valor considerado relativamente baixo, dada a obrigatoriedade da contratação do seguro para aqueles que acessam o Pronaf.

Outra questão refere-se às localidades dos empreendimentos enquadrados. A região Sul do país, em especial os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, respectivamente, são os maiores beneficiários do Proagro. Em contrapartida, os empreendimentos enquadrados das regiões Norte e Nordeste são os que menos se beneficiam do programa, mesmo sendo estas regiões onde,

comumente, se registram longos períodos de estiagem e chuvas torrenciais.

Neste caso, a maioria das lideranças entrevistadas pela pesquisa Contag (71%) relata que a abrangência do programa se encontra comprometida, por um lado, pela falta de conhecimento dos agricultores familiares e, por outro, pelas dificuldades técnicas encontradas à hora de vencer a burocracia imposta pelos agentes financeiros: desde a contratação do seguro no Pronaf Mais, passando pelas limitações dos peritos que emitem os laudos técnicos correspondentes, até a prestação de contas pelos agricultores.



## **8.9. Programa de Aquisição Alimentos – PAA**

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA faz parte de uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero, sendo utilizado como mecanismo complementar ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O programa cria e garante um mercado específico para comercialização da produção dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais, contemplados pelo art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Trata-se de compra governamental feita de forma simplificada e direta aos agricultores organizados em associações e cooperativas, sem a necessidade de licitação (SEAD, 2018).

O PAA foi criado pela Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003, complementado pela Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011, e pelo Decreto n. 7.775, de 4 de julho de 2012, e suas alterações. O programa é um resultado da pauta de reivindicações do Grito da Terra Brasil coordenado pela CONTAG, suas filiadas e organizações parceiras, que fizeram forte incidência junto ao governo, diante das necessidades de adoção de instrumentos públicos de apoio à comercialização da produção familiar.

Muller (2007) afirma que temas como comercialização, acesso a merca-

dos e garantia de preços, a partir do ano 2000, passaram a fazer parte das principais reivindicações dos movimentos sociais formados por agricultores familiares. E Viegas (2010) considera que essa política pública inovou ao articular produção, comercialização e consumo.

A normativa vigente ampliou a sua finalidade, ao incluir novos objetivos e explicitar temas anteriormente implícitos, como: (i) incentivo ao consumo e valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, em especial os da biodiversidade e a da produção orgânica e agroecológica, no intuito de incentivar hábitos alimentares saudáveis; (ii) fortalecimento dos circuitos locais e regionais e redes de comercialização, com estímulo às organizações coletivas dos agricultores familiares, como o cooperativismo e o associativismo; e (iii) compras governamentais e promoção do acesso à alimentação em quantidade, qualidade e regularidade para as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o PAA possui duas finalidades prioritárias: promover o acesso à alimentação de qualidade e em quantidade para as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, e incentivar a agricultura familiar. As demais finalidades são complementares. As modalidades do PAA incluem Compra Direta, Compra com Doação Simultânea, Apoio à Formação de Estoque, Incentivo à Produção e Consumo de Leite, e Compra Institucional (MDS, 2018).

A modalidade Compra Direta é operada pela Conab e tem o objetivo de tirar o excesso de produtos do mercado para formação de estoques públicos. A modalidade Compra com Doação Simultânea é operada pela Conab e pelos governos dos Estados e Municípios, com o objetivo de atender a entidades e instituições sociais que atuam com populações vulneráveis. A Compra e Formação de Estoque, também operada pela Conab, estimula as cooperativas a formarem estoque dos produtos de seus associados para venda futura. A modalidade Incentivo à Produção e Consumo de Leite é executada pelos governos dos Estados do Nordeste e de Minas Gerais, no sentido de disponibilizar o fornecimento de leite para as populações vulneráveis. A modalidade Sementes, operada pela Conab, objetiva o estímulo da produção de sementes e de mudas pela agricultura familiar. E a Compra Institucional é operada pela União, Estados e Municípios, e destina-se ao abastecimento de seus equipamentos públicos, e tem como meta utilizar, no mínimo, 30% dos recursos para a compra de alimentos diretamente da agricultura familiar, de acordo com o Decreto n. 8.473, de 22 de junho de 2015. Desde a sua criação em 2003, o PAA destinou mais de R\$ 7 bilhões (current US\$ 2,1 billions) à aquisição de, aproximadamente, 4,5 milhões de toneladas de alimentos, e está presente em 2.763 municípios brasileiros (MDS, 2018).

A Conab é uma das principais entidades responsáveis pela operacionalização do Programa, por meio de Termos de Execução Descentralizada (TED) celebrados com a SEAD e o MDS. Os recursos investidos pela Conab até 2009 totalizaram R\$ 1,3 bilhões (current US\$ 0.39 billion). As regiões Nordeste e Sudeste do país registraram um aumento expressivo em sua participação nos valores investidos entre 2008 e 2009, particularmente os estados de São Paulo (R\$ 39 milhões – US\$ 11.8 millions), Minas Gerais (R\$ 37 milhões – US\$ 11.2 millions) e Bahia (R\$ 35 milhões – US\$ 10.6 millions). Nessa primeira etapa do PAA, o número de famílias atendidas aumentou em mais 50% desde 2003, passando de 40 mil famílias atendidas nesse ano para mais de 90 mil em 2007. Também houve incremento de, aproximadamente, 50% do valor médio recebido por agricultor/a ao ano, que passou de R\$ 2 mil (current US\$ 0.6 thousand) para R\$ 4 mil (current US\$ 1.2 thousand) no mesmo período (VIEGAS, 2010).

A Tabela 13 apresenta a evolução do orçamento destinado pela SEAD e pelo MDS à Conab, por região do país e para a aquisição de produtos nas distintas modalidades de PAA durante os 14 anos de sua execução, com um total de R\$ 3,9 bilhões. Destacam-se as regiões Nordeste e Sul do país que, juntas, receberam aproximadamente 61% do total de recursos destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar.

**Tabela 13. Evolução do orçamento aplicado pela SEAD e MDS no PAA em milhões R\$ (2003-2017).**

Ano	Valor em milhões R\$					Total
	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2003	12	31,7	12,4	7,6	17,6	82
2004	3	42,3	28,4	8,9	24,1	107
2005	6	34,7	16,1	13,8	42,5	113
2006	10	54,8	17,8	32,4	85,5	201
2007	8,7	56,1	18,8	42,2	102,6	228,4
2008	9,9	80,8	15,7	73,5	93	272,9
2009	13,2	102,8	15,5	78,8	153,5	363,8
2010	21,4	121,8	28,3	79,1	128,9	379,5
2011	32	153,7	29,4	111,7	124,2	451
2012	43,2	154,9	36	131,7	220,5	586,3
2013	24	66,5	23	67,8	43,2	224,5
2014	31,1	80,1	37,8	128,7	60,2	337,9
2015	29,6	92,5	33,4	77,9	54,5	287,9
2016	17,1	88,4	27,8	41,3	22,7	197,3
2017	8,8	48,9	20,6	19,6	26,7	124,6
Total	270	1.210	361	915	1.200	3.956

Fonte: Conab, (2018).

**Tabela 13.a: Evolução dos valores corrigidos do PAA. Brasil.**

Ano	Total Brasil		
	R\$ correntes (milhões)	R\$ corrigidos IPCA (milhões)	US\$ PPP (milhões)
2003	82	181	84
2004	107	219	105
2005	113	219	107
2006	201	378	183
2007	228.4	411	201
2008	272.9	464	225
2009	363.8	593	281
2010	379.5	584	274
2011	451	651	307
2012	586.3	800	376
2013	224.5	289	136
2014	337.9	409	193
2015	287.9	315	155
2016	197.3	203	99
2017	124.6	125	62
Total	3,956	5,841	2,787

Fonte: Fonte: Conab, (2018). Dólar PPP: Word Bank. IPCA: IBGE.

Uma análise da evolução dos recursos, por modalidades do PAA, executados pela Conab na segunda etapa do PAA, aponta que o orçamento aplicado cresceu até o ano de 2012 e, particularmente após 2014 seguiu em queda acentuada até 2017. As modalidades que mais receberam recursos entre 2009 e 2017 foram Compra com Doação Simultânea (R\$ 2.068.948.881,00 – US\$ 0.63 billion), Compra Direta da Agricultura Familiar (R\$ 418.206.425,00 –

US\$ 126.4 millions), CPR-Estoque (R\$ 344.296.083,00 – US\$ 104.1 millions) e Sementes (R\$ 23.371.189,00 – US\$ 7.1 millions), respectivamente.

Destaca-se que, em 2016, a modalidade Compra Direta da AF não dispôs de recursos para sua execução, e que a modalidade Sementes começou a ser executada apenas em 2015. Para Viegas (2018), a modalidade Compra com Doação Simultânea obteve maior êxito ao longo da

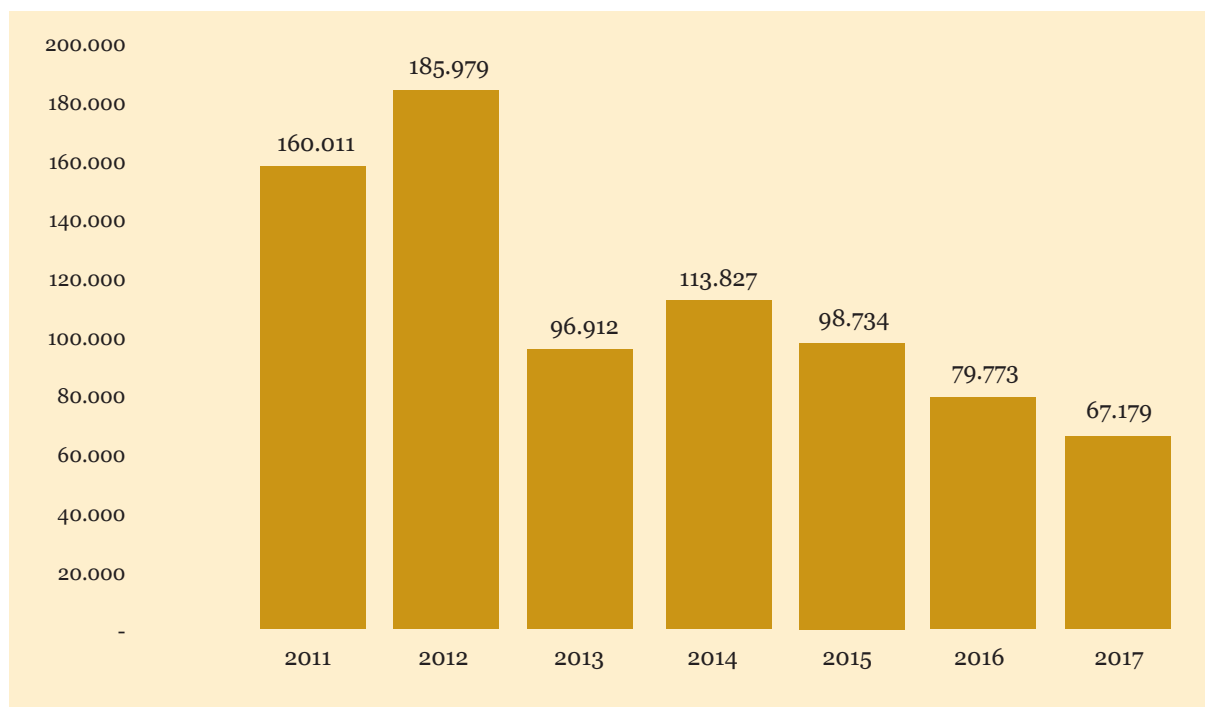
execução do Programa devido a que seu desenho possibilita a comercialização de produtos característicos da agricultura familiar (biscoitos, doces caseiros, frutas e hortaliças), que são adquiridos por meio de organizações fornecedoras e entregues às unidades receptoras que os fornecem diretamente aos consumidores finais.

A modalidade Formação de Estoques, entretanto, mostrou-se relativamente baixa em relação à execução orçamentária do PAA, devido, em parte, às dificuldades relacionadas com infraestrutura das organizações cooperativas e às dificuldades legais e logísticas do país em quanto ao abastecimento nacional de produtos da agricultura familiar. Se bem as cooperativas necessitam fortalecer sua infraestrutura, o país precisa flexibilizar e adequar a sua legislação fitossanitária às demandas de produção e comercialização dos produtos do setor. Entre 2011 e 2015, por exemplo, o número registrado de provedores da agricultura familiar nessa modalidade foi de apenas 26.057 em todo o território nacional, com destaque, em número de adesões, para os estados da região Sul (Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina), do Acre e da Bahia, respectivamente. O ano de 2012 registrou o maior número de fornecedores da agricultura familiar (8.860), e o de 2015 o menor número registrado no período, apenas 2.778 fornecedores em todo o território nacional. Em 2013, as mulheres com DAP representavam um 49,5% dos provedores do programa nessa modalidade (SEAD, 2018).

A percepção das federações entrevistadas pela Contag é a de que o PAA tem se mostrado uma política de fundamental importância para o setor. Pois, além de criar mercados seguros para a comercialização da produção, gera uma remuneração mais adequada e elimina os intermediários dos circuitos locais de comercialização. Por esse motivo, o PAA é uma das políticas mais citadas (92%) em importância, pelo grupo entrevistado pela Contag. Já o governo federal entende o programa como uma ação estratégica no combate à insegurança alimentar e nutricional, que cria canais de comercialização e alivia parte da pressão do mercado sobre o setor. Embora fosse possível alcançar uma inserção mais qualificada através do fortalecimento do papel das cooperativas da agricultura familiar, aumentando a escala de comercialização com menor custo de transação.

Desde 2015, o PAA tem sofrido recorrentes cortes orçamentários – exceto na modalidade Compra Institucional. No Gráfico 4 está representada a evolução do número de agricultores familiares fornecedores do PAA, em todas as modalidades, no período de 2011 a 2017. Destas, a mais expressiva do programa, até então, era a modalidade Compra com Doação Simultânea, a qual sofreu a maior parte dos cortes orçamentários impostos ao PAA. Isso explica a redução gradativa do número de fornecedores ao programa.

**Gráfico 4. Número de agricultores familiares fornecedores do PAA, em todas as modalidades do programa (2011-2017).**



Obs.: considera todas as modalidades do PAA, inclusive a operada pela SEAD.

Fonte: elaborado pelo DECOM/SESAN/MDS (2018).

O PAA Compra Institucional, instituído pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, passou a permitir a administração direta ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na compra de alimentos da agricultura familiar com recursos próprios, por meio de chamada pública. A sua regulamentação se deu pelas Resoluções nº 50, nº 56 e nº 64, do Grupo Gestor do PAA (GGPAA), e foi complementada pelo Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014 (BRASIL, 2014).

A modalidade Compra Institucional permite aos órgãos federais, estados e municípios comprarem alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com seus próprios recursos financeiros, com dispensa de procedi-

mento licitatório. A publicação do Decreto n. 8.473, de 22 de 06 de 2015, determina a utilização de no mínimo 30% dos recursos financeiros destinados à compra dos alimentos da agricultura familiar, o que acontece, por exemplo, no âmbito do PNAE (BRASIL, 2015).

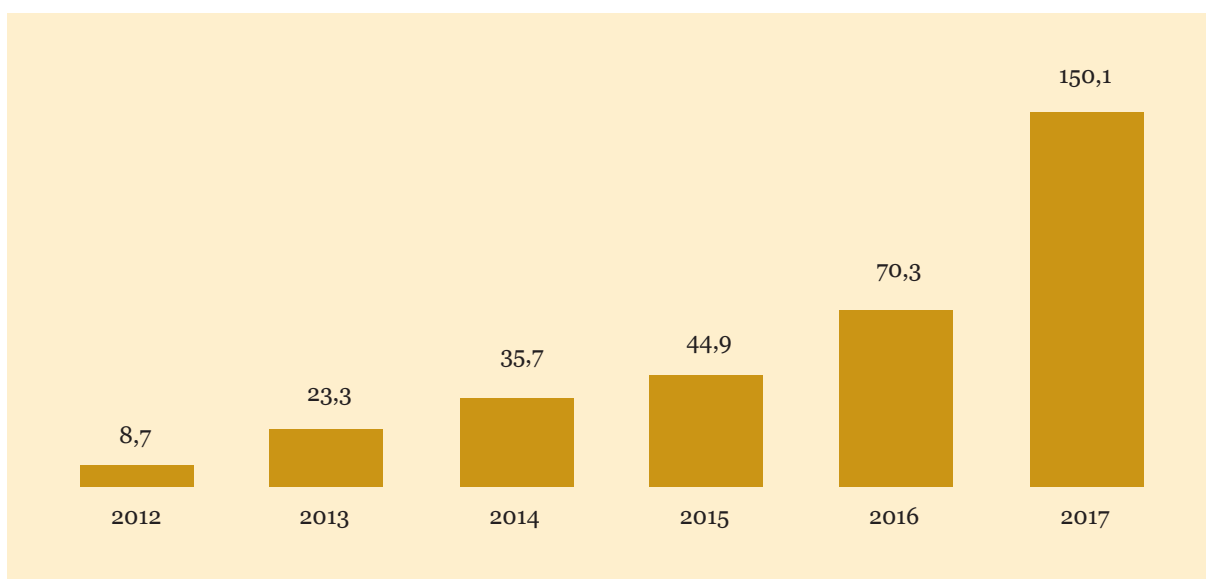
Durantes os anos de 2012 e 2017, o programa promoveu chamadas públicas no valor de R\$ 330 milhões, sendo que o potencial deste mercado (órgãos federais, estaduais e municipais), considerando apenas os 30% destinados a agricultura familiar, está estimado em mais de 2 bilhões de reais ao ano.

O Gráfico 5 mostra a evolução das compras da agricultura familiar, entre os

anos de 2012 e 2017 pelo PAA Compra Institucional. O mercado aberto, na modalidade Compra Institucional, se refere aos valores das chamadas públicas abertas, utilizando-se da legislação federal ou estadual/municipal para sua execução. Ainda que os montantes expressados no

gráfico abaixo não representem, necessariamente, a contratação desses valores, houve um incremento de R\$ 141.456.931 milhões no período. O que mostra o potencial dessa modalidade, única no conjunto de modalidades do PAA, a não sofrer sérios cortes orçamentários.

**Gráfico 5. Evolução das compras da agricultura familiar, entre os anos de 2012 e 2017, pelo PAA Compra Institucional.**



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do DECOM/SESAN/MDS (2018).  
Previsão de R\$ 300 milhões para 2018.

O programa, que inicialmente começou com os órgãos federais, aos poucos está se expandindo para os governos estaduais e municipais. O Mapa 1, abaixo, ilustra os estados que já possuem legislação própria,

os estados que ainda estão em fase elaboração, os órgãos que já realizaram a aquisição da produção familiar, e os órgãos que ainda estão em fase de articulação para lançamento de chamadas públicas.

**Mapa 1. Evolução do PAA Compra Institucional por Unidades Federativas do Brasil até 2018.**



Fonte: elaborado pelo MDS, (2018).

Ao longo dos anos, os Gritos da Terra Brasil vêm pautando o fortalecimento do PAA através da ampliação do orçamento público, do número de agricultores familiares e dos estados e municípios a serem atendidos pelo programa, a exemplo da modalidade Compra Institu-

cional, a qual aderiram hospitais públicos, Exército, Marinha, etc. No entanto, essa demanda dos movimentos sociais recebeu pouca atenção do Estado, sobretudo nos últimos 3 anos, em decorrência das medidas de ajuste fiscal impostas pelo governo Temer.

### **8.10. Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado pelo Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955, sob o título de Campanha da Merenda Escolar, inicialmente subordinada ao Ministério da Educação (MEC). Após alterações no nome e na vinculação institucional, passou a chamar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar em 1979, e foi incorporado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em 1997. O FNDE, autarquia vinculada ao MEC, é responsável pela normatização, assistência financeira, coordenação, acompanhamento, monitoramento, cooperação técnica e fiscalização da execução do Programa. Dentre os principais normativos que atualmente regulam o PNAE, destacam-se a Lei 11.947/2009 e a Resolução 26/2013 do FNDE (FNDE, 2013).

De acordo com o FNDE, o PNAE oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais valores financeiros de caráter complementar, efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro), para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de alunos matriculados em cada rede de ensino. Assim, o programa visa contribuir para o crescimento e para o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar

e nutricional e da oferta de alimentos que cubram suas necessidades nutricionais, durante todo o ano letivo.

O inciso 5 do Art. 2 da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, prioriza a aquisição de alimentos da agricultura familiar, dando prioridade a indígenas e quilombolas pela via da compra pública, como apoio ao desenvolvimento sustentável e às práticas alimentares saudáveis. A Lei estabelece ainda que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE às secretarias municipais e estaduais de Educação para custear a alimentação escolar devem ser destinados à aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar (BRASIL, 2009).

Entre 2000 e 2015, o PNAE executou mais R\$ 32 bilhões (current US\$ 9.68 billions) na aquisição de produtos para a alimentação escolar, havendo triplicado a disposição de recursos anuais para este fim durante o período. O programa atende anualmente a mais de 40 milhões de alunos do ensino público, conforme dados apresentados na Tabela 14.

O PNAE também é um dos programas que se destaca em importância para os agricultores familiares. Entre os entrevistados pela Contag, 91,7% declaram conhecer o programa e a sua importância para a comercialização de produtos da agricultura familiar. Um 66,7% afirma que o programa tem efeito positivo na melhoria das condições de vida dos agricultores beneficiados, e um 59,4% acredita que as ações do PNAE fomentam o desenvolvimento sustentável local. Porém, a maior

parte da amostra considera regular a burocracia implícita no processo e, todavia, muito ruim o acesso de mulheres e jovens trabalhadores rurais, bem como afirma a necessidade de ampliar os recursos repassados aos estados e municípios brasileiros para aquisição de alimentos.

Outro aspecto que pode ser lembrado é que os programas institucionais de

comercialização e de aquisição de alimentos remetem à outras atribuições aos representantes dos agricultores familiares, que devem aprofundar o debate sobre as necessidades econômicas do setor e promover ações práticas no sentido organizativo ligado à produção, à logística e comercialização. Também quanto a estudos, prospecções e ampliação de novos mercados agropecuários para o setor.

**Tabela 14. Evolução dos recursos por público beneficiado pelo PNAE 2000-2015.**

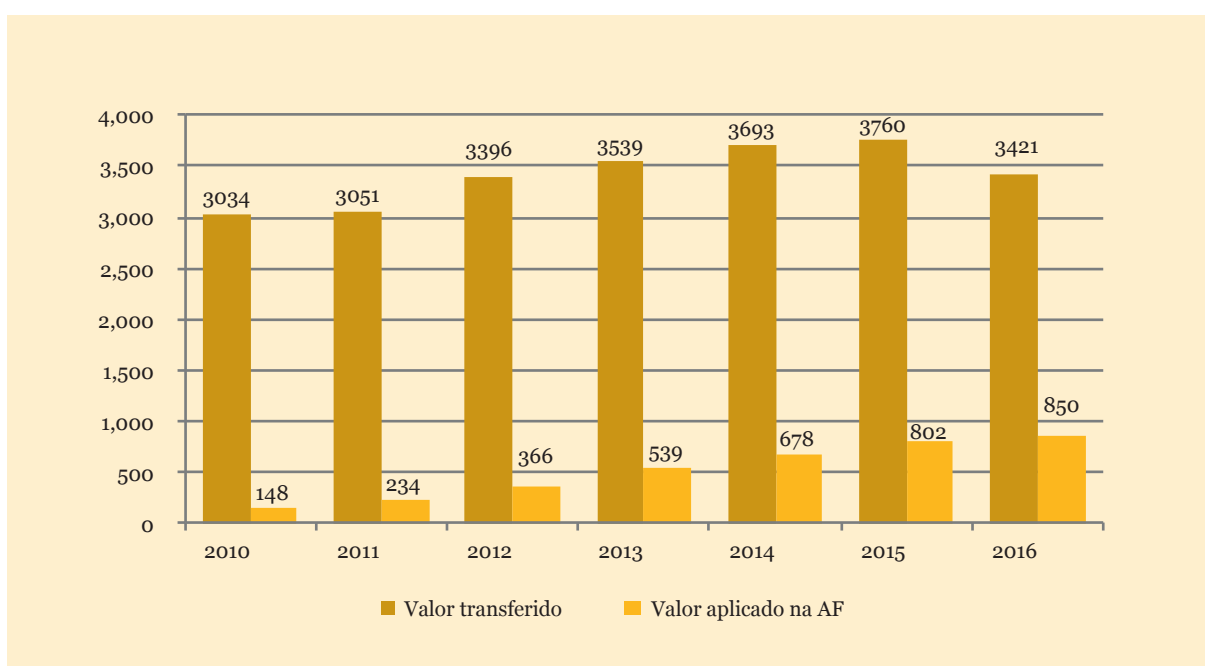
Ano	Recursos financeiros em Bilhões (R\$)	Recursos em Billions US\$	Alunos atendidos em milhões
2015	3,79	1,1	42,6
2014	3,69	1,1	42,2
2013	3,54	1,1	43,3
2012	3,3	1	43,1
2011	3,05	0,9	44,4
2010	3,03	0,9	45,6
2009	2,01	0,6	47
2008	1,49	0,5	34,6
2007	1,52	0,5	35,7
2006	1,5	0,5	36,3
2005	1,26	0,4	36,4
2004	1,02	0,3	37,8
2003	0,95	0,3	37,3
2002	0,85	0,3	36,9
2001	0,9	0,3	37,1
2000	0,9	0,3	37,1

Fonte: Elaborado a partir de dados disponibilizados pelo FNDE, (2016).

O Gráfico 6 mostra a evolução dos valores aplicados anualmente na agricultura familiar pelo PNAE, em relação ao valor anual total transferido pelo FNDE. Desde 2010, houve um crescimento de aproximadamente 470% dos valores aplicados na agricultura familiar até 2016, com média de 3,32% ao

ano, o que significa, na prática, que o programa se aproxima da meta mínima anual de 30%, estabelecida em lei. Os dados revelam certa eficácia do programa tanto no cumprimento da meta percentual como na geração de novas oportunidades mercado para inserção da agricultura familiar.

**Gráfico 6. Evolução dos valores transferidos e dos valores aplicados na agricultura familiar anualmente pelo PNAE (2010-2016). Valores em milhões de R\$.**



Fonte: elaborado a partir dos dados do SIGPC/FNDE, (2017).

Parte do público entrevistado pela Contag afirma que em alguns municípios brasileiros a aquisição de produtos da agricultura familiar pode alcançar mais de 90% do total de alimentos destinados ao PNAE. Outros afirmam que há municípios nos quais esse percentual atinge apenas 3%, a depender da predominância da agricultura familiar local ou mesmo da vontade política das prefeituras municipais. Nos casos mais exitosos, observa-se que a gestão compartilhada do PNAE, com apoio da

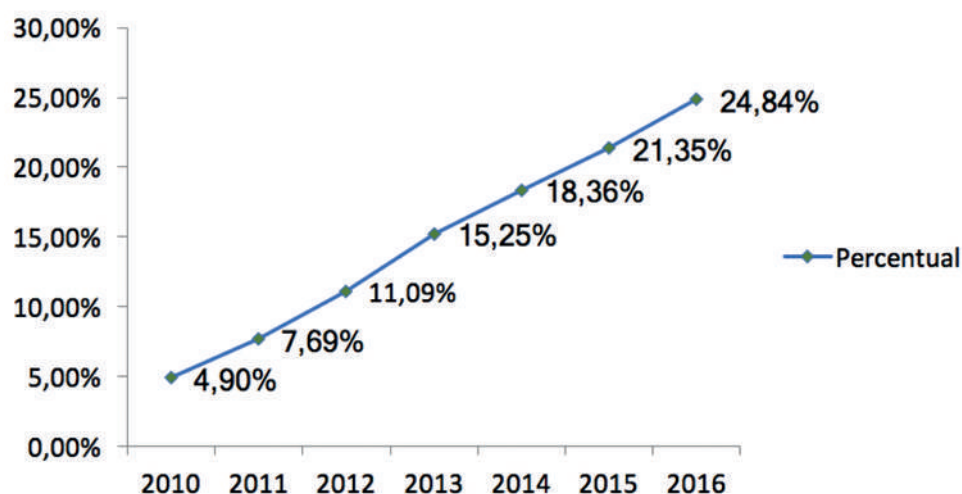
participação social de organizações representativas locais nas decisões sobre a destinação e aplicação dos recursos na rubrica correspondente dos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA), tem sido decisiva para o acesso de agricultores familiares a esse tipo de mercado.

O Gráfico 7 mostra a evolução da média nacional relativa à compra de produtos da agricultura familiar, com base nos valores totais destinados pelo FNDE para

a alimentação escolar entre o período de 2010 e 2016. Destaca-se que, se essa taxa média de crescimento anual permanecer em 3% a compra de produtos da agricul-

tura familiar, estima-se que no final de 2018 seja alcançado os 30% previstos pela legislação. Os números constantes no gráfico abaixo referem-se à média nacional.

**Gráfico 7. Evolução percentual dos valores aplicados na agricultura familiar anualmente pelo PNAE (2010-2016), com base no volume total de recursos transferidos pelo FNDE.**



Fonte: elaborado pelo SIGPC/FNDE, (2017).

Em mercados públicos e institucionais, também a presença de agentes intermediários exerce impacto negativo sobre o acesso da agricultura familiar às vias de comercialização. Uma consulta às bases, realizada pela Contag nos últimos anos, revelou que mais de 70% dos agricultores familiares vendem seus produtos diretamente a intermediários que, por sua vez, acessam os mercados locais. A figura do intermediário

ainda é um “mal necessário” para a agricultura familiar brasileira. Muitos agricultores familiares brasileiros não dispõem de recursos técnicos, logísticos e organizativos necessários para acessarem de forma eficaz aos canais formais de comercialização da produção, por isso o intermediário – que, de fato, é um entrave ao desenvolvimento do setor – aparece como a solução para o desafio da comercialização.

### **8.11. Agricultura familiar: políticas públicas, produção e mercados**

Vale ressaltar que a produção agropecuária, devido às suas próprias características, está sujeita a riscos e incertezas. Estes fatores poderão influenciar os custos de produção e os resultados da atividade (Waquil, 2010). Waquil destaca que os riscos variam de acordo com a peculiaridade de cada atividade. Mas, de forma geral, são três os tipos de risco: (i) os riscos relacionados diretamente à produção, como o clima, as pragas e as doenças; (ii) aqueles relacionados ao crédito, à falta de recursos financeiros ou linhas inadequadas para o financiamento da atividade produtiva; e (iii) os riscos relacionados ao mercado, onde os preços podem variar de acordo com a oferta e a demanda dos produtos agropecuários.

No que se refere ao acesso a mercados, faz-se necessário um maior estudo sobre os diversos canais de comercialização disponíveis e as motivações que levam os agricultores familiares a utilizá-los. Dentre os canais de comercialização destacam-se a venda direta ao consumidor, a intermediários, a cooperativas e agroindústrias. As razões que levam os agricultores a optarem por um ou outro canal podem ser a comodidade, o preço, as condições de acesso ao mercado, a infraestrutura disponível, a natureza do produto, entre outras. Estes processos acabam influenciando os custos de transação (CLARO; SANTOS, 1998).

Estes custos de transação, de acordo com os diversos arranjos comerciais na

venda da produção, representam grandes desafios para a agricultura familiar. Pois, apesar de minimizar os custos por meio da gestão e da mão de obra familiar, no processo produtivo, os agricultores encontram dificuldades de suprimir ou diminuir a intermediação na comercialização. Esta situação ocorre, principalmente, por assimetria de informação, escala de produção, pouca capacidade organizativa, custos com transporte, falta de infraestrutura adequada, dificuldade de agregação de valor aos produtos, escassa agroindustrialização, dentre outros fatores (SIEB, 2015).

Nos arranjos comerciais a agricultura familiar, em geral, está condicionada basicamente à produção e ao fornecimento de matéria-prima para as empresas que dominam a indústria agroalimentar. E um dos desafios é justamente ampliar sua inserção nas cadeias produtivas na qual atuam. Encurtar o caminho entre o consumidor e quem produz, diminuindo a cadeia de intermediação, parece ser uma das soluções mais lógicas. Outra aposta é o processamento e a industrialização, com objetivo da agregação de valor aos produtos (WILKINSON, 2003).

Schneider e Cassol (2013) afirmam que as políticas públicas de estímulo à comercialização são importantes mecanismos para o processo de promoção socioeconômica da agricultura familiar:

(...) há necessidade de as políticas públicas para a agricultura familiar aprofundarem o apoio aos processos de organização da produção e apoio à construção de mercados. Os agriculto-



res familiares precisam de mais e melhores mercados, para que não fiquem dependentes e vulneráveis dos canais de venda da produção agropecuária que são dominados e oligopolizados pelas grandes cadeias do setor agroalimentar (SCHNEIDER e CASSOL, 2013, p.63).

Buanain, Romeiro e Guanziroli (2003) destacam que as políticas públicas de estímulo à comercialização são fundamentais, pois contribuem para o aperfeiçoamento e a ampliação das condições produtivas e de inserção comercial. As políticas que estimulam tanto a agregação de valor quanto a venda direta dos produtos aos consumidores finais se tornaram uma realidade para agricultura familiar a partir de 2003, com o surgimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

No entanto, Gomes Junior e Botelho Filho (2009) afirmam que o volume

de venda da agricultura familiar para os mercados institucionais é pequeno se comparado à sua capacidade produtiva e às quantidades que são comercializadas nos mercados privados do país.

Dentre os principais desafios que a agricultura familiar enfrenta para mudar essa realidade, deve-se diminuir os altos custos de transação na venda da produção. Para minimizar estes problemas, há várias formas de coordenação (vertical, horizontal, complementar e focal) que contribuem para facilitar o acesso ao mercado (HELFAND e PEREIRA, 2012). Realizar negócios de forma repetida nas diversas etapas da cadeia de abastecimento pode ser uma das formas de reduzir os custos de transação associados à qualidade do produto ou ao risco de inadimplência. Para esses autores, entretanto, as unidades familiares precisam construir estraté-

gias coletivas de inserção comercial. Nesse sentido, a CONTAG, em parceria com a UNICAFES, vem trabalhando estratégias para alcançarem, junto ao universo dos agricultores, maior organização produtiva, aumento da produtividade, agregação de valor e a ampliação dos mercados para os produtos da agricultura familiar.

A organização coletiva por meio do associativismo e do cooperativismo é outro desafio para os agricultores/as familiares. Há dificuldade tanto nos aspectos sociais, devido à presença do individualismo, como nas questões econômicas. Além do fortalecimento das políticas públicas, a atuação coletiva é um caminho a ser construído para que os agricultores familiares possam melhorar sua capacidade produção e inserção nos mercados. Botelho Filho e Valente (2006) afirmam que o processo de concentração e inte-

gração vertical nas cadeias produtivas desafia constantemente aos/às agricultores/as a se organizarem e criarem estratégias que possam garantir condições de competitividade, impedindo a sua exclusão do mercado.

O associativismo e o cooperativismo instam e desafiam às organizações representativas (CONTAG, FETAGs, Sindicatos e UNICAFES) a instruírem ações conjuntas e eficazes com os agricultores familiares, para que rompam os paradigmas existentes na organização coletiva. É importante que ambas as organizações logrem avançar em cooperativismo e associativismo, enquanto instrumentos estratégicos e indispensáveis para o fortalecimento da agricultora familiar, no processo produtivo e na comercialização dos seus produtos nos mercados, cada vez mais competitivos e exigentes.

### **8.12. Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA**

O Grito da Terra Brasil de 1995, que desencadeou a formulação do Pronaf, garantiu a desapropriação de mil (1.000) áreas para redistribuição de terras à oitenta mil (80.000) famílias sem terra, além de gerar 500 mil benefícios previdenciários nesse ano. Desde então, a Contag e os demais movimentos do campo participam ativamente na formulação e ajuste das políticas de reforma agrária e de obtenção de terra no país.

No Brasil, as ações que orientam a política de reforma agrária constam no II Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, lançado em novembro de 2003, que traçou metas e estratégias para além do acesso a terra, garantindo que homens e mulheres pudessem produzir, gerar renda e ter acesso a direitos fundamentais como saúde, educação, energia e saneamento (BRASIL, 2003). A normativa geral que rege o processo de reforma agrária está expressa no II PNRA, que sucedeu o anterior Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), aprovado pelo Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985.

Há dois momentos centrais que orientam o processo de reforma agrária no país: (i) as políticas de obtenção de terras para a criação de projetos de assentamento e (ii) as políticas destinadas à estruturação e desenvolvimento de assentamentos. De acordo com dados oficiais, há cerca de 9.349 projetos de assentamentos rurais reconhecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA),

órgão responsável pela execução dos procedimentos técnicos e administrativos relativos à criação e ao reconhecimento dos projetos de assentamentos, em conformidade com a Norma de Execução DT n. 69/2008.

Na criação dos projetos consta a área do imóvel destinada, a capacidade estimada de famílias a serem assentadas, o nome do projeto e os passos a serem adotados para a sua estruturação, uma vez publicada a portaria específica no Diário Oficial da União. Há dois grupos de assentamentos rurais: (i) projetos de assentamento de reforma agrária criados por meio da obtenção de terras pelo INCRA, denominados Projetos de Assentamento (PA) e aqueles diferenciados por sua capacidade de sustentabilidade ambiental: Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projeto de Assentamento Florestal (PAF), e Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável (PDAS); e (ii) aqueles projetos de assentamento de reforma agrária reconhecidos pelo INCRA, porém criados por outras instituições governamentais que dão acesso às políticas públicas do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA (INCRA, 2018).

Assim se fundamentam as políticas de obtenção de terras e de estruturação de assentamentos no Brasil. Após a criação e reconhecimento publicado no DOU, o INCRA cria um conjunto de unidades agrícolas independentes entre si e as entrega a uma família economicamente vulnerável, que se compromete a habitá-la e a explorá-la para seu sustento, mediante

emprego de mão-de-obra familiar. Os assentados se mantêm vinculados ao INCRA e, até possuírem a escritura da unidade onde estão assentados, não podem negociar a terra, em nenhum caso. Uma vez instalados e reconhecidos pelos instrumentos de políticas formais para a agricultura familiar, como a DAP e o Pronaf, passam a receber os benefícios da política pública: créditos, assistência técnica, infraestrutura e o acesso a outras políticas de apoio ao desenvolvimento da família e da produção familiar.

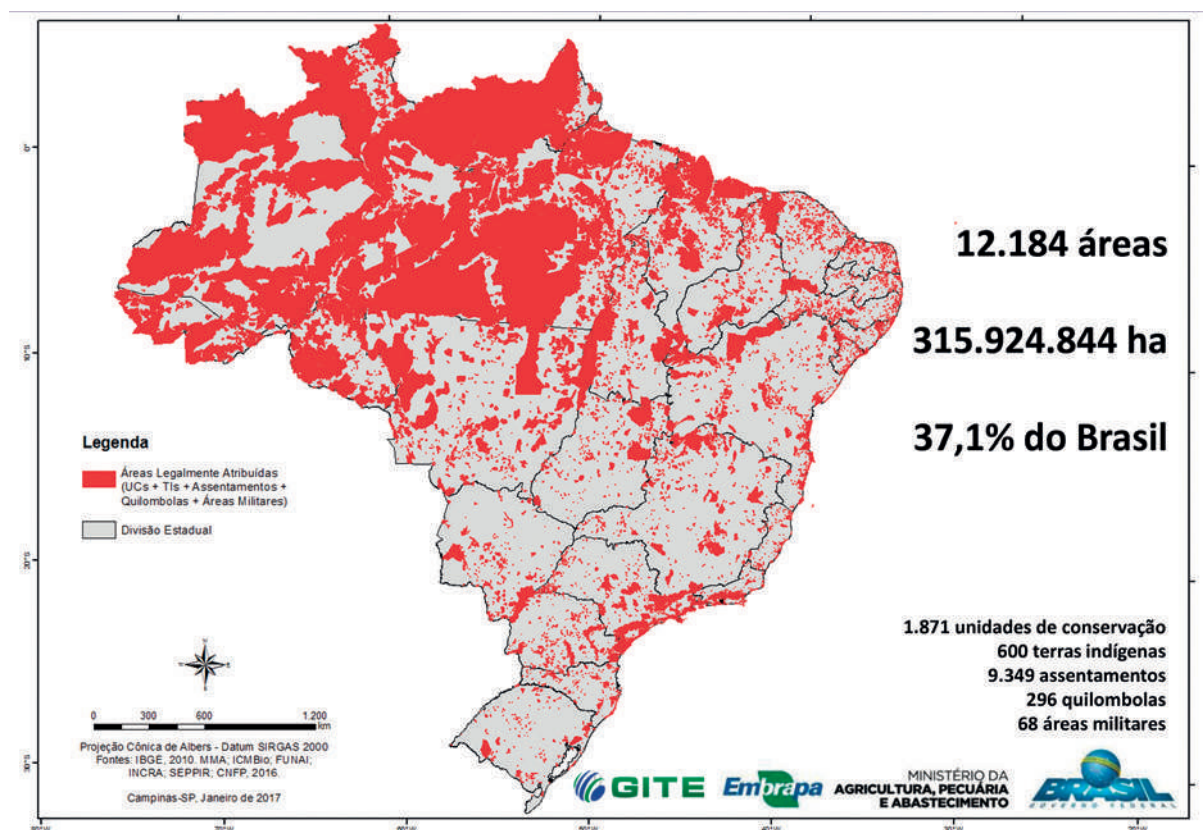
As políticas de estruturação e desenvolvimento de assentamentos referem-se a um conjunto de políticas e ações destinadas à criação e desenvolvimento de infraestrutura básica (estradas, moradia, eletrificação, abastecimento, etc.) e às políticas diferenciadas para a agricultura familiar, que permitem superar riscos sociais e alimentares, ao prover condições de desenvolvimento socioeconômico aos beneficiários dessas políticas. Estes, não obstante, devem pagar pelos créditos contratados e pela terra adquirida.

Em 2010, o Grito da Terra Brasil logrou a liberação de R\$ 92 milhões e uma suplementação orçamentária de mais R\$ 500 milhões para a obtenção de terras para a reforma agrária (CONTAG, 2010). Já em 2013, o GTB conseguiu a vistoria de um milhão de hectares, 159

áreas rurais, das quais 90 para os agricultores representados pela Contag, além da retirada do requisito de obrigatoriedade de licenciamento prévio dos assentamentos de reforma agrária, cujas áreas não tinham acesso às políticas públicas relacionadas de estruturação dos projetos de assentamento (PAA, PNAE, Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos, Água para Todos, etc.). Como resultado dessa ação, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, 30.000 casas foram construídas em 2013, e outras 40.000 em 2014 (CONTAG, 2014).

De acordo com os dados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), apresentados no Mapa 2, a atribuição legal de territórios nas modalidades assentamentos de reforma agrária, terras indígenas, comunidades quilombolas e unidades de conservação, corresponde a 37% da área total ou 315.924.844 ha do território nacional. Houve um significativo avanço nesse sentido, devido às ações conjuntas dos movimentos sociais e de grupos políticos nacionais e internacionais. Mas é preciso fortalecer os mecanismos de arbitragem e ordenamento territorial, também o planejamento estratégico desses territórios, já que o número de conflitos por terra no Brasil segue em aumento ano a ano (EMBRAPA, 2017; CPT, 2018).

**Mapa 2. Áreas legalmente atribuídas para unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos da reforma agrária, quilombolas e áreas militares (em mil ha)**



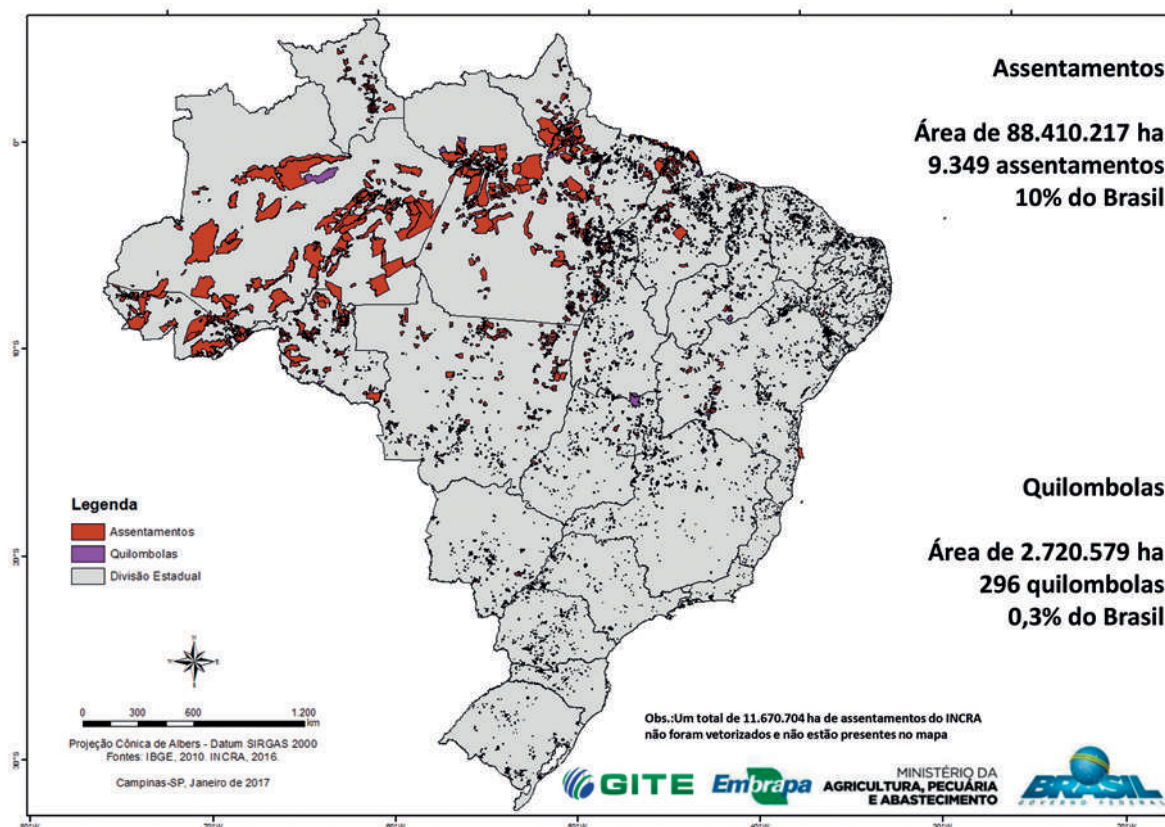
Fonte: Embrapa/MAPA, 2017.

Se observamos a atribuição de terras destinadas exclusivamente à Reforma Agrária, apresentadas no Mapa 3, veremos que até abril de 2017 os processos de regularização fundiária e de desapropriação de fazendas e imóveis rurais para a criação de assentamentos rurais, de diversas naturezas e em vários estágios de implantação, ocupavam uma área total de 88.410.217 milhões de hectares, o que equivale a 10,4% do território nacional ou a 20,5% da área agrícola produtiva do país. Até essa data, foram criados 9.349 assentamentos rurais e beneficiadas cerca de 970.000 famílias, o que corresponde a,

aproximadamente, 5 milhões de pessoas (EMBRAPA, 2017).

Entretanto, a opção política do atual governo é a de paralisar as ações de reforma agrária, principalmente a de redistribuição de terras aos beneficiários, e permitir a venda de terras a empresas públicas e privadas nacionais e estrangeiras. Este panorama pode ser agravado no Governo Bolsonaro, que pretende seguir a lógica do governo atual nesse sentido e, ademais, criminalizar as ações dos movimentos sociais que fazem a luta pela terra no país.

**Mapa 3. Assentamentos da Reforma Agrária, até abril de 2017.**



Fonte: Embrapa/MAPA, 2017.

Para o conjunto de políticas para a agricultura familiar, incluídas àquelas destinadas à reforma agrária, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em setembro de 2016, e a sua incorporação à pasta do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), pela Lei n. 13.341/16 (BRASIL, 2016), representaram um enorme retrocesso para as conquistas da agricultura familiar e, conseqüentemente, para o avanço da reforma agrária no país. Também, porque isso enfraqueceu o INCRA e sua vinculação com as políticas públicas destinadas ao setor, prejudicando tanto o processo de obtenção de terras como o de estruturação de assentamentos.

A reforma agrária foi paralisada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2016, pelo Acórdão nº 775/16, que suspendeu todo o processo de reforma agrária no país. O acórdão é resultado das iniciativas da bancada ruralista no Congresso Nacional, no sentido de travar as ações de reforma agrária e ampliar as áreas agricultáveis para o agronegócio. Assim, o cadastro, a seleção e o assentamento de famílias ficaram paralisados, prejudicando milhares de trabalhadores/as rurais. Em consequência aprovou-se a Medida Provisória n. 759/16, que dispõe sobre a regularização fundiária, transformada em Lei nº 13.465/17 e Decreto nº 9.311/18, o que dificultou o processo de

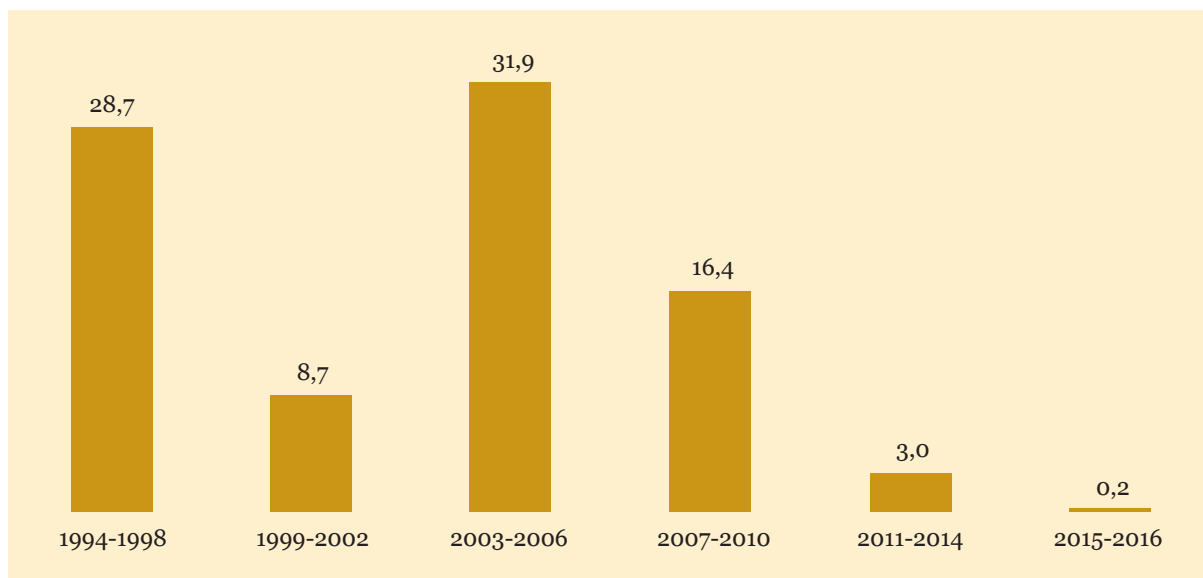
reforma agrária e criminalizou a ação dos movimentos sociais que fazem a luta pela terra, além de ter criado precedentes para a abertura de canais para a titulação dos projetos de assentamento e a reconcentração das terras.

Apesar de a legislação ter sido publicada sem o devido diálogo com as organizações da sociedade civil, a CONTAG realizou diversos debates, propôs emendas ao texto, através de ação conjunta com os parlamentares comprometidos com pauta, e atuou junto ao INCRA para propor recomendações que assegurassem os direitos dos beneficiários e dos pretensos beneficiários.

Outro desafio refere-se à redução do Orçamento para Reforma Agrária, principalmente para a obtenção de terras. A obtenção, por exemplo, em 2017, teve seus recursos reduzidos em mais de 64%, a promoção da educação no campo em 86,1%, o desenvolvimento dos projetos de assentamento em 72,2% e o reconhecimento e indenização de territórios quilombolas em 20,3% (DIEESE, 2018).

O Gráfico 8 apresenta dados do INCRA sobre a evolução da área destinada à reforma agrária no Brasil, em que se observa que a esta passou de quase 32 milhões de hectares, em 2006, para apenas 200 mil hectares em 2016.

**Gráfico 8. Evolução da área destinada à reforma agrária no Brasil em milhões de hectares (1994-2016).**

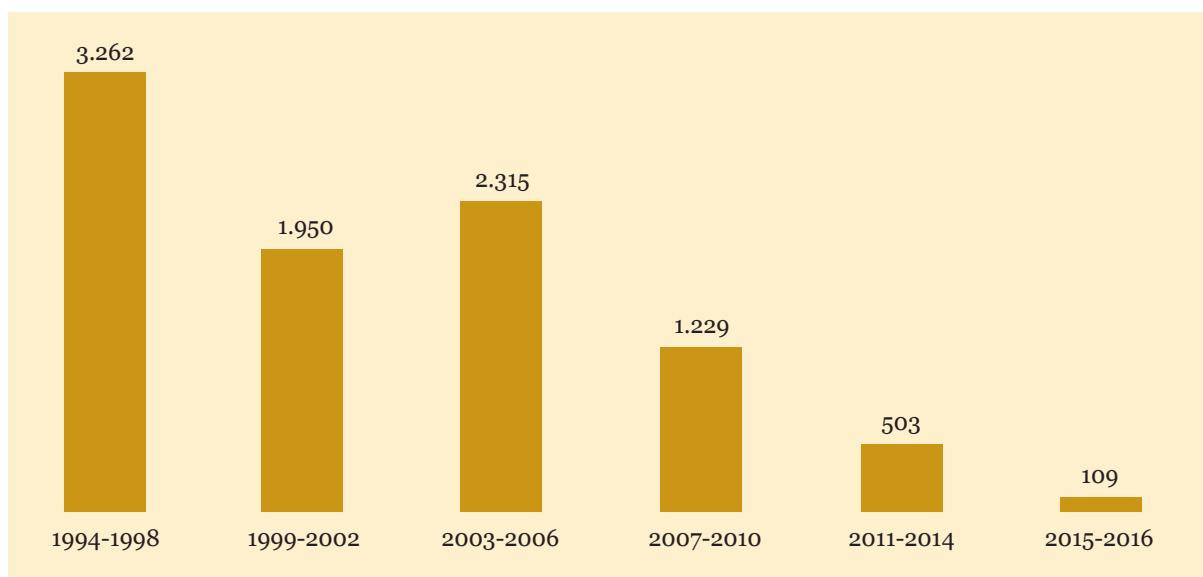


Fonte: INCRA/DT, em abril de 2017. Elaboração: DIEESE Subseção Contag

Da mesma forma, o número de projetos de assentamento passou de 2.315, em 2006, para apenas 109 em

2016. E, a partir de então, começou a ser suspenso em função do Acórdão nº 775/16 (Gráfico 9).

**Gráfico 9. Evolução do número de projetos de assentamento no Brasil (1994-2016)**

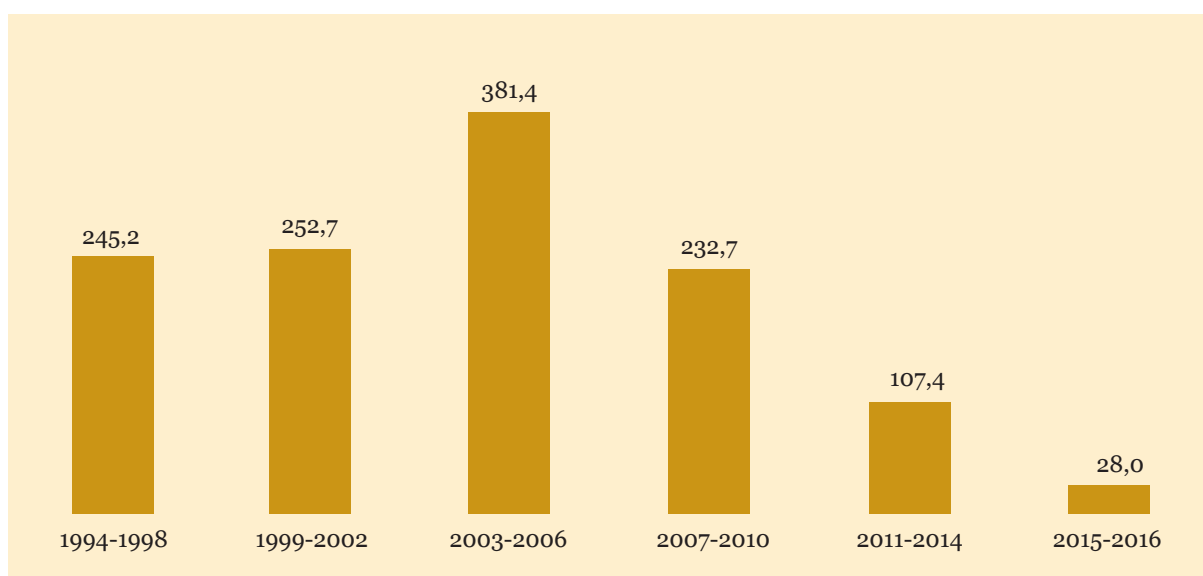


Fonte: INCRA/DT, em abril de 2017. Elaboração: DIEESE Subseção Contag.

Em consequência, o número de famílias assentadas caiu para 28 mil no período 2015-2016, o que equivale a apenas 7,3% do total de famílias assen-

tadas em 2006, ano de maior registro de beneficiados por essa política, de acordo com os dados do INCRA, apresentados no Gráfico 10.

**Gráfico 10. Evolução do número de famílias assentadas no Brasil entre 1994-2016 (em mil famílias).**



Fonte: INCRA/DT/SIPRA WEB, em dezembro de 2016. Elaboração: DIEESE Subseção Contag.

Após 2015, ficou evidente a paralização da Reforma Agrária e as tentativas de criminalização das lideranças que lutam pela redistribuição de terras no país. Como resultado desse processo, houve um significativo aumento da violência no campo, do número de prisões arbitrárias de trabalhadores rurais, de lideranças de movimentos sociais e de agentes pastoraes (CPT, 2018), deixando mais explícita a aliança entre o latifúndio e os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Atualmente, com o objetivo de qualificar as ações dos movimentos sociais como crime de terrorismo, tramitam no Congresso Nacional projetos de leis que radicalizam e criminalizam a luta pela terra, por exemplo, o PL nº 9.604/18 (apensado ao PL nº 5.065/16 – Requerimento de Urgência nº 8.241/18), de autoria do deputado federal Jerônimo Georgen.

Outro fator que causa preocupação refere-se à titulação massiva dos projetos de assentamento. A Lei nº 13.465/17, e seu respectivo Decreto de nº 9.311/18, dispõem sobre a titulação dos projetos de assentamento, impondo ao INCRA e às superintendências estaduais metas a serem batidas, com respectiva bonificação para os servidores das autarquias. A ordem é distribuir títulos definitivos aos assentados da reforma agrária, visando à reconcentração de tais áreas e o retorno ao latifúndio. Por exemplo, com a nova lei, é permitida a titulação de até 2.500 hectares na Amazônia Legal. Setores do Executivo e do Legislativo têm promovido a distribuição de títulos em projetos de assentamento, “vendendo” aos agricultores a “ilusão” da propriedade privada, a de

melhor acesso aos créditos e benefícios da agricultura familiar nesse processo. Além disso, há projetos de lei em curso de aprovação que autorizam a venda de terras brasileiras às empresas públicas e privadas estrangeiras, ameaçando a soberania territorial nacional.

Em alguns Estados existem programas de reforma agrária voltados às terras devolutas, mas o desempenho destes também está aquém das necessidades reais dos agricultores e trabalhadores assalariados rurais sem terra.

No dia 04 de junho de 2018, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) lançou o “Caderno de Conflitos no Campo Brasil 2017”, e os dados apresentados são alarmantes. A violência no campo aumentou nos dois últimos anos. O índice de assassinatos em 2017 é o maior desde 2003, sendo 73 mortes evidenciadas e 1.639 conflitos em curso. Porém, como bem menciona o caderno, “o lado mais macabro dos assassinatos em 2017 são os massacres. Cinco massacres com 31 vítimas.” Os requintes de crueldade assustam tanto como o número de mortes, tortura, afogamentos, degolas, e corpos carbonizados (CPT, 2018).

O atual contexto da reforma agrária representa um grande desafio a ser enfrentado pela CONTAG, MST, MLT e demais movimentos sociais, a fim de assegurarem o direito constitucional dos agricultores e trabalhadores sem terra aos recursos naturais (terra e água), enquanto elementos fundamentais para fixarem suas famílias no campo, para trabalharem e produzirem com dignidade.

### **8.13. Programa Nacional de Regularização Fundiária**

A regularização fundiária no Brasil é conduzida pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), e se baseia no princípio constitucional de garantia da função social da propriedade e na garantia do direito à moradia digna de famílias que ocupam áreas urbanas e rurais residenciais da União. As ações de transferência de propriedade pela SPU podem dar-se de forma direta ou indireta, sendo esta transmitida a um beneficiário final por um agente intermediário, como o município, por exemplo (SPU, 2018).

No meio rural, a fragilidade da governança fundiária e da gestão territorial, somadas à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável, encontram-se, principalmente, na região amazônica. Esta é, também, a região onde ocorrem a maioria dos conflitos agrários no Brasil. O marco normativo para a regularização fundiária na Amazônia Legal<sup>11</sup> é de 2009, mas sofreu alteração pela Lei Federal n. 13.456, de 11 de julho de 2017, resultante da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. Vale lembrar que o GTB de 2009 conquistou as demandas em torno da elaboração do Código Florestal Brasileiro, do qual participaram as organizações sociais com assento na Câmara Técnica do INCRA e a própria Contag.

<sup>11</sup> De acordo com o IBGE, a Amazônia Legal ocupa 5.016.136,3 quilômetros quadrados, que correspondem a cerca de 59% do território brasileiro. Nesse território habitam cerca de 23 milhões de pessoas, distribuídas em 775 municípios, nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Maranhão e Goiás (CENSO, 2010).

O Programa Terra Legal, criado pela Lei n. 11.952, de 2009, com o objetivo de destinar e regularizar em torno de 57 milhões de hectares de terras públicas federais na Amazônia Legal, é coordenado pela Subsecretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (SERFAL), da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Entre os beneficiários rurais do programa, 97,3% são agricultores familiares que possuem parcelas de até 400 hectares, o que corresponde a 75,9% da área regularizada até 2018. É importante destacar que os requisitos para se tornar beneficiário particular do programa são: (i) possuir a nacionalidade brasileira, ocupando e cultivando a parcela anterior à julho de 2008 e com tamanho máximo de 2.500 hectares; (ii) não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do país e não ter sido beneficiado por programas de reforma agrária ou de regularização fundiária em área rural; e (iii) a parcela precisa ser georreferenciada (SEAD, 2018).

A falta de clareza na definição de perímetros das terras federais levou o governo a adotar sistemas de georreferenciamento para precisão técnica e custos viáveis de terras fixadas em normas do INCRA. Atualmente, o Programa Terra Legal tem cerca de 170 mil parcelas georreferenciadas, destas 1.108 são glebas públicas federais, 155.342 são ocupações, 970 são perímetros urbanos, e o restante, assentamentos, terras indígenas, unidades de conservação, etc. A integração de dados e informações se dá através dos Cadastros da Terra, que relaciona a localização geográfica, a pessoa e o tipo de

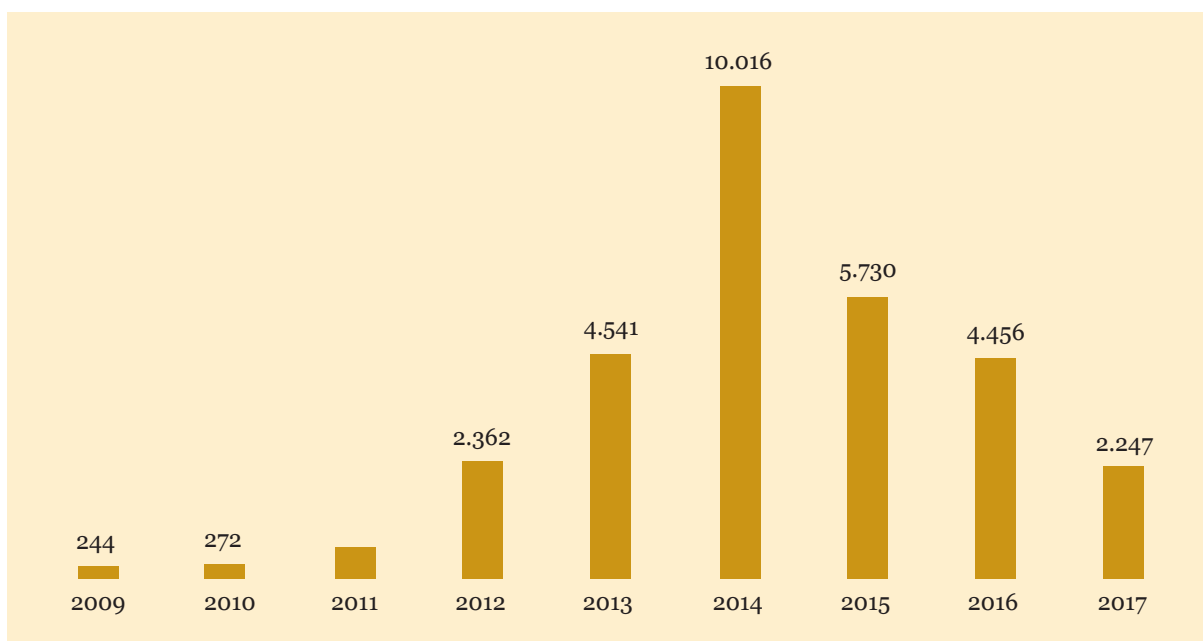
vínculo que esta possui com imóvel (SERFAL, 2018).

Em 2013, o governo instituiu a Câmara Técnica (CT) com o objetivo de simplificar a consulta para destinação das terras. Dela participam a SEAD/SERFAL, que a coordena, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a SPU e o INCRA, além de representantes do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), e outros convidados. Os estados são consultados e, geralmente, participam das reuniões da CT. A partir daí houve

aprimoramento logístico e metodológico, adaptados às especificidades locais, que criou mutirões integrados para a emissão dos títulos de propriedade, possibilitando também a realização simultânea do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O Gráfico 11 mostra a evolução dos títulos de propriedade emitidos entre 2009 e 2017, que beneficiaram a um total de 30.500 famílias com a regularização de terras rurais, pelo Programa Terra Legal. Observa-se ainda que a meta estipulada em 10.936 títulos para o ano de 2017 não pôde ser cumprida pelo Programa. (SEAD, 2018).

**Gráfico 11. Evolução da emissão de títulos de propriedade no Programa Terra Legal entre 2009-2017 (em mil famílias).**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da SERFAL/Deplan (2018).

Para os beneficiários, a titulação de terras permite a segurança jurídica e o acesso às políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar, além do estímulo à preservação ambiental, à organização produtiva e comercial e ao desenvolvimento sustentável da unidade familiar regularizada. O Terra Legal ainda prevê uma série de ações pós titulação, devido a inadequação do mercado de terras na Amazônia “para ser aplicado diretamente na cobrança do preço da terra, por não considerar as condições do público atendido da regularização fundiária na Amazônia Legal” (SERFAL, 2018).

Para tanto, a SERFAL defende, entre outras ações: a definição de atualização e periodicidade das informações através da coleta de dados; a prioridade da titulação para unidades de até um módulo fiscal, eliminando mecanismos de precificação da terra; o apoio à produção de estudos

sobre mercado de terras; a criação de uma unidade central do governo que acompanhe o mercado de terras; a integração com outras políticas, como os programas de crédito do Pronaf para custeio e investimento, as políticas de segurança alimentar e nutricional, ATER, as políticas voltadas ao empoderamento feminino, as políticas do Ministério do Meio Ambiente voltadas para a agricultura familiar e a sustentabilidade territorial; e a aplicação de marcos globais como as Diretrizes Voluntárias de Governança da Terra (DVGT), da FAO (SERFAL, 2018).

Além do programa federal, muitos Estados possuem programas de regularização fundiária e seus desempenhos variam de acordo com a matiz política do Governo Estadual. Para muitos dirigentes da CONTAG e das federações filiadas este é um tema prioritário na agenda sindical e um desafio a ser enfrentado pelo setor.

### **8.14. Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF**

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) está em consonância com um conjunto de normas do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA), particularmente a Lei Complementar n. 93, de 04 de fevereiro de 1998, a Lei 13.001, de 20 de junho de 2014, e o Decreto n. 4.892/2003, com redação modificada pelo Decreto n. 9.263, de 10 de janeiro de 2018 (BRASIL, 2018).

O PNCF oferece uma série de condições para a compra de imóvel rural por meio de financiamento, destinado aos trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra ou àqueles agricultores/as familiares com pouca terra. O financiamento pode ser usado ainda para a estruturação do imóvel rural e do projeto produtivo familiar, na contratação de ATER e no que a família considere necessário para a sua autonomia social e econômica. O programa prevê também um conjunto de ações destinadas ao incentivo à participação de jovens e mulheres, bem como projetos voltados à preservação do meio ambiente. Em suma, o PNCF é uma ação complementar à Reforma Agrária, já que financia a aquisição de imóveis que não podem ser desapropriados, e o órgão encarregado da sua execução é a Subsecretaria de Reordenamento Agrário (SRA), coordenada pela SEAD.

Além de ser trabalhador/a rural sem terra, meeiro, posseiro, arrendatário ou agricultor familiar que possua pouca terra, os candidatos ao crédito não podem ter

sido anteriormente beneficiados por programas de reforma agrária; devem apresentar idade acima de 18 e abaixo de 65 anos, jovens maiores de 16 e abaixo dos 19 anos de idade, desde que emancipados; devem ter renda ou patrimônio familiar em conformidade com o disposto na linha de financiamento; e comprovar 5 anos de experiência na atividade rural nos últimos 15 anos (INCRA, 2017).

Quanto aos imóveis rurais passíveis de compra com o financiamento do PNCF, devem cumprir os seguintes requisitos: não serem passíveis de desapropriação, com área abaixo de 15 módulos fiscais, ou acima dos 15 módulos se considerada produtiva pelo INCRA; devem estar regularizados, com escritura pública registrada em cartório e livres de qualquer gravame ou ônus; o proprietário deve possuir título legal e legítimo da propriedade, deter a posse e dispor da documentação que comprove a cadeia dominial de 20 anos; não haver sido objeto de transação comercial nos últimos 2 anos, com exceção dos casos de espólio ou excepcionais aprovados pelo CEDRS; não pode situar-se em áreas de reserva indígena, comunidades quilombolas ou unidades de conservação ambiental de proteção integral.

As linhas e condições de financiamento adotadas pelo PNCF, após a sua modificação legal decretada em janeiro de 2018, são as seguintes:

**PNCF Social:** Abrange a Região Norte e a área da SUDENE; famílias de renda anual de até R\$ 20 mil (current US\$ 6 thousands) e patrimônio de até R\$



40mil (current US\$ 12.1 thousands); juros de 0,5% ao ano; e bônus de 40%.

**PNCF Mais:** Demais regiões, exceto SUDENE; renda anual de até R\$ 40 mil e patrimônio de até R\$ 80mil (current US\$ 24.2 thousands); taxa de juros de 2,5% ao ano; e Bônus de 20%.

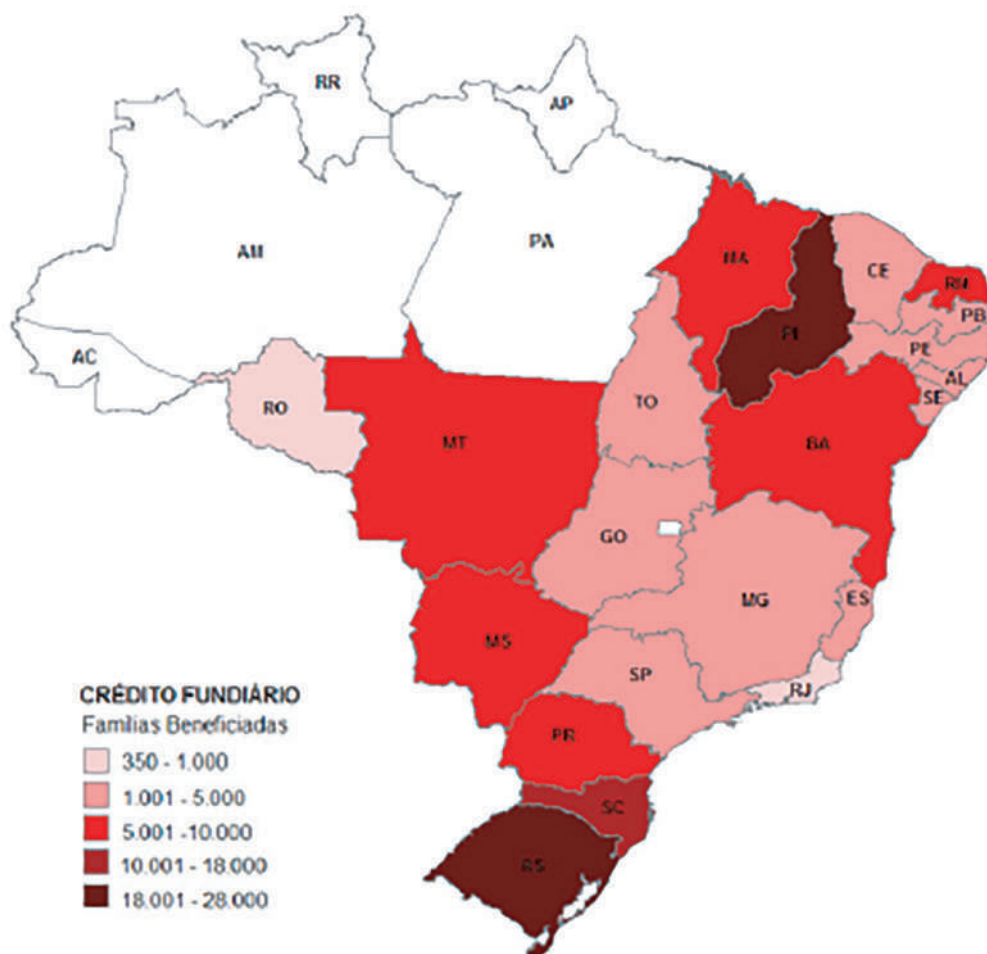
**PNCF Empreendedor:** atende todo o Brasil; renda anual de até R\$ 216 mil (current US\$ 65.3 thousands) e patrimônio de até R\$ 500 mil (current US\$ 151.2 thousands); juros de 5,5% ao ano; sem bônus. Esta linha possui risco bancário e sua regulamentação será definida pelo agente financeiro que aderir à operacionalização da mesma.

Todas essas linhas ou modalidades de financiamento possuem teto de R\$ 140 mil (current US\$ 42.3 thousands) e o pagamento do crédito pode ser feito em até 25 anos, com 36 meses de carência. Este novo formato do programa prevê também

o pagamento de ATER durante 5 anos, no valor total de R\$ 7.500 (current US\$ 2.3 thousands), com recursos do Fundo de Terras, além de reajustar os limites do financiamento e simplificar o fluxo de tramitação, o processo de contratação e do *checklist*, deixando-o mais padronizado e menos burocrático. Os ajustes que se referem à elevação do teto de financiamento, limite para pagamento e redução de taxas de juros, assim como a readequação de outras linhas gerais do PNCF sofreram influência das mobilizações do GTB, exercendo a Contag e demais movimentos do campo influência na formulação do programa.

O Mapa 4 apresenta os principais estados brasileiros de residência das famílias beneficiadas pelo programa, sendo o Rio Grande Sul e o Piauí onde se destaca a maior participação no acesso ao financiamento, com um número aproximado de entre 18 e 28 mil famílias beneficiadas, em mais de 2.000 municípios.

**Mapa 4. Participação no PNCF por estados (2002-2018).**



Fonte: SRA/SEAD, (2018).

De acordo com os dados disponibilizados pela SRA no painel de políticas da SEAD, entre 2003 e 2017, foram beneficiadas pelo PNCF um total de 102.235 famílias, que contrataram R\$ 2.839.271.420,16 (current US\$ 0.86 billions) para aquisição de uma área total de 1.936.465,32 de hectares. Destaca-se o período de 2006 a 2008 com maior número de famílias beneficiadas (47.144), e com financiamento de R\$ 1.246.500,00 (current US\$ 0.38 millions) para a com-

pra de imóvel rural e beneficiamento da unidade produtiva. Observa-se, entretanto, que após a mudança de governo em 2015, o número de beneficiários e o valor contratado caíram abruptamente entre 2016 e 2017, em função das limitações impostas ao setor pelo novo governo (Tabela 15). Os dados registrados até outubro de 2018 são ainda piores, apenas 129 famílias foram beneficiadas com o financiamento para a compra de uma área equivalente a 1.580 hectares (SEAD, 2018).

**Tabela 15. Evolução dos contratos PNCF 2003-2017.**

Ano	Famílias beneficiadas	Área adquirida (ha)	Valor contratado		
2003	9.35	384.116,83	208.204.802,26	459	214
2004	6.171	127.339,62	85.840.114,97	176	84
2005	9.386	167.590,57	159.741.523,87	310	151
2006	16.73	256.668,42	390.765.936,38	735	356
2007	18.064	276.133,18	498.649.870,65	897	438
2008	12.35	192.255,68	357.155.498,56	607	294
2009	6.593	100.454,96	236.167.925,47	385	182
2010	6.573	103.370,46	221.373.028,45	341	160
2011	5.918	96.845,87	134.422.052,50	194	91
2012	4.175	143.903,59	210.788.800,46	288	135
2013	1.894	20.963,99	77.293.963,42	100	47
2014	1.649	21.196,30	80.260.902,75	97	46
2015	2.15	27.911,74	108.954.253,24	119	59
2016	935	13.158,70	49.064.245,72	51	25
2017	297	4.555,41	20.588.501,46	21	10
Total	102.235	1.936.465,32	2.839.271.420,16	4.778	2.292

Fonte: SRA/SEAD, (2018). Dólar PPP: World Bank. IPCA: IBGE.

A análise sobre a participação por sexo no PNCF, a partir das informações oficiais disponíveis, é preocupante, pois nos dois primeiros anos do programa (2002 e 2003) os percentuais de mulheres beneficiadas eram de 98% e 95% respectivamente, em relação ao total de beneficiários. Em 2004, esse percentual caiu para 17% e, desde então, alcançou o seu pico somente em 2018, quando a participação das mulheres alcançou 27% do total de beneficiários. Em contrapartida, os homens incrementaram a sua participação, passando de 2% para

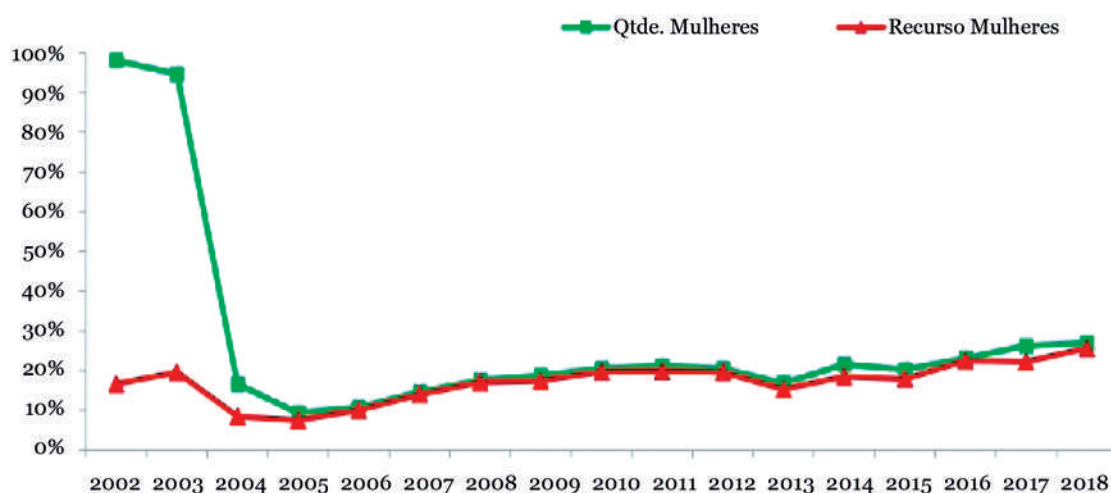
73% no mesmo período. Quando comparado, porém, com os dados sobre o acesso de mulheres aos recursos do PNCF, observa-se que nos dois primeiros anos de execução do programa as mulheres acederam a 17% e 20% dos recursos, respectivamente (SEAD, 2018).

A Secretaria de Mulheres Trabalhadoras Rurais da Contag questionou a validade desses dados junto à Secretaria de Reordenamento Agrário, do governo federal, e foi informada de que

há possibilidade de erro ou de interferência de outro programa, como os de documentação pessoal ou de titulação de propriedade de terras para mulheres rurais, no momento em que houve o levantamento de dados pelo PNCF. Em

todo caso, esses são os dados oficiais apresentados pelo governo brasileiro. O Gráfico 12 mostra a evolução (e diferença observada entre) da participação e do acesso aos recursos do PNCF pelas mulheres rurais.

**Gráfico 12. Evolução da participação e do acesso de mulheres rurais ao PNCF (2002-2018).**



Fonte: SRA/SEAD, 2018.

### **8.15. Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER**

A assistência técnica e extensão rural é um instrumento fundamental para a organização produtiva e inserção comercial da agricultura familiar. De modo que seu desenvolvimento socioeconômico está estreitamente vinculado à prestação adequada dos serviços de ATER. De acordo com os dados divulgados pelo IBGE, a prestação dos serviços regulares de ATER aumentou em até quatro vezes a produção e a produtividade das unidades familiares de produção que a recebeu regularmente, em comparação àquelas que não tiveram acesso a esses serviços (IBGE, 2006).

O instrumento normativo vinculante é a Lei Geral de ATER, de n. 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de ATER na Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PRONATER (BRASIL, 2010).

Em 2014, o Decreto 8.252, de 26 de maio, cria Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) com o compromisso de universalizar o acesso à ATER, tendo por base os princípios, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), assegurando um serviço público gratuito de ATER agroecológica e diferenciada para os diversos públicos da agricultura familiar. A ANATER tinha previsto, em 2014, um orçamento de R\$1,3 bilhões que não foi

executado por diversas razões, dentre as quais destacam-se a falta de infraestrutura, normativos complementares e o processo de impeachment da Presidenta Dilma. Os recursos para a agência prestar serviços de ATER, em 2018, são da ordem de R\$ 185 milhões.

É importante destacar que a ANATER é uma conquista do Grito da Terra Brasil, que apresentou e persistiu com a demanda nas pautas de reivindicações desde 2009 até a sua criação em 2014. A CONTAG sempre defendeu a (re)criação de uma agência de Estado dotada de infraestrutura e orçamento suficientes para prestar um bom serviço de ATER ao universo de agricultores familiares e assentados de reforma agrária.

De acordo com os dados do governo brasileiro, entre 2010 e 2018 foram beneficiadas 1.557.931 famílias com serviços de ATER, o que equivale a 45,8% das famílias com DAP no país (SEAD, 2018). Os dados constantes na Tabela 16 referem-se à evolução dos contratos firmados com empresas públicas e privadas prestadoras desses serviços e o volume total de recursos disponibilizados entre 2010 e 2016. Observa-se que a empresa privada adquire relevância no lançamento de chamadas públicas de contratação dos serviços de ATER para a agricultura familiar, havendo pico na disponibilização de recursos em 2012 e uma redução significativa destes em 2016, após o enfraquecimento das políticas públicas voltadas para o setor. Não obstante, as empresas de caráter privado são as mais prejudicadas no processo de contratação e pagamento dos serviços.

**Tabela 16. Evolução do número de contratos de ATER (2010-2016).**

Ano	ITEM	EMPRESA PÚBLICA	EMPRESA PRIVADA	TOTAL (R\$ correntes)	TOTAL (US\$ PPP millions)
2010	Nº contratos	80	90	170	
	Valor (R\$)	96.676.068,23	74.095.066,46	170.771.134,69	123.2
2011	Nº contratos	23	45	68.00	
	Valor (R\$)	22.896.678,18	48.950.730,60	71.847.408,78	48.8
2012	Nº contratos	36	49	85.00	
	Valor (R\$)	193.223.216,93	217.568.697,49	410.791.914,42	263.5
2013	Nº contratos	43	62	105.00	
	Valor (R\$)	166.619.001,92	184.898.221,66	351.517.223,58	213.1
2014	Nº contratos	21	102	123.00	
	Valor (R\$)	71.842.796,92	295.995.154,48	367.837.951,40	210.5
2015	Nº contratos	1	16	17.00	
	Valor (R\$)	2.993.836,30	48.904.441,64	51.898.277,94	27.9
2016	Nº contratos	0	1	1.00	
	Valor (R\$)	-	708.162,06	708.162,06	0.4
TOTAL	Nº contratos	204	365	569.00	
	Valor (R\$)	554.251.598,48	871.120.474,39	1.425.372.072,87	887.4
%	Nº contratos	36%	64%		
	Valor (R\$)	39%	61%		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados DATER/SAF/SEAD/CC, (2017). Dólar PPP. World Bank. IPCA: IBGE.

Em 2017, o governo estimou as seguintes metas para o beneficiamento de ATER: todos os contratos passam a serem operados pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER); 60 mil famílias serão atendidas pelo Programa Dom Helder Câmara no Nordeste, Norte de Minas Gerais e Espírito Santo; 1.012 organizações da agricultura familiar serão atendidas pelo Programa ATER Mais Gestão; 50 mil famílias serão atendidas nas demais regiões do Brasil e 18 mil famílias de povos e comunidades tradicionais (SEAD, 2017).

Um levantamento feito pela Secretaria de Mulheres Trabalhadoras Rurais da Contag estimou em 6.079 o número de mulheres atendidas entre 2016 e 2018, havendo até outubro deste ano apenas um (1) contrato vigente para prestação

de serviços de ATER específica para mulheres, no território de Curimataú, Paraíba. Também nessa política, mulheres e juventude rural encontram dificuldades relacionadas ao acesso. De fato, entre os entrevistados do sistema Contag, 70% das mulheres e 77,3% da juventude rural, respectivamente, afirmam que é uma política extremamente necessária para o desenvolvimento da agricultura familiar. Mas consideram muito ruim a sua implementação, especialmente em quanto a acesso, abrangência territorial e burocracia requerida.

A Contag (2018) elencou ainda uma série de desafios para uma implementação adequada dos planos de ATER, quais sejam:

O baixo volume de recursos destinados ao orçamento total previsto, chegan-

do ao **máximo** R\$ 631 milhões (current US\$ 190.8 millions) em 2015, e reduzido a R\$ 185 milhões (current US\$ 55.9 millions) em 2018, enquanto a demanda média para universalização dos serviços de ATER em território nacional está estimada em cerca de R\$ 4,3 bilhões (current US\$ 1.3 billion), considerando um mínimo de R\$ 1.000,00 (current US\$ 302.35) por família beneficiada ao ano, para contratação de serviços, pagamento de horas técnicas e custeio da atividade.

É baixo o número de agentes de campo para os serviços de ATER, que atualmente está em torno de 23 mil técnicos que atuam em todo o território nacional. Em contrapartida, se considerarmos, por exemplo, a relação de um (01) agente de campo para atendimento a cem (100) famílias beneficiárias, precisaríamos de, no mínimo, dobrar o número de agentes de campo contratados. A realização de concurso público para renovação e ampliação de quadros técnicos de empresas de ATER possui uma série de dificuldades, a começar pelas limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal que impõe dificuldades aos estados, tanto para abertura de editais quanto para a contratação dos serviços de ATER, dado o esgotamento financeiro do estado em quanto ao cumprimento das folhas de pagamento. O resultado imediato dessas limitações legais e financeiras é a subcontratação dos serviços nas modalidades bolsista, técnico temporário, etc. resultando em relações de trabalho precárias, em prestações de serviço descontinuadas, e, conseqüentemente, na má qualidade dos serviços de ATER prestados e no enfraquecimento do

potencial de desenvolvimento da agricultura familiar.

Não há vontade política do governo federal atual em implementar de fato a ANATER, e isso resulta na não consolidação da estrutura do próprio órgão executor, que tem operado com baixo volume de recursos e com número insuficiente de profissionais qualificados para executarem as ações previstas na PNATER. Ainda nesse sentido, a ANATER, como serviço social autônomo, tem um “problema de origem” relativo à limitação de firmar contratos de gestão – único instrumento pelo qual se estabelece a relação com o governo federal –, que se dão exclusivamente com a SEAD. A ausência de vínculo com o governo, exceto com a SEAD para o repasse de recursos, faz com que os demais ministérios não submetam seus orçamentos específicos à gestão da SEAD. Dessa forma, os únicos recursos repassados para ANATER são oriundos da SEAD e outros órgãos estratégicos para a agricultura familiar acabam sendo excluídos do sistema de ATER.

A metodologia empregada é inadequada. Há necessidade de ajustes e atualização também nos temas e conteúdos trabalhados na ATER, que deve considerar vários fatores, como as mudanças climáticas, a geração de energia sustentável, a gestão interna dos empreendimentos familiares, a organização para acesso aos mercados, entre outros, com destaque para os sistemas agroalimentares sustentáveis.

A forma de contratação e pagamento dos serviços prestados pelas empresas pú-

blicas está resolvido pelo instrumento específico de contratação estabelecido entre a ANATER e essas empresas. Porém, cabe menção a uma “anomalia”, no que se refere ao valor repassado – relativo ao aporte para custeio das atividades – que deveria limitar-se a 40 ou 50% do valor médio pago às empresas privadas por família atendida ao ano (cerca de R\$ 1000,00 por família). Pois cabe aos governos dos estados o pagamento da remuneração dos técnicos, o que equivale a 60% ou 70% do custo dos serviços. Entretanto, o valor dos repasses da ANATER para os estados tem sido muito superior a esse percentual. No caso das empresas privadas, restam as chamadas públicas de ATER que continuam extremamente engessadas em relação à definição do tipo e da quantidade de atividades, carga horária, e outras limitações para as prestadoras de serviços. Quando, de fato, as chamadas deveriam estabelecer apenas os seguintes critérios: volume de recursos por lote de chamada; área de abrangência do lote; número e tipo de público a ser atendido. Nesse caso, deveria ficar a cargo da prestadora de serviço a definição de metodologia e do plano de trabalho adotado.

Outro problema grave para as empresas privadas está relacionado ao pagamento. Essas instituições dependem dos recursos captados para continuarem operando e, na prática, não ocorre adiantamento do valor contratado para início das atividades. São recorrentes os atrasos no pagamento de serviços já prestados, impostados no sistema e aprovados pelo contratante. O reflexo disso é o sucateamento e/ou a falência de inúmeras em-

presas privadas prestadoras dos serviços de ATER.

Cabe menção à proposta do Pronaf Produtivo Orientado (PPO), apresentada pelo governo à Contag em substituição ao Pronaf Sustentável, que não vigorou ao tentar vincular o crédito à ATER enquanto visão sistêmica para a unidade familiar de produção, por duas razões principais: o sistema utilizado era demasiado complexo para os agentes de ATER, e a estratégia de vincular o crédito à ATER não foi apropriada pelas equipes dos projetos-piloto do Pronaf Sustentável. Para solucionar esse problema, criou-se o PPO no Plano Safra 2014-2015.

O PPO nasceu como uma possibilidade de financiamento das atividades das unidades de produção familiar vinculadas à prestação dos serviços de ATER. Outra vantagem dessa modalidade do Pronaf é a fonte de recursos, oriunda dos Fundos Constitucionais, que não estão atrelados diretamente ao orçamento geral da União e não são, portanto, passíveis de contingenciamento nem de cooptação pelo Executivo ou pelo Legislativo para outros fins. Infelizmente, desde seu lançamento até hoje, não houve sequer uma proposta de contratação no âmbito do PPO. Em princípio, o principal motivo era a alta taxa de juros, de 4,5% ao ano, que por demanda da Contag foi reduzida para 2,5% ao ano no Plano Safra 2018-2019.

O PPO é uma aposta atual das organizações representativas dos agricultores familiares, pois se destina a: (i) financiar a produção da unidade familiar, desde que



esta tenha, obrigatoriamente, serviços de ATER contratados nos três primeiros anos de implementação do projeto e que coincidam com o período fixo de carência. O serviço é pago pelo agricultor que receberá desconto no pagamento das parcelas, em caso de adimplência; (ii) o serviço é contínuo e não se restringe ao processo de plantio como na proposta anterior, mais bem contempla a produção, o beneficiamento e a comercialização dos produtos, tendo a família beneficiada acompanhamento técnico durante todo o proces-

so abrangido nos três primeiros anos de implementação do projeto produtivo, que coincide com o período de carência do financiamento; (iii) a contratação dos serviços pode ser renovada por mais três anos, sendo 6 anos em total dedicados ao desenvolvimento da unidade produtiva familiar e sua inserção nos mercados; e (iv) outro fator importante é a garantia de pagamento para a empresa prestadora de serviço de ATER ao longo dos anos de prestação dos serviços, evitando sua quebra ou falência.

### **8.16. Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR**

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) foi criado pelo Governo Federal no âmbito do Programa *Minha Casa Minha Vida (MCMV)*, pela Lei n. 11.977 de 2009, com a finalidade de possibilitar ao agricultor familiar, ao trabalhador rural e às comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo, seja construindo uma nova casa ou reformando, ampliando ou concluindo uma já existente (BRASIL, 2009).

O objetivo do programa é reduzir o déficit habitacional rural e, fundamentalmente, fixar o homem e a mulher no campo, com o olhar para juventude e, consecutivamente, para sucessão rural. Podem ser beneficiárias todas as categorias relacionadas ao PNHR - MCMVR:

- Os trabalhadores rurais, pessoas físicas que, em propriedade rural, prestam serviços ao empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário.

- Os beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF que se enquadram como agricultores familiares, sendo obrigados, porém, quando da contratação dos projetos, a apresentarem declaração da Unidade Técnica Estadual ou instituição similar de que não utilizaram recursos do PNCF para a construção de moradias.

- A partir da Portaria Interministerial n.º 78/13, do Ministério das Cidades, os agricultores familiares beneficiários do

Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, desde que integrantes do Grupo 1.

Os critérios para enquadramento no PNHR são definidos por:

**Aptidão.** Ser indicado pela Entidade Organizadora; possuir CPF regular junto a Receita Federal; possuir capacidade civil, ou seja, maioria civil ou menor emancipado com 16 anos completos; ser proprietário de área inferior a quatro módulos fiscais; ser brasileiro nato ou naturalizado, ou, em caso de estrangeiro, apresentar o visto permanente no país; e apresentar a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), emitida nos últimos dois anos (Grupo I), por instituição credenciada pela SEAD/MDA.

**Renda.** O enquadramento por renda admite que sejam beneficiários do PNHR aqueles agricultores familiares e trabalhadores rurais que possuam renda anual de até R\$ 17.000,00 (current US\$ 5.1 thousands).

Até 2015, foram construídas mais de 120 mil casas na zona rural, destas 40 mil pela atuação direta da Contag, Federações e Sindicatos filiados e organizações parceiras, que identificam áreas prioritárias para execução do PNHR (CONTAG, 2018).

O valor financiado para a construção da moradia em 2018, nas regiões Sul, Sudeste, Centro Oeste e Nordeste foi definido em R\$ 34.200,00 (current US\$ 10.3 thousands) para os beneficiários do Grupo 1, tendo o beneficiário a responsabilidade pela contrapartida total de R\$ 1.368,00

(current US\$ 413.62) sobre aquele valor, e a serem pagos em quatro cotas de R\$ 342,00 (current US\$ 103.40)/ ano. Para a região Norte do país, o valor do recurso destinado ao financiamento da moradia é de R\$ 36.400,00 (current US\$ 11.1 thousands), sendo a contrapartida do agricultor definida em R\$ 1.464,00 (current US\$ 442.64) divididos em quatro parcelas anuais de R\$ 366,00 (current US\$ 110.67) (BANCO DO BRASIL, 2018).

No que se refere aos recursos destinados pelo PNHR para financiamento de reforma, ampliação e/ou conclusão de moradia já existente, as propostas do Ministério das Cidades por regiões do país foram estipuladas em R\$ 20.700,00 (current US\$ 6.3 thousands) para as regiões Sul, Sudeste, Centro Oeste e Nordeste, com contrapartida dos beneficiários do Grupo 1 de R\$ 828,00 (current US\$ 250.35) em quatro parcelas de R\$ 207,00 (current US\$ 62.59) ao ano. Já o recurso definido nessa linha para a região Norte do país é de R\$ 22.100,00 (current US\$ 6.7 thousands) e a contrapartida do agricultor de R\$ 884,00 (current US\$ 267.28), a ser paga em quatro parcelas de R\$ 221,00 (current US\$ 66.82) ao ano (BB, 2018).

A razão de serem destinadas maiores quantidades de recursos ao financiamento de moradia na região Norte do país se deve às dificuldades de acesso, deslocamento e entrada dos materiais de construção nas comunidades rurais.

O repasse orçamentário para assistência técnica implica no montante de R\$

1.000,00 (current US\$ 302.35) para engenharia e outros R\$ 700,00 (current US\$ 211.65) para aplicação na questão social, o que inclui organização familiar e produtiva alinhada à preservação ambiental.

A última etapa do Programa Minha Casa, Minha Vida rural, iniciada em 2018, que ampliou o repasse de recursos para financiamento de construção por unidade habitacional a R\$ 34.200,00 (current US\$ 10.3 thousands) e R\$ 36.600,00 (current US\$ 11.1 thousands), respectivamente, sofreu, em sua rubrica uma perda orçamentária de mais R\$ 2,5 bilhões (current US\$ 211.6 millions) desde 2015. Também diminuiu em mais da metade (50 mil) o número total de unidades habitacionais a serem financiadas pelo PNHR em 2018 e, por conseguinte, a participação social na execução do programa, já que a Contag incumbiu a execução de apenas 5 mil unidades, o que corresponde a uma perda de 75% em participação na execução do programa em relação ao período anterior (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018).

As demandas do movimento sindical por habitação rural retomam o primeiro Grito da Terra (1995), mas se efetivaram somente em 2009, com a adoção do PNHR. A Contag participou de todo o processo, desde a sua formulação até a execução do PNHR, havendo conseguido, também pelo GTB 2013, a autorização necessária para a liberação de construções de casas de madeira na região Norte do país. Por esses e outros motivos, o PNHR é um dos programas mais importante entre os agricultores/as familiares, pois promove sua inclusão nos sistemas de mora-

dia digna a baixo custo de contrapartida, permitindo que estes/as não encontrem grandes dificuldades em financiar a casa própria.

Entre os entrevistados na pesquisa feita pela Contag, 86% declara conhecer o programa e sua execução em algum dos territórios em que atua, havendo alto índice de participação das federações e sindicatos nos quais atuam essas lideranças. No entanto, alguns desafios ainda precisam ser superados:

- (i) Simplificar as normas de acesso ao programa, em função de que muitos agricultores encontram dificuldades de apresentar documentos de posse e propriedade da terra;
- (ii) Reduzir o déficit habitacional, que ainda é muito alto, chegando a 1,3 milhões de casas a serem construídas no meio rural; muitas casas com reforma apresentam a necessidade de ampliação e/ou conclusão;
- (iii) Integrar o PNHR a outros programas, como o Luz para Todos e Água para Todos, que não andam juntos e, portanto, existem diversos casos em que se tem a casa sem abastecimento de energia e água. Ou ainda, não se tem o financiamento da casa por falta de água e energia no local de residência;

(iv) Incorporar o PNHR como prioridade para os municípios e obter dos gestores públicos locais o compromisso de por a contrapartida financeira para reduzir o déficit habitacional rural.

(v) Melhorar a compreensão, de parte dos representantes dos agentes financeiros, sobre as particularidades e especificidades do meio rural em comparação ao meio urbano.

Em 2018, a Lei Orçamentária Anual destinou o equivalente a R\$ 262.293.299,00 (current US\$ 79.3 millions) na rubrica Subvenção econômica destinada à implementação de projetos de interesse social em áreas rurais, definida pela Lei n. 11.977, de 2009 (CONTAG, 2018). Porém, com o objetivo de sanar o atual déficit habitacional, especialmente nas regiões Norte e Nordeste do país, a Contag apresentou uma proposta de incremento para R\$ 404.930.796,00 (current US\$ 122.4 millions) para o exercício seguinte (2019), devendo esta ser ou não acatada pelo novo Governo.

### 8.17. Projeto Dom Helder Câmara

O Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), iniciado em 2001, a partir de uma acordo de empréstimo celebrado entre o governo brasileiro e o FIDA, e com apoio do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), é um programa de ações destinadas ao combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável na região do semiárido do Nordeste brasileiro, com foco nas demandas das famílias beneficiárias e fundamento no conceito de convivência com o semiárido, articulando as dimensões sócio-políticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas aliados aos processos participativos de plane-

jamento, gestão e controle social (FIDA, 2010).

O PDHC atuou em 6 estados do Nordeste Brasileiro, 8 Territórios Rurais e 77 Municípios da região do Semiárido (Mapa 5). Em total foram destinados USD 93 milhões para o desenvolvimento de ações com o objetivo de sanar as carências relativas à assistência técnica, geração de renda e desenvolvimento social de assentamentos da reforma agrária e de comunidades vizinhas dos estados do Ceará, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe e Piauí. No Mapa 5 é possível visualizar os territórios que se beneficiaram do Projeto Dom Helder Câmara.

**Mapa 5. Municípios atendidos pelo PDHC.**



Fonte: FIDA, (2011).

O PDHC beneficiou 15.050 famílias com ações voltadas para: (i) Organização do desenvolvimento social, prestando serviços de formação para 346 associações de beneficiários, especialmente sindicais, e a uma rede de 113 mobilizadores de base que ampliaram a participação das comunidades nas atividades do projeto; (ii) Desenvolvimento da produção e da comercialização, através da prestação de serviços assistência técnica, extensão rural e aconselhamento, das quais resultaram a organização de 372 unidades de demonstração para o fortalecimento da capacidade agrícola e 511 iniciativas de produção propostas pelas associações de beneficiários, voltadas para o acesso a mercados institucionais criados pelo PAA e mercados privados, por exemplo, a expansão de 36 feiras agroecológicas; (iii) Desenvolvimento de serviços financeiros para as cooperativas de crédito e demais beneficiários, mediante processos de formação para elaboração de propostas de crédito para concessões de empréstimos do Pronaf, o que resultou em mais de

9.700 operações de crédito promovidas com o apoio do projeto; (iv) Ensino e formação de jovens e famílias de agricultores, com o objetivo de fortalecer as capacidades e autonomia socioeconômica para a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários; e (v) Gênero, idade e etnicidade como questões transversais em todos os componentes do projetos, incluídos aqueles voltados para os programas de crédito e para a participação de jovens, mulheres e homens de diferentes idades no desenvolvimento das comunidades. Mais de 14 mil mulheres foram beneficiadas, e essa ação foi reproduzida em todo o território nacional pelo MDA (FIDA, 2010).

A Tabela 17 apresenta o número de famílias beneficiadas por território-alvo da execução das ações do PDHC, o que incluiu ainda a outras 2.703 famílias beneficiadas em feiras de produtos da agricultura familiar durante o período de execução do projeto. Vale destacar que, em 2015, o PDHC abriu novo edital de seleção para a implementação da sua segunda fase.

**Tabela 17. Número de famílias beneficiadas ao ano pelo PDHC (2002-2009).**

Anos									
Estado	Território	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ceará	Central	1.102	1.087	1.145	1.692	1.692	1.692	1.677	1.677
	Inhamuns	-	-	-	-	879	879	1.325	1.376
Paraíba	Cariri	1.200	1.166	1.084	1.797	1.797	1.797	1.803	1.843
Pernambuco	Araripe	-	-	-	-	1.101	1.342	1.442	1.496
	Pajeú	907	1.361	1.365	1.986	1.986	1.986	1.852	1.875
Piauí	São João	-	-	722	840	840	840	945	947
Rio Grande	Apodi	731	1.194	1.221	1.844	1.871	1.972	2.042	2.050
Sergipe	Sertão Sergipano	286	653	636	903	935	935	1.087	1.083
Outras Famílias*									2.703
<b>TOTAL</b>		<b>4.226</b>	<b>5.461</b>	<b>6.173</b>	<b>9.062</b>	<b>11.101</b>	<b>11.443</b>	<b>12.173</b>	<b>15.050</b>

\* Número de famílias que participaram em feiras da agricultura familiar organizadas pelo PDHC.

Fonte: dados oficiais do PDHC (2010)

O PDHC tornou-se referência nas ações de combate à fome e à pobreza rural da cooperação internacional prestada pelo FIDA no Brasil. O projeto fortaleceu as relações entre diversos atores (governos e organizações sociais locais) e, entre as organizações sociais e as comunidades que representam, gerou redes de multiplicadores, processos formativos, acesso a mercados e políticas públicas.

Do êxito do PDHC resultou, ademais, a expansão da ação do FIDA no Brasil. Atualmente, além do PDHC, FIDA implementa outros projetos no Nordeste brasileiro, como o Dom Távora no estado do Sergipe, o Projeto PROCASE na Paraí-

ba, o Projeto Viva o Semiárido no Piauí, e o Projeto Paulo Freire no estado do Ceará.

Entretanto, essas e outras ações demonstraram a necessidade de formulação de políticas regionais específicas, que contemplem as particularidades regionais da agricultura familiar em função da diversidade social e territorial que esta apresenta. Nesse caso, a Contag tem apresentado, ano a ano, na pauta do Grito da Terra, a reivindicação pela elaboração e implementação da Política de Convivência com o Semiárido, caracterizada por um conjunto de medidas específicas para o desenvolvimento rural sustentável e a segurança alimentar na região.

### **8.18. Previdência Social Rural**

A previdência social no Brasil é um dos três pilares do Sistema Nacional de Seguridade Social e está regida por um conjunto de princípios e normas que asseguram a garantia de renda ao contribuinte e a sua família em casos de doenças, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice. Além de oferecer um conjunto de benefícios que incidem sobre a garantia de renda presente e futura. Desde 1988, a Contag exerce influência no Congresso Nacional para a integração e a garantia de direitos dos trabalhadores rurais agricultores familiares no Regime Geral da Previdência, tendo conquistado a inclusão do setor no Cadastro de Segurado Especial (CNIS), a perícia médica, as políticas de saúde e de assistência social no campo.

Os trabalhadores rurais agricultores familiares vinculam-se ao Regime de Previdência Social pela forma como trabalham a terra e pela forma como estabelecem as relações de trabalho, podendo ser caracterizados em três tipos de segurados: Empregados, Autônomos e Segurados Especiais. Assim, a maior categoria são os denominados segurados especiais, provenientes do segmento da agricultura familiar, dentre os quais se encontram pequenos proprietários, meeiros, parceiros, arrendatários, extrativistas, assentados dos programas de reforma agrária, posseiros e outros.

Amparados por princípios e regras previdenciárias, previstas no texto constitucional, os trabalhadores rurais agricultores familiares também se submetem à Lei de Custeio da Seguridade Social de n.º 8.212 e à Lei de Benefícios da Previdência Social de número 8.213, ambas de 24 de julho de 1991 (BRASIL, 1991). Enquanto os empregados e autônomos participam do custeio do sistema com uma contribuição sobre a remuneração mensal que recebem, os agricultores e agricultoras familiares contribuem com uma alíquota incidente sobre a comercialização da produção rural, e não por meio de contribuição mensal. No plano de benefícios os mesmos gozam do direito de acesso a quase todos os benefícios ofertados pelo sistema, destacando-se a idade de aposentadoria (55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens), reduzida em cinco anos em relação à idade dos trabalhadores urbanos.

Um dos fatores que justificam a redução da idade está no fato de que, no campo brasileiro, a maioria das pessoas ocupadas começaram a trabalhar antes da idade de 14 anos. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 2014 78,2% dos homens e 70,2% das mulheres ocupadas no meio rural começaram a trabalhar antes dessa faixa etária. Na área urbana, os dados mostram uma situação diferente, de modo que 45,3% dos homens e 34% das mulheres iniciaram sua fase laboral antes dos 14 anos de idade (Tabela 18).

**Tabela 18. Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais ocupadas, por situação do domicílio, sexo e faixa etária com que começaram a trabalhar - 2001, 2011 e 2014 (em %).**

Faixa etária	Urbano						Rural					
	Homem			Mulher			Homem			Mulher		
	2001	2011	2014	2001	2011	2014	2001	2011	2014	2001	2011	2014
até 14 anos	60,80%	45,40%	45,30%	45,90%	33,60%	34,00%	89,90%	80,70%	78,20%	84,40%	73,70%	70,20%
15 a 17 anos	23,70%	31,20%	31,00%	25,70%	29,70%	30,10%	8,00%	14,10%	15,70%	9,80%	15,30%	17,30%
18 e 19 anos	10,00%	16,50%	16,30%	14,10%	20,40%	20,10%	1,40%	3,70%	4,40%	2,70%	5,40%	6,30%
20 anos ou mais	5,40%	7,00%	7,30%	14,30%	16,30%	15,90%	0,60%	1,50%	1,70%	3,00%	5,50%	6,10%

(OBS: Os dados dessa Tabela se referem à idade em que os atuais ocupados começaram a trabalhar e não à idade em que as crianças hoje começam a trabalhar. Está se relatando um perfil do passado e não do presente. Fonte: IBGE, PNAD, diversos anos. IPEA (2016).

Os dados mostram que a maioria dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, agricultores e agricultoras familiares, para alcançarem o direito à aposentadoria por idade aos 60 e 55 anos, respectivamente, trabalham em média 46 anos, no caso do homem, e 41 anos a mulher. Essa é uma informação importante, que anda na contramão da ideia corrente de uniformização de uma idade mínima para aposentadoria dos trabalhadores urbanos e rurais. Da mesma forma, indica que o aumento na idade para aposentadoria exigirá dos trabalhadores/as rurais, agricultores e agricultoras familiares, um tempo maior de exposição ao trabalho penoso para sua sobrevivência.

Os dados mostrados na Tabela 19, relativos aos benefícios emitidos para a

clientela rural, demonstram a importância socioeconômica da Previdência Social Rural como política que impulsiona as economias dos pequenos e médios municípios, e que contribui para a distribuição de renda não apenas entre as pessoas, mas também entre os municípios brasileiros. Observa-se que 88% dos benefícios rurais são pagos em municípios de até 50 mil habitantes. Com isso, enquanto as principais fontes de custeio do sistema provêm, principalmente, dos grandes centros urbanos, os benefícios rurais permitem que os recursos da Previdência sejam distribuídos para os municípios do interior do país, fomentando as economias locais. Em mais de 70% dos municípios brasileiros os benefícios previdenciários constituem a principal fonte de recursos que movimentam a economia local.

**Tabela 19. Valor (em R\$) dos benefícios emitidos para a clientela rural, segundo sexo e faixa de população - Jan/2016**

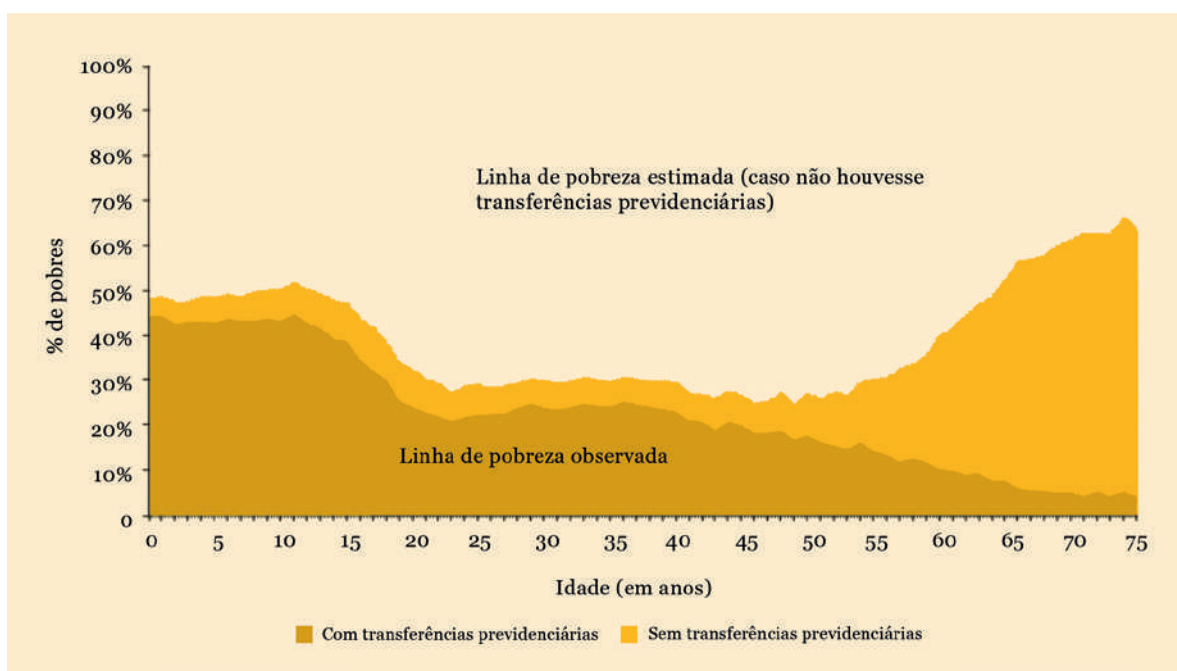
Faixa de população	Número de Municípios	Homem	Mulher	Total	Total
				(R\$)	(US\$ PPP billions)
Até 20 mil	3.818	1.056.691.764,14	1.749.232.468,27	2.815.136.804,49	1,4
De 20 a 50 mil	1.090	1.030.037.688,14	1.771.328.083,96	2.812.833.206,24	1,4
De 50 a 100 mil	351	502.396.312,33	880.478.025,06	1.388.896.170,49	0,7
Mais de 100 mil	305	379.357.473,06	828.661.381,35	1.216.080.730,24	0,6
<b>Total</b>	<b>5.564</b>	<b>2.968.483.237,67</b>	<b>5.229.699.958,64</b>	<b>8.232.946.911,46</b>	<b>4,1</b>

Fonte: SUIBE/Dataprev, (2016). Elaboração: Galiza e Valadares, IPEA, (2016).

A Previdência assume um papel ainda mais relevante quando vinculada ao combate à pobreza, considerando que a maioria dos benefícios emitidos pela previdência (69,2%) corresponde ao valor do salário mínimo. De acordo com o Gráfico

13, a porcentagem estimada de população vivendo abaixo da linha da pobreza no Brasil, caso não houvesse a Previdência Social, seria superior a 60% em pessoas com idade entre 70 e 75 anos.

**Gráfico 13. Linha da pobreza observada e estimada, com e sem transferência da Previdência Social, por idade em anos e % de pobres.**

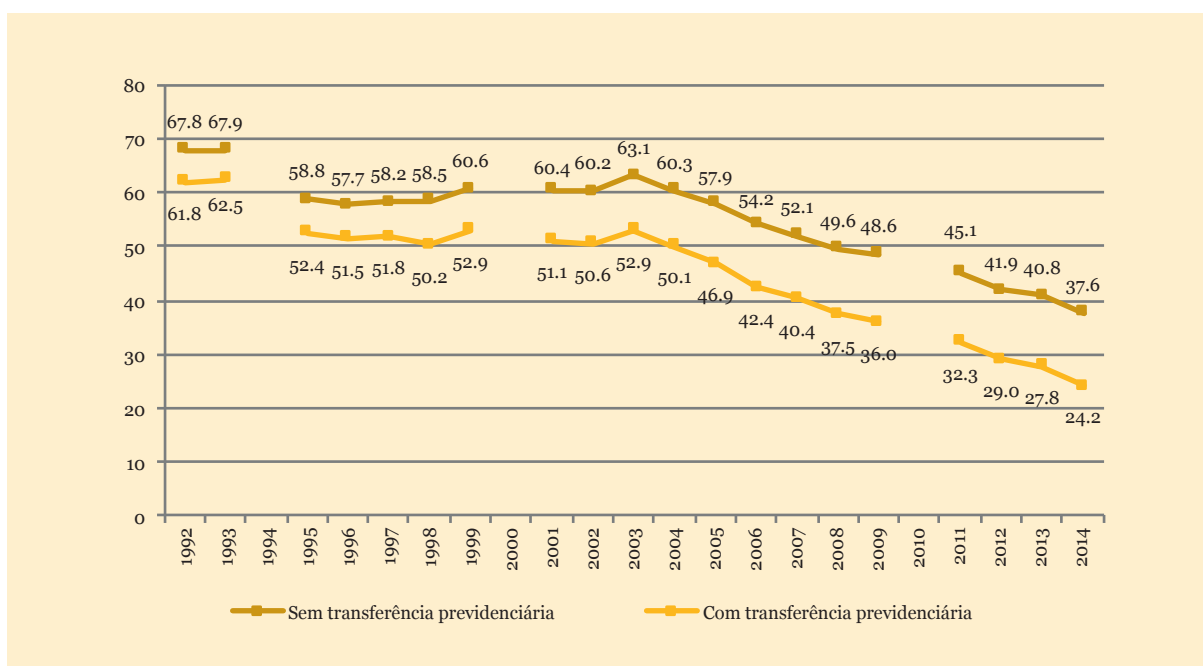


Fonte: IBGE/PNADs. Elaboração: CGEPR/SPPS/MTPS (2015).

O recorte mostrado no Gráfico 14, com e sem as transferências da Previdência, relativo ao percentual de pobres no Brasil, demonstra a importância da defesa de um crescimento permanente do salário mínimo, por sua eficácia como ins-

trumento de redistribuição de renda, não somente como elemento de valorização do trabalho, mas entendido como renda substitutiva do trabalho, elemento fundamental para a vida pós laboral.

**Gráfico 14. Percentual de pobres no Brasil, com e sem as transferências previdenciárias (1992-2014)**



Fonte: IBGE/PNADs. Elaboração: CGEPR/SPPS/MTPS (2015).

De modo que as políticas relativas à valorização do salário mínimo, implementadas pelos governos no período de 2003 a 2016, fizeram com que o salário mínimo fosse reajustado acima da inflação, o que quase dobrou o poder de compra do aposentado rural. Nos últimos dois anos houve retrocesso nessa política, passando o salário mínimo a sofrer reajuste apenas de acordo com o percentual da inflação no país.

No contexto atual, a previdência social rural vem sendo ameaçada com propostas de Reforma que impõem sérios

desafios aos trabalhadores rurais e agricultores familiares, relativos à manutenção da estrutura do sistema social organizado a partir da Constituição Federal de 1988.

Em 2016, o Governo enviou a Proposta de Emenda Constitucional - PEC 287/2016, relativa à Reforma Previdenciária, ainda em curso no Congresso Nacional, com o objetivo de igualar a idade de aposentadoria entre homens e mulheres e entre trabalhadores urbanos e rurais em 65 anos. A proposta originária também elevou o período de carência para



acesso à aposentadoria de 15 para 25 anos, e ainda propôs alteração na forma como os agricultores familiares, segurados especiais, contribuem com a Previdência, substituindo a contribuição com base na comercialização da produção rural por uma contribuição mensal individual para cada membro do grupo familiar rural.

Além dos trabalhadores rurais terem uma vida laboral penosa, em muitos casos com dificuldade para alcançarem a aposentadoria aos 65 anos, é de se considerar que a maioria dos denominados segurados especiais não possui condições econômicas para contribuir mensalmente para a Previdência, já que eles têm problemas com a titulação da terra e com a comercialização dos seus produtos, além de estarem submetidos aos riscos constantes que permeiam a exploração agrícola e pecuária, como as intempéries climáticas, o que lhes retira a capacidade de gerar

renda regularmente. Para os assalariados rurais a questão é ainda mais grave, pelo fato de trabalharem, em sua maioria, na informalidade ou de forma sazonal em períodos de safra.

Portanto, em algum momento, haverá em ambos os casos a interrupção da contribuição mensal à previdência, o que implicará em agravamento da situação de desproteção social. Nesse caso, só restaria aos trabalhadores assalariados rurais, conforme a proposta apresentada pelo governo atual, a perspectiva de acesso ao regime de assistência social, o que garantiria um benefício inferior ao salário mínimo aos 70 anos de idade, em caso de comprovação de renda per capita familiar não superior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Diante desse contexto, a maioria dos trabalhadores/as assalariados/as rurais e agricultores/as familiares poderão ficar desprotegidos da Previdência Social, sobretudo

aqueles que vivem nas regiões mais afetadas pelas mudanças climáticas e que têm sua produção prejudicada a cada ano, por motivo de seca ou excesso de chuva.

É de se destacar ainda a situação das mulheres, diante da tentativa de se equiparar a idade de aposentadoria à dos homens, quando o acesso à proteção previdenciária já é dificultado por questões relacionadas à desigualdade de gênero. A extensa jornada de trabalho das mulheres rurais, associada ao trabalho penoso, não lhes permite alimentar a perspectiva de alcançar a idade mínima de aposentadoria proposta pelo governo.

Portanto, em linhas conclusivas, reafirma-se a Previdência Rural como uma das principais conquistas no plano social, político e econômico alcançada pela população rural brasileira, sendo inegável a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores/as assalariados/as ru-

rais, agricultores familiares com o acesso ao benefício previdenciário no valor de um salário mínimo, implantado após a Constituição Federal de 1988.

Pela ampla cobertura protetiva que promove à população do campo, a previdência rural não pode ser resumida a uma questão meramente financeira, como o quer a tecnocracia no poder. Ela é parte de um modelo de proteção social que elevou o patamar do Brasil em direção ao de Estado de Bem-Estar Social, redistribuindo e interiorizando a renda, dando um significado real ao entendimento de justiça social. Portanto, o desafio atual para as organizações representativas dos trabalhadores assalariados rurais e agricultores familiares é impedir que a reforma da Previdência, pretendida pelo novo Governo que se instala a partir de janeiro de 2019, altere as regras atuais de seguro especial no Regime Geral da Previdência Social.

### **8.19. Mulheres trabalhadoras rurais**

A população rural feminina, no Brasil, é composta por mais de 14 milhões de pessoas, representando 48% da população rural. Parte significativa dessa população habita campos, bosques, florestas e áreas próximas aos cursos de águas. São agricultoras, camponesas, criadoras, assentadas, extrativistas, ribeirinhas, pescadoras artesanais, quebradeiras de coco, indígenas, quilombolas, mulheres caiçaras, mulheres faxinalenses, mulheres pertencentes às populações de fundo de pasto, enfim, mulheres de comunidades tradicionais, em suas diferentes condições etárias, de cor e raça, e com diferentes formas de vida e organizações sociais, e que se dedicam a atividades diversas, seja na agricultura e na criação; seja no extrativismo, na pesca, e também em atividade não agrícola que tem lugar no mundo rural.

No Brasil, as mulheres representam 24,5 da População Economicamente Ativa (PEA) na agricultura (IBGE, 2015). Segundo o Censo Agropecuário de 2006, 16% dos estabelecimentos da agricultura familiar são chefiados por mulheres e 45% dos produtos são plantados e colhidos por mãos femininas, contudo, cerca de 34% das mulheres não possuem rendimento monetário. Essas mulheres desempenham atividades na produção e também no cuidado de suas famílias, e enfrentam discriminações, manifestas ou implícitas, para acessar a recursos produtivos fundamentais como a terra. Além disso, muitos serviços necessários para a melhoria da produção agrícola, como crédito e assis-

tência técnica, frequentemente, não se encontram a sua disposição, pela simples razão de não se considerar que elas possam, autonomamente, ser responsáveis pelos estabelecimentos familiares.

Bancos, empresas de extensão rural, agentes públicos, muitas vezes, só reconhecem os homens (maridos, pais, irmãos ou filhos) na tomada de decisões econômico-produtivas das propriedades, dificultando às mulheres a obtenção, por conta própria, de maiores rendimentos monetários, sem depender de relações no interior das famílias. A falta de reconhecimento do seu trabalho, nas zonas rurais, torna invisível a sua contribuição para a atividade econômica, e conseqüentemente, para a produção de estatísticas públicas.

Assim, o papel produtivo e reprodutivo das mulheres agricultoras familiares para a segurança alimentar, frequentemente, não é considerado. Tampouco a sua contribuição para a conservação da biodiversidade por meio da recuperação de sementes crioulas e práticas agroecológicas. Elas trabalham no preparo do solo, das mudas, no plantio, nos tratamentos culturais, na colheita, na preparação dos produtos para a comercialização (embalagem, secagem, encaixotamento). Além disso, são responsáveis pela transformação dos produtos nas propriedades (fabricação de doces, pães, queijos, etc.). Muitas vezes elas também são as responsáveis pelas atividades extrativas (por exemplo, no coco babaçu, nas frutas tropicais), além de se ocuparem com muitas atividades de pesca e de mariscagem, que também são atividades da agricultura familiar. Além de serem res-

ponsáveis, como todas as mulheres, pelo preparo da alimentação da família e dos cuidados, em geral. Ainda assim, esse trabalho não é reconhecido como trabalho e sim como obrigação ou “ajuda”, dadas por sua condição de esposa e mãe.

Seus conhecimentos e trabalho cumprem papel fundamental na sustentabilidade dos sistemas alimentares, no entanto é um trabalho silencioso, invisível e, também por estas razões, desvalorizado por boa parte da sociedade. As mulheres estão na produção de alimentos, no resgate e na conservação das sementes, e nos processos de resistência nos territórios, se contrapondo ao agronegócio. Elas estão no cuidado com a alimentação e, por isso, elas assumem um papel de protagonistas quando se discute a sustentabilidade de um povo, de um país, de uma nação, do planeta, sustentabilidade na qual se inclui a soberania alimentar, que se expressa nas práticas agroecológicas e nas práticas de consumo sustentável. Elas estão à frente de todo trabalho de produção dos quintais, das plantas às hortas, passando pela produção de animais, sem falar no trabalho de cuidados, que envolve a produção de fitoterápicos.

É importante considerar também que essas práticas de autoconsumo constituem-se em estratégia para a melhoria na qualidade da alimentação, na redução das despesas com alimentos e aumento da autonomia da família frente ao mercado. As mulheres têm reivindicado seu fortalecimento através de propostas de programas de fomento e crédito. Mas elas não estão apenas trabalhando para o autocon-

sumo, elas também estão na comercialização, principalmente, nas feiras.

Em que pese a sua importância na produção de alimentos, paradoxalmente, as mulheres rurais compõem a maior parcela de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza e sujeitas ao drama da fome e da desnutrição. A falta de alternativas alimentares e atividades extrativas, a expansão da monocultura, a falta de alimentos e desnutrição das crianças, a redução das alternativas de autoconsumo, o impacto das mudanças climáticas na produção agrícola; as políticas de livre comércio e a crise do sistema agroalimentar no plano internacional. Todos esses são contextos em que se manifesta a insegurança alimentar e neles são as mulheres que mais absorvem os seus impactos.

É importante acrescentar ainda que, embora elas tenham obtido conquistas pelo seu histórico de lutas e organização, as mulheres do campo, das florestas e das águas ainda se defrontam com as desigualdades de gênero. São as relações sociais de gênero que estruturam o conjunto das relações sociais e de práticas sociais presentes nos diversos espaços, seja na família, no mundo do trabalho, na política, na economia, na cultura. Assim se definem socialmente os papéis masculinos e femininos estabelecidos a partir de relações hierárquicas e de poder. Esta construção tem uma base material, e não apenas ideológica. Ela se expressa na divisão sexual do trabalho. As condições de acesso, controle e manejo dos bens da natureza e de bens materiais pelas mulheres, bem como a participação nos pro-

cessos de tomada de decisões no interior da família, e nos espaços organizativos constituem-se em variáveis fundamentais para o desenho das políticas públicas com a abordagem de gênero.

Historicamente, as mulheres do campo, das florestas e das águas, além de menor acesso à terra e território, financiamentos, assistência técnica e comercialização dos produtos, vivem também limitações para suas liberdades pessoais e autonomia econômica. Simultaneamente continuam lutando pelo reconhecimento de sua identidade. Em outros contextos, muitas vezes, técnicos e agentes públicos naturalizam a visão sobre a família como se fosse homogênea, ignorando as relações sociais de gênero. Assim procedendo, acabam por identificar como interlocutor do Estado o homem como “chefe de família”.

O papel das mulheres continua também sendo invisibilizado ou contestado, mesmo quando elas assumem uma posição de liderança. A busca de novas alternativas de alimentação e transformação dos alimentos, visando o enriquecimento da dieta alimentar, e geração de renda, com a diversificação dos sistemas alimentares e processos de transição da agricultura convencional para a agroecológica, de forma recorrente, têm sido de iniciativa delas.

Mesmo considerando todas as dificuldades é significativo o grau de mobilização das mulheres na agricultura familiar. No Brasil, a Marcha das Margaridas tem mobilizado milhares de mulheres em

cada uma de suas ações, atuando decisivamente para a construção de políticas públicas no país. A partir dos processos desencadeados pela Marcha, as mulheres do campo, da floresta e das águas ampliaram sua capacidade de articulação e incidência política, desenvolvendo grande habilidade propositiva e negociadora junto aos governos populares, o que lhes permitiu disputar na agenda governamental o lugar das mulheres agricultoras familiares, e conquistar – ainda que com insuficiências – importantes políticas e programas, dentre os quais se destacam: a garantia da titulação conjunta da terra no âmbito da Política de Reforma Agrária, os Programas de Documentação da Trabalhadora Rural e de Organização Produtiva das Mulheres Rurais, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, além de condições diferenciadas de acesso às políticas de ATER, PAA e PNAE.

Demandas importantes foram incorporadas nas políticas públicas no período Lula-Dilma, entre 2003 e 2015, momento no qual o governo atuava em permanente diálogo com os movimentos, cujos processos de participação efetiva resultavam na revisão e estruturação de políticas públicas de inclusão social, promoção da igualdade de gênero e desenvolvimento rural sustentável. Durante esse período houve a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais, no extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (DPMR/MDA), abrindo um canal direto de diálogo com o governo federal, o que resultou em diferentes programas e políticas cuja ação visava tanto à inclusão das mulheres



quanto à inserção de uma perspectiva de gênero (HORA, 2018). O diálogo estabelecido entre as organizações das mulheres do campo, das florestas e das águas e o governo federal favoreceu a construção de políticas públicas para o acesso dessas mulheres à terra, ao crédito, a assistência técnica e promoção da agroecologia e ao combate a violência contra as mulheres. Nesse sentido, observa-se alguns avanços.

Em relação à reforma agrária, mudanças normativas promoveram um maior acesso das mulheres rurais à terra. A Portaria/Incra/nº 981/2003, de 02/10/2003 e a Instrução Normativa/Incra/nº 38, de 13/03/2007 promoveram mudanças tanto na implantação da titulação conjunta obrigatória quanto no sistema de classificação das beneficiárias, e também na prioridade de assentamen-

to para as mulheres chefes de família que tinham a guarda de filhos(as) menores (BUTTO; HORA, 2008). Assim, entre 2003 e 2014, as mulheres passaram de 24% para 70% do público beneficiário na reforma agrária (HORA, 2015; 2018).

Em 2008, foi efetivada a modalidade de crédito Instalação Apoio Mulher, visando reconhecer e valorizar o trabalho produtivo das mulheres na reforma agrária. Concebido para ser aplicado de forma coletiva, essa modalidade de crédito tornou-se mais uma possibilidade de financiamento específico para mulheres organizadas em grupos produtivos (BUTTO; HORA, 2008). Em torno de 18 mil contratos foram celebrados entre 2008 e 2013, o que significou um investimento de aproximadamente 46,6 milhões de reais. Em 2014, o Apoio Mulher foi transforma-

do em Fomento Mulher, passando a operar por meio de um cartão e com rebate de até 80% (HORA, 2015;2018).

Em que pese os avanços apontados em relação à política de Reforma Agrária, os dados apresentados anteriormente, em relação à participação das mulheres no PNCF, apontam que o Estado não conseguiu desenvolver ações afirmativas capazes de neutralizar os impactos da desigualdade de gênero em relação a esse Programa, mesmo após o lançamento do Selo Mulher. Analisando a participação de mulheres e homens como beneficiários diretos (o titular da assinatura do contrato) do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), a partir dos dados lançado no Sistema de Análise e Contratação do PNCF até março de 2010, Marcelo Miná (2010) observou que 87% dos estabelecimentos obtidos, por Reforma Agrária, tinha um homem como responsável, enquanto que em apenas 13% deles eram mulheres as responsáveis, a maioria das quais, solteiras. O acesso das mulheres à terra por meio do PNCF, talvez pudesse ter sido potencializado com a implementação de novas ações afirmativas (DIAS, 2010).

Com relação ao Pronaf, os dados apresentados anteriormente, neste estudo, mostram que a presença das mulheres aumentou com a criação de linhas especiais de crédito, o que por sua vez, representou um considerável aporte de recursos. Entre 2003 e 2013 foi operacionalizado mais de 46 mil contratos, envolvendo mais de R\$ 359 milhões. Ao mesmo tempo, as mulheres ampliaram sua parti-

cipação em outras linhas de financiamento. O microcrédito produtivo, por exemplo, alcançou 47% do total de contratos efetivados, o que correspondeu a mais de 400 mil acessos em 2013, com maior expressão na Região Nordeste. No Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014, mais de 515 contratos foram efetivados pelas mulheres, o que representou 27% do total de contratos do Pronaf (BUTTO; HORA, 2014; HORA, 2015; HORA, 2018).

No tocante à política de assistência técnica e extensão, foram desenvolvidos projetos de apoio a oferta de serviços de ATER específica para mulheres. As ações decorrentes desses projetos resultaram, segundo HORA (2018), na identificação de 13.392 grupos produtivos de mulheres rurais. Foram apoiados através do Programa de Organização Produtiva da DPMR/MDA 114 projetos que beneficiaram mais de 138 mil mulheres. Entre 2004 e 2013, 59 mil mulheres receberam ATER específica (FARIA, 2011). Nas chamadas públicas de ATER Agroecológica foi normatizado que 50% do público beneficiário e 30% dos técnicos fossem mulheres; e que 30% dos recursos, no mínimo, fossem aplicados em projetos específicos para as mulheres (HORA, 2018). Em 2018, o Programa de Organização Produtiva de Mulheres, com dotação orçamentária específica para apoiar ações de inclusão produtiva, conta com pouco mais de R\$ 3,5 milhões para 2018. Esse valor representa, aproximadamente, 18% do orçamento aprovado em 2015, cujo chamamento público foi todo alocado em ações de infraestrutura, em parceria com os municípios (HORA, 2018).

O acesso a programas de assessoria técnica e organização produtiva, potencializou grupos de mulheres a participarem de programas de compras públicas. O Programa de Aquisição de Alimento (PAA) chegou a estabelecer percentual mínimo de 30 a 40% para produtos a serem adquiridos das mulheres agricultoras familiares ou de suas organizações. Em decorrência disso, em 2014, os contratos com mulheres somaram 49,6%. (BUTTO; HORA; DANTAS, 2012; BUTTO; HORA, 2014; HORA, 2015; HORA, 2018).

Já em relação à política de desenvolvimento territorial, o Programa de Apoio à Infraestrutura Produtiva (PROINF), foram estipuladas metas específicas para mulheres, e que resultou, em 2013, na contratação de valores no montante de aproximadamente R\$ 15,8 milhões (HORA, 2015).

Por fim, é importante mencionar a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Essa política foi um marco importante para as mulheres rurais, pois foi aprovada como resposta às reivindicações da 4ª Marcha das Margaridas, em 2011, onde foi anunciada pela presidenta Dilma Rousseff a criação do Grupo de Trabalho Especial para elaborar o Programa Nacional de Agroecologia.

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) foi instituída por meio do Decreto no 7.794/2012, tendo por objetivo integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecoló-

gica. Seu principal instrumento é o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO).

A primeira edição do Planapo foi lançada em 2013 para ser executada no período 2013-2015; e a segunda edição estabelece ações e metas para o período 2016-2019. O prazo de três anos foi adotado para coincidir com a vigência do Plano Plurianual (PPA), de forma a garantir que as suas iniciativas, em sua maioria, estejam vinculadas a ações orçamentárias provadas no PPA 2012-2015 e 2016-2019, respectivamente. Trata-se, portanto, de uma política recente. Em uma publicação organizada pelo IPEA, Emma Siliprandi (2017), autora de em um artigo intitulado *Rompendo a inércia institucional: as mulheres rurais e a política nacional de agroecologia e produção orgânica*, traz alguns aportes interessantes para se pensar a política da perspectiva das mulheres.

De acordo com a autora, tanto na PNAPO, como nos Planos I e II, uma série de reivindicações dos movimentos de mulheres rurais foram contempladas, “fazendo com que essa política seja considerada uma das mais abertas às mulheres, na área da agricultura, dos últimos tempos. Há quem diga que a PNAPO tem a “cara das mulheres” (SILIPRANDI, 2017). Tanto na política, como nos planos, há “vários princípios e diretrizes que valorizam a participação das mulheres nas atividades de agroecologia e produção orgânica, e trabalham na perspectiva de enfrentar as desigualdades de gênero e promover a sua autonomia econômica” (SILIPRANDI, 2017).



O estudo acima citado aponta que a principal conquista das mulheres em relação a PNAPO foi a inclusão, no I Plano, da resolução que estabelece que, em todas as chamadas para a contratação de ATER, do público a ser atendido, pelo menos 50% deveria ser de mulheres, e pelo menos 30% dos recursos deveriam ser utilizados em atividades específicas indicadas por elas para o desenvolvimento de projetos das mulheres agricultoras. Além disso, também se conseguiu que as equipes de prestação de serviços de ATER fossem formadas por, pelo menos, 30% de mulheres, e que se garantisse a realização de atividades recreativas com as crianças nos eventos de capacitação, para facilitar a presença das mulheres (SILIPRANDI, 2017). Consta, entre as medidas estabelecidas pelos Planos, a ampliação do Programa de Organização Produtiva, além da projeção do atendimento a 4 mil mulheres por meio de ações de assistência técnica exclusiva para elas.

Com relação à avaliação do I PLANA-PO, Siliprandi constatou, através da sua pesquisa, algumas lacunas, mencionadas por mulheres beneficiárias dessa política. Dentre elas, a necessidade de investir mais recursos na capacitação de técnicos e técnicas em temas de gênero. Segundo a pesquisadora, as demandas de recursos financeiros para as mulheres não foram totalmente atendidas, especialmente no que se refere à implantação de agroindústrias em contextos de reforma agrária. Ainda de acordo com Siliprandi, “um dos temas mais importantes que permaneceu sem solução foi a inclusão dos financiamentos a fundo perdido (fomento) aos quintais produtivos das mulheres. Embora essa questão tenha sido colocada em discussão nas comissões, não houve consenso sobre a forma de operacionalizá-la” (SILIPRANDI, 2017)

Se houve avanços em algumas temáticas, em outras nem tanto. É o caso das sub-

comissões temáticas *Uso e Conservação dos Recursos Naturais, de Sociobiodiversidade e de Comercialização e Consumo*. No caso da Comissão de Uso e Conservação dos Recursos Naturais, que tratava de um tema considerado particularmente importante para as mulheres (sementes), “a ênfase foi dada nas culturas comerciais, e não naquelas mais utilizadas para o consumo das famílias. As mulheres sentiram muita dificuldade em colocar as suas questões na agenda” (SILIPRANDI, 2017). Já na Comissão de Sociobiodiversidade, “os avanços se deram em algumas discussões sobre as plantas medicinais e as políticas para áreas de extrativismo, que já estavam sendo discutidos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente” (SILIPRANDI, 2017, p.291). E no caso da Comissão de Comercialização, onde a atuação era bastante dominada pelo discurso técnico e de mercado, “a discussão foi focada nos mecanismos de certificação da produção orgânica para se ter acesso aos mercados, um campo excessivamente técnico, de definição de parâmetros, condições etc. para que os produtos pudessem ter acesso a selos ou outras certificações” (SILIPRANDI, 2017, p.292)

Além desses aspectos, o estudo apontou “a insuficiência na discussão sobre o apoio à juventude rural nas políticas agroecológicas, que, embora tenha sido levantada em vários momentos pelos movimentos de mulheres, não encontrou eco nas plenárias gerais” (SILIPRANDI 2017, p.292).

Em que pese essas lacunas, a PNAPO, e os planos, segundo o referido estudo, abriram uma maior inclusão da demanda

das mulheres. E isso se deveu, por um lado, “à capacidade de mobilização e ao acúmulo de conhecimento (e força) dos movimentos de mulheres rurais, que vinham trabalhando com os temas da agroecologia há muito tempo e foram capazes de aparecer publicamente como portadores dessa bandeira”; e, de outro, “ao apoio recebido de setores governamentais comprometidos com as causas feministas, que ofereceram condições técnicas, financeiras e políticas para que a inércia institucional discriminatória fosse rompida” (SILIPRANDI, 2017, p. 292).

A mudança de orientação política que vem ocorrendo no Brasil desde 2016 pode comprometer a continuidade dessas ações. Parte significativa das estruturas que apoiavam as reivindicações das mulheres foram desmontadas, e órgãos envolvidos com estas ações deixaram de existir, deixando incertezas quanto ao que acontecerá com a PNAPO. Em que pese tudo isso, os marcos legais para a implantação de uma política voltada para a agroecologia e a produção orgânica já foram dados, e as disputas pela sua implementação possivelmente deverão ter continuidade (SILIPRANDI, 2017).

É importante ressaltar que, se por um lado, é possível constatar o avanço no desenho das políticas direcionadas às mulheres no período 2003-2015, por outro, reconhecemos que ainda estamos longe de conquistar a equidade de gênero em termos de políticas públicas para o meio rural. As amarras legais e burocráticas, muitas vezes, dificultam a operacionalização da política. E mesmo a sua definição

e o desenho, muitas vezes, sofre a interferência dos estereótipos de gênero, dificultando a criação de um ambiente oportuno para a participação das mulheres.

O impeachment da Presidente Dilma Rousseff, em 2016, representou o fim desse ciclo e também o de um determinado formato de elaboração de política pública. Os espaços institucionais de construção de políticas para as mulheres rurais foram reduzidos com o desmonte da SPM (que perdeu o status de ministério) e a extinção do MDA, que deu lugar à Secretaria Especial de Agricultura e Desenvolvimento Agrário (SEAD). No novo desenho institucional, a Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais (DPMR) deixou de existir, e para ocupar esse espaço foi criada, dentro da Secretaria de Desenvolvimento Rural, uma Coordenação-Geral de Políticas para Mulheres Rurais, Juventude, Povos e Comunidades Tradicionais, que atua de forma limitada e com uma configuração que dificulta, em termos de desempenho, o atendimento às especificidades dos três públicos aos que propõe atender. Essa mudança no desenho institucional por si só, representou para as mulheres rurais um retrocesso em termos de ação da política e mesmo da sua gestão (HORA, 2018).

Após dois anos do impeachment, não foram disponibilizados os dados de execução de políticas públicas para as mulheres, o que dificulta a mensuração da execução de tais políticas. Contudo, as poucas informações divulgadas levam-nos a constatar uma suspensão nas ações específicas direcionadas a esse público. Do ponto de vista orçamentário, observa-se que os in-

vestimentos na agricultura familiar foram reduzidos com maior incidência em alguns setores, como reforma agrária, seguro agrícola, assistência técnica (MATOS, 2017).

A título de exemplo, o Programa de ATER para a agricultura familiar, no qual as mulheres conquistaram a meta de paridade no atendimento às suas organizações, tem como orçamento aprovado para 2018 o valor correspondente a 30% do de 2015. O Programa de Organização Produtiva de Mulheres conta com pouco mais de R\$ 3,5 milhões previstos para 2018. Esse valor corresponde, aproximadamente, a 18% do orçamento aprovado em 2015<sup>12</sup>, quase todo alocado em ações de infraestrutura em parceria com os municípios, de acordo com a chamada pública (HORA, 2018).

À redução orçamentária, soma-se um cenário de contenção dos gastos públicos com a vigência da Emenda Constitucional 95. A redução dos espaços de diálogo institucional, a partir de 2016, interrompeu uma interlocução que gerava políticas, programas e ações em favor da igualdade entre homens e mulheres no meio rural. Sem espaços de diálogo institucional, as políticas de inclusão social e de promoção da igualdade de gênero tendem, cada vez mais, a perder espaço no Executivo e nos orçamentos públicos, e esse talvez seja o grande desafio a ser enfrentado pelas mulheres da agricultura familiar para o próximo período.

<sup>12</sup> Os dados orçamentários aqui apresentados foram extraídos do texto base de aprovação do Orçamento 2018 e se encontra disponível: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/LOA-2018-Texto-Final>

## **8.20. Juventude rural e sucessão da agricultura familiar**

A juventude rural é formada por homens e mulheres, agricultores/as familiares, assalariados/as rurais, acampados/as e assentados/as da reforma agrária, de comunidades tradicionais. Segundo o IBGE (2010), este público soma 8,1 milhões de brasileiros/as jovens, ou seja, 27% do universo de pessoas que atualmente vivem no meio rural brasileiro.

A juventude rural é considerada pelos movimentos sociais expressão de força criativa e produtiva, esperança e futuro da agricultura familiar. Os jovens são considerados patrimônio natural e imaterial do rural brasileiro, que preserva sua cultura, suas formas tradicionais de cultivo, criação animais, pesca e cozinha, cuidando dos sabores e saberes de gerações que, por desconhecimento e falta de valorização do Estado e da sociedade urbana, estão sendo minados.

A escassez de políticas específicas para a juventude rural demonstra a falta de reconhecimento e valorização do trabalho produtivo de milhares de jovens, por parte do Estado brasileiro. Fruto da indiferença de sucessivos governos, milhares de jovens deixaram o campo, especialmente mulheres, em busca de educação e de oportunidades de emprego e renda nas cidades. No período de 2000 a 2010, um milhão de jovens migraram do campo para os centros urbanos. O Censo Agropecuário (2017) confirma a permanência do êxodo rural, o envelhecimento do campo, o aumento da concentração de terras e da mecanização da produção.

Apesar de estarem num contexto desfavorável e de marginalização, os jovens rurais acreditam na vocação e no potencial que dispõem, e seguem resistindo e trabalhando na produção de alimentos, em condições precárias, também em termos de acesso a políticas públicas específicas.

Até pouco tempo, a juventude rural não dispunha de programas ou políticas específicas que pudessem acessar e desenvolver suas atividades no meio rural brasileiro. A partir das pautas do Grito da Terra Brasil, os governos foram instados a atenderem, ainda que parcialmente, as demandas dos jovens, mediante a adoção de linhas e modalidades específicas para jovens nas políticas e programas existentes, a exemplo do Pronaf Jovem, do Programa Minha Primeira Terra do PNCF, e da chamada pública de ATER para jovens.

Entretanto, até o momento, a juventude rural não dispõe de uma política específica estruturante, dotada de recursos (orçamento) destinado à promoção da organização produtiva e comercial de seus empreendimentos. Com o compromisso de avançar na elaboração e implementação de políticas específicas para a juventude, a Contag organizou os Festivais da Juventude Rural, com o propósito de mobilizar e negociar pautas de reivindicação específicas com os governos locais e nacional.

O 3º Festival deu um passo importante ao conquistar o compromisso do Governo Dilma de implementar o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Ru-

ral. Este Plano não prosperou devido ao processo de impeachment da Presidente. Contudo, a juventude continua pressionando o atual Governo para implementar o Decreto Presidencial Nº 8.736, de 3 de maio de 2016, que instituiu o 1º Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural (BRASIL, 2016).

O Plano tem como objetivos ampliar o acesso da juventude rural aos serviços públicos; proporcionar condições para o acesso a terra e oportunidades de trabalho e renda, por meio de inclusão produtiva; e ampliar e qualificar a participação da juventude rural em espaços decisórios, especialmente os de formulação de políticas públicas para a agricultura familiar e reforma agrária. Suas ações distribuem-se em cinco eixos temáticos: (i) Terra e território; (ii) Trabalho e renda; (iii) Educação do campo; (iv) Qualidade de vida; e (v) Participação, comunicação e democracia.

O Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural está inserido no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, que destina recursos da União aos orçamentos dos estados e municípios. Porém, é notória a ausência de recursos para desenvolver as ações previstas no programa. Por falta de

recursos, a execução das ações do Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural está paralisada, em prejuízo da juventude rural brasileira.

Fica evidente a ausência do Estado na implementação de ações específicas para a juventude rural, que precisa de um conjunto de políticas públicas estruturantes, e que vão além do Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural. É preciso assegurar o direito de acesso aos recursos naturais (terra, água, território), o crédito de custeio e investimento para a organização da produção e a comercialização, a saúde, a moradia digna, a educação do campo, cultura, esporte e a inclusão digital, dentre outras. Estas políticas são imprescindíveis para estimular o empreendedorismo juvenil e incluir a juventude no processo produtivo, gerando renda e melhoria da qualidade de vida. A permanência da juventude no campo é imprescindível para a promoção da sucessão na agricultura familiar.

Diante deste contexto, fica evidente que a juventude rural, e suas organizações representativas, têm um longo caminho a percorrerem até a conquista das condições necessárias para a permanência no campo.

### **8.21. Terceira idade**

A participação de idosos/as na população brasileira aumentou significativamente. Segundo estimativas do IBGE, a população de pessoas idosas no Brasil, que em 2010 era de 19,6 milhões (10% da população brasileira) passaria a 66,5 milhões de pessoas em 2050 (29,3%). Se essa estimativa se confirma, o Brasil terá a sexta maior população de idosos/as do mundo até 2025.

No país, um número significativo de pessoas idosas continua vivendo na área rural, sendo que a transição demográfica para a cidade vem ocorrendo rapidamente, sobretudo devido ao pouco acesso desse público às políticas públicas e, até mesmo, devido à falta de políticas específicas, de infraestrutura adequada e limitação de recursos financeiros.

Em outubro de 2013, o Governo Federal deu um passo importante no que se refere à valorização, promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, ao assinar o Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo, através do Decreto nº 8.114, de 30 de setembro de 2013. Mas é preciso conjugar esforços para que, de fato, esses

direitos sejam garantidos para a população rural, pactuando essas políticas com estados e municípios.

Com o envelhecimento da população, há um desafio fundamental: assegurar que as pessoas atinjam idades avançadas de forma ativa e saudável. Para isso, o Estado precisa instituir políticas que garantam a melhoria das condições de vida e da infraestrutura nas zonas rurais, tais como a segurança pública para inibir todas as formas de violência contra a pessoa idosa; assegurar o acesso às políticas de saúde para o idoso e a idosa rural onde vivem; e combater as fraudes que aposentados/as e pensionistas sofrem, no que se refere aos empréstimos consignados, punindo tanto as instituições financeiras envolvidas nesse esquema quanto quem está a serviço delas.

É fundamental que o Estado assegure o acesso aos direitos das pessoas da terceira idade e pessoas idosas, estabelecidos no Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03). Neste contexto é necessária que as organizações representativas da agricultura familiar cobrem do Estado medidas e ações, recursos financeiros e humanos, que atendam esta significativa parcela da população.

## 9. Conclusões

As políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar, instituídas a partir de 1995, resultam da organização, mobilização e negociação dos trabalhadores rurais com os poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), frente às suas necessidades prementes. Também do esforço de outros atores, governos afins, academia e organismos internacionais.

O MSTTR, com o apoio de outras organizações da sociedade civil, organizou os Gritos da Terra Brasil, formulou e apresentou propostas de políticas com o objetivo de atender as demandas de sua base (trabalhadores rurais e agricultores familiares). O Movimento ganhou reconhecimento político de setores do Estado e da sociedade, e conquistou políticas e programas específicos que promoveram a melhoria das condições de vida e trabalho e reduziram significativamente a pobreza e a fome no meio rural brasileiro.

As políticas existentes demonstraram força e produziram impactos positivos, quando estas dispuseram de boa gestão e serviços de qualidade, bem como de recursos orçamentários próprios, para atingirem seus objetivos e metas previstos em lei. Atualmente, algumas políticas demonstram pouca eficiência e não atendem as demandas dos seus beneficiários, por falta de gestão adequada, decorrente da extinção do MDA e da escassez de orçamento público disponível.

Apesar das imperfeições estruturais, das limitações oriundas da atual gestão e do contingenciamento de recursos públicos, as políticas públicas diferenciadas contribuíram significativamente para o desenvolvimento do setor, fomentando a organização produtiva e comercial dos agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária, pois geraram novos postos de trabalho, distribuindo renda e dinamizando as economias dos municípios brasileiros. Portanto, é inegável a importância das políticas públicas específicas para o setor, ainda frágil e marginalizado quando comparado aos demais setores produtivos da economia brasileira.

As políticas são legítimas e carregam um forte apelo à participação das organizações da sociedade civil em sua formulação, gestão e monitoramento. As mobilizações das organizações e dos movimentos do campo em torno do Grito da Terra, da Marcha das Margaridas e do Festival da Juventude Rural, bem como a participação desses atores sociais em plataformas de diálogo (conselhos nacionais, estaduais e municipais, fóruns, etc.) exerceram um papel fundamental na consolidação dessas políticas. Na medida em que foram implementadas, as políticas diferenciadas tornaram-se referência para os agricultores familiares, gestores e acadêmicos do país. Elas também passaram a despertar a atenção internacional de diversos atores – principalmente, da agri-

cultura familiar, camponesa e indígena da América Latina e Caribe e da África – que as tomaram como referência adaptável às suas realidades locais. Por exemplo, o PAA e o PNAE foram difundidos e adotados por muitos países. Isso reforça a atuação das organizações representativas locais, que pressionam o Estado em defesa da manutenção e da ampliação dessas políticas, também, no sentido de adotar novas políticas – e ajustar as já existentes – que atendam as necessidades de desenvolvimento socioeconômico do setor.

São notórios os avanços obtidos a partir da implementação das políticas específicas para a agricultura familiar, o que as legitimam como instrumentos de transformações de realidades no meio rural. Porém, em que pese os avanços obtidos, é preciso ainda consolidar muitas das suas metas. As políticas vinculadas ao acesso a terra, reforma agrária, desenvolvimento e estruturação de assentamentos, por exemplo, avançaram pouco e se encontram, atualmente, paralisadas. O II Plano Nacional de Reforma Agrária não bateu as metas previstas nem mesmo no primeiro mandato do ex-Presidente Lula (2002-2006), deixando a desejar as metas previstas nessa pauta. As ações de regularização fundiária, especialmente no âmbito do Programa Terra Legal, na região Amazônica, foram tímidas e, a partir de 2014, também paralisaram. Da mesma forma, o PNCF, que registrou significativos avanços até 2009, vem apresentando declínio em suas ações, em prejuízo do público ao que se destina. Alguns ajustes foram feitos para atender demandas di-

ferenciadas no programa, porém, o contingenciamento de recursos e ausência de vontade política prejudica a sua execução.

No que se refere à política agrícola, o segundo ciclo de políticas alinhou as ações governamentais de combate à fome no campo com o desenvolvimento rural sustentável, protagonizado pela agricultura familiar a partir da implementação de medidas de fomento à organização produtiva, beneficiamento, comercialização da produção e abertura de mercados. Na pesquisa realizada pela Contag, nota-se a importância conferida pelas lideranças sindicais a programas como o PAA e o PNAE. Estes programas, alinhados às políticas de crédito (Pronaf), seguros (Proagro e Garantia Safra) e garantia de preços (PGPAF, PGPM, PGPMBio) avançaram na organização e na geração de renda da agricultura familiar.

A ATER é um instrumento essencial na execução dessas políticas e, por suposto, no alcance das metas e resultados previstos em cada uma delas. Partindo de uma visão holística das necessidades das famílias, a extensão rural é a ferramenta mais apropriada para promover a reorganização da unidade familiar e a sua emancipação. Não obstante, o desempenho da ATER não tem sido satisfatório para os agricultores familiares, sobretudo, para as mulheres e jovens, que ao longo do tempo não foram adequadamente assistidos, por não constituírem públicos prioritários na gestão do Estado, o qual demonstra atualmente pouca capacidade técnica e descaso com a atribuição de orçamento



público. Parte significativa dos problemas observados na execução das políticas públicas podem ser solucionados com uma implementação adequada da política nacional de ATER.

Os desafios apresentados por cada uma das políticas analisadas neste estudo se relacionam, de um modo geral, à escassez e/ou falta de orçamento, à necessidade de adequação dos marcos normativos, à melhoria de infraestrutura e gestão pelo Estado, vinculadas à adequada prestação de serviços para a diversidade da agricultura familiar brasileira.

Em outras palavras, é preciso estimular um desenvolvimento socioeconômico sustentável capaz de promover um novo ciclo de crescimento econômico para a agricultura familiar, estimulando investimentos produtivos diversificados, com o objetivo de avançar na geração de

renda e de bem-estar social. O papel do Estado deve ser fortalecido e dotado de capacidades técnicas e institucionais para execução de políticas e prestação de serviços mais inclusivos, qualificados e estruturantes. O êxito dessas políticas não pode depender dos governos de turno.

As mudanças de orientação política, ocorridas a partir de 2015, fragilizam o aparato público criado para suprir as necessidades de desenvolvimento da agricultura familiar. Portanto, é necessário que as organizações e movimentos sociais atuem na manutenção das políticas conquistadas e na reestruturação das instâncias públicas especializadas na execução dessas políticas, como o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Previdência Social.

O Orçamento Público é instrumento indispensável para a execução das políti-

cas e, neste sentido, deve ser recomposto e devidamente aplicado pela União, proporcionalmente às necessidades dos estados e municípios do país. Esse desafio insta as organizações representantes da agricultura familiar à adoção de uma nova estratégia de incidência sobre a composição e destinação do orçamento público, nas três esferas administrativas do país (município, Estado e União), a fim de localizar e pleitear a alocação de recursos permanentes e consistentes com as realidades locais da agricultura familiar e dos territórios rurais.

O desenvolvimento socioeconômico do setor depende também do reconhecimento de novas ruralidades e da definição de políticas públicas que promovam a transição da agricultura convencional para a orgânica e agroecológica, bem como de investimentos em pesquisa, inovação e tecnologias capazes de promoverem a autonomia econômica do setor e a geração de ocupações produtivas e renda, com o objetivo de dinamizar o desenvolvimento sustentável no país.

Diante do novo cenário político, será necessária forte articulação e mobilização

das organizações representativas e dos parceiros nacionais, para a apresentação de propostas qualificadas em espaços de formulação de políticas, a exemplo do CONSEA, CONDRAF, CNAPO e outros conselhos criados com essa finalidade.

A solidariedade internacional é outra peça fundamental no processo de manutenção dos direitos adquiridos e de implementação de políticas públicas para o setor. A CONTAG fortaleceu sua incidência na América Latina através da COPROFAM, da Aliança pela Soberania Alimentar, do Fórum Rural Mundial, do Fórum Mundial Campesino, e da UITA. Esses espaços e atores estão implicados na defesa dos interesses da agricultura familiar e, para tanto, ocupam fomentam o diálogo internacional e suas ações apresentam resultados significativos, e devem ser mantidos e fortalecidos com o apoio dos governos e das organizações sociais – a exemplo da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF MERCOSUL), do Comitê de Soberania e Segurança Alimentar das Nações Unidas (CSA), do Conselho Agropecuário do Sul (CAS), para avançarem na configuração de um novo ciclo de políticas públicas mais estruturantes e inclusivas.

## 10. Recomendações de políticas para a agricultura familiar

Considerando o atual cenário e as previsões sobre o rumo do país nos próximos anos, é imprescindível manter, ampliar e fortalecer as políticas públicas voltadas para o combate à pobreza, às desigualdades e à fome no campo. Deve-se fomentar o desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar e seu papel de promotora na segurança alimentar e nutricional, de maneira alinhada, também, com os compromissos internacionais assumidos pelo Governo Brasileiro, entre estes, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), as Diretrizes Voluntárias de Governança da Terra (DVGT) e a Década das Nações Unidas da Agricultura familiar (DAF).

Estas recomendações de políticas são necessárias de serem adotadas para proteger a agricultura familiar e reduzir os impactos do modelo produtivista do agronegócio e dos grandes projetos de infraestrutura, que impactam negativamente sobre os territórios da agricultura familiar e sobre as áreas protegidas, impondo um modelo produtivo padronizado e dissociado das estratégias de abastecimento interno, de preservação do meio ambiente e de garantia da soberania alimentar nacional.

A principal ameaça é a perda do direito de acesso e uso dos recursos naturais, em especial terra, água e território, em razão do interesse, cada vez maior, de setores do agronegócio, dos grandes pro-

dutores e de empresas rurais de capital nacional e internacional, que disputam esses recursos para ampliar a exploração agropecuária e mineral.

Diante desta situação, o Estado brasileiro deve cumprir com papel de mediador e regulador, impondo limites e formulando políticas que mantenham o equilíbrio e a coexistência dos dois modelos de produção no meio rural brasileiro: o da agricultura familiar e do agronegócio.

Para tanto, é necessário ampliar o orçamento público destinado às políticas para a agricultura familiar, de modo a garantir e universalizar os direitos e oportunidades para os/as agricultores/as familiares exercerem cidadania, viverem e trabalharem com dignidade e qualidade de vida no meio rural.

O Estado deve ainda adotar políticas e instrumentos eficientes que combatam as causas da violência contra as mulheres, promovendo a sua participação nos espaços de poder e de decisão, de igualdade no mundo do trabalho e no acesso à direitos sobre a terra, à educação, à saúde e outras políticas que promovam a plena cidadania das mulheres trabalhadoras rurais.

É preciso, também, que o Estado adote um conjunto de políticas adequadas para a promoção da autonomia da juventude rural sobre a produção, a geração de renda e de bem estar social, reduzindo



o processo migratório campo-cidade em busca de educação e de melhores oportunidades de trabalho, de forma a garantir a permanência no campo e a sucessão rural na agricultura familiar.

A migração dos jovens fragiliza a composição tradicional da família, afetando, inclusive, o cuidado com os idosos que permanecem no meio rural e deixam de contar com o apoio dos/as filhos/as. Esta situação se agrava devido à falta de infraestrutura adequada, à limitação de recursos financeiros e à ausência de políticas específicas e diferenciadas. Cabe ao Estado instituir políticas que respondam às demandas que resultam do envelhecimento da população e de outros fatores, e assegurar um envelhecimento saudável e ativo nas zonas rurais, garantindo que as pessoas idosas participem do processo de desenvolvimento e partilhem dos seus benefícios.

O Estado deve reconhecer e valorizar os sujeitos do campo, a importância da reforma agrária e da organização socioeconômica da agricultura familiar para o desenvolvimento nacional, assegurando aos homens e às mulheres rurais o conjunto de direitos necessários à vida e produção sustentável, bem como adotar a agroecologia como forma de vida e produção sustentáveis, acordes às estratégias de preservação e conservação da biodiversidade e, ao mesmo tempo, reprodutora de condições de trabalho decente e de proteção social e cidadã.

Para responder as demandas do setor o Estado deve adequar sua estrutura de gestão, estabelecer novas formas de governança e disponibilizar orçamento público adequado, capaz de assegurar o pleno funcionamento e execução das políticas públicas.

## 12. Diretrizes para avançar no desenvolvimento rural sustentável

**Reforma agrária e regularização fundiária:** Fortalecer os mecanismos e ações de reforma agrária, assegurando o direito de acesso a terra e recursos naturais para as populações sem terra, com pouca terra e com acesso precário aos territórios, através de instrumentos de desapropriações por interesse social e outros complementares, como o crédito fundiário e a regularização fundiária, que atende às famílias que estão em acampamentos, ocupações, assentamentos ou em locais de conflito e violência, sendo necessário:

1. Aperfeiçoar o marco regulatório relativo às ações em reforma agrária, especialmente para assegurar o cumprimento integral da função social da terra; atualizar os índices de produtividade; revogar os atos que burocratizam e, por vezes, criminalizam as ações de reforma agrária; dar maior efetividade ao controle do acesso a terra por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras; e estabelecer limite máximo para o tamanho da propriedade rural.
2. Planejar, intensificar e qualificar os Projetos de Assentamento, para que devidamente estruturados e aptos a produzir alimentos saudáveis em escala apropriada, e recuperar, conservar e preservar a biodiversidade, assegurando melhoria das condições de vida e inclusão econômica

e social das famílias assentadas nas economias locais e regionais.

3. Fortalecer as ações de regularização fundiária em parceria com os governos estaduais e locais.
4. Fortalecer e estruturar o INCRA, a Secretaria de Desenvolvimento Agrário e os demais órgãos responsáveis pelas ações da reforma agrária e acesso a terra.

**Política agrícola e de desenvolvimento rural:** Fortalecer e estruturar a agricultura familiar, consolidando-a como principal produtora de alimentos para o mercado interno, e gerando excedentes para a exportação, através de ocupações produtivas e de geração de renda, assegurando a sustentabilidade ambiental e a dinamização do desenvolvimento rural do Brasil. Nesse sentido, algumas ações específicas tornam-se necessárias:

1. Aprimorar os instrumentos de política pública existentes (Pronaf, PAA, PNAE, PNHR, PGPAF, etc.) e avançar na consolidação da Política Nacional de Agroecologia, bem como estimular a multifuncionalidade da agricultura familiar como fator de geração de renda e sustentabilidade ambiental (turismo rural, gastronomia e serviços), ampliando seu papel para além da produção agrícola.

2. Elaborar o Plano Agropecuário Plurianual, com foco nas aptidões agronômicas e nas necessidades regionais, priorizando as distintas realidades dos biomas brasileiros e os aspectos da sustentabilidade econômica, social e ambiental.
3. Promover a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação tecnológica, considerando as peculiaridades sociais e culturais da agricultura familiar e dos distintos biomas brasileiros.
4. Assegurar o acesso à formação técnica e universitária de agricultores/as familiares, na perspectiva de garantir a troca de conhecimento por meio de programas especiais que estimulem a permanência das famílias no processo produtivo.
5. Fortalecer a Política Nacional de Cooperativismo focada no associativismo e organização econômico-social, comunitária e solidária da agricultura familiar, como base da incorporação de padrões técnicos baseados na agroecologia e na produção sustentável.
6. E fortalecer o papel regulador dos órgãos de Estado, com destaque para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), rever o registro e uso de agrotóxicos na agricultura brasileira e implementar o Programa Nacional de Controle e Redução do Uso de Agrotóxicos na agricultura brasileira.

**Meio ambiente:** Consolidação da Política Nacional de Meio Ambiente, promovendo mudanças necessárias na atual legislação, observando diretrizes gerais que asseguram o tratamento justo, equilibrado e diferenciado à agricultura familiar, permitindo sua adaptação aos impactos das mudanças climáticas, e promovendo o desenvolvimento rural sustentável e solidário:

1. Construir e implantar uma política nacional de pagamento por serviços ambientais prestados pela agricultura familiar, assegurando o direito à justa remuneração pelos benefícios gerados à sociedade pela conservação dos recursos naturais e produção agroecológica.
2. Aprimorar as ações e programas de educação ambiental, elevando a consciência política e a capacidade de enfrentamento da população sobre as questões climáticas e ambientais.
3. Formular e implementar políticas de geração de energias renováveis para os agricultores familiares, como, por exemplo, micro geradores individuais, em regiões onde as atividades agrícolas são restritas em virtude das condições climáticas.
4. Reconhecer, valorizar e disseminar as dinâmicas comunitárias e regionais de conservação da agro biodiversidade, incluindo as ações de resgate, guarda, avaliação, multiplicação, intercâmbio, comercialização e uso de sementes crioulas.

5. Incentivar a criação de zonas livres de transgênicos, como estratégia para a conservação dos recursos genéticos locais, especialmente, em regiões de forte presença da agricultura familiar e outras comunidades tradicionais.

### ***Previdência rural e outras políticas de proteção social.***

**Previdência Rural:** Manter (e avançar) o atendimento ao Segurado Especial, no Regime Geral da Previdência Social, e aprimorar os instrumentos de reconhecimento automático dos direitos dos segurados especiais, a partir das informações constantes nas bases de dados que integram o sistema do CNIS-RURAL.

**Saneamento Básico:** Implementar o Programa Nacional de Saneamento Básico Rural, sob a coordenação da FUNASA - Fundação Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde, universalizando o acesso das famílias e comunidades rurais aos serviços de saneamento básico.

**Saúde:** Assegurar recursos orçamentários para o Sistema Único de Saúde - SUS, garantindo o atendimento à saúde dos/as agricultores/as familiares, e implementar políticas articuladas entre os setores da saúde e educação, que favoreçam a formação, o provimento, a fixação e a interiorização de equipes multiprofissionais para o SUS, em todas as regiões do país, incluindo nesse processo o Programa Mais Médicos.

**Educação do Campo:** Expandir os cursos de Licenciatura em Educação do Campo nas Universidades Públicas, assegurando condições e infraestrutura adequadas e formação dos educadores e educadoras para atuarem nas escolas do campo, com metodologias, materiais pedagógicos e conteúdos relacionados às especificidades e realidades locais. Ajustar o PRONATEC CAMPO às especificidades do meio rural, com regulamentação, financiamento e conteúdos próprios para elevar a escolaridade de jovens e adultos.

**Mulheres trabalhadoras rurais:** Garantir a realização de ações e medidas estruturantes, através de políticas públicas articuladas que reconheçam as mulheres no processo de construção do desenvolvimento rural e na garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional, proporcionando as condições necessárias para que elas participem na vida social e política em suas comunidades:

1. Garantir o acesso a terra, à água, às sementes e às condições de produção e comercialização de seus produtos.
2. Inserir as mulheres no processo produtivo e de comercialização, garantindo-lhes assistência técnica, acesso ao crédito, apoio logístico e acesso efetivo aos mercados públicos e privados, em especial os de compras institucionais (PAA e PNAE).
3. Garantir a participação das mulheres na efetivação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, especialmente quanto às ações

de infraestrutura, apoio à produção e à comercialização, e capacitação das mulheres.

4. Incentivar pesquisas agroecológicas, com financiamentos específicos, que reconheçam as mulheres como sujeito do processo de construção do conhecimento, considerando seus saberes tradicionais, inclusive àquelas vinculados à produção agroecológica.
5. Ampliar, qualificar e instituir como política pública o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais e o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural.
6. E fortalecer as políticas específicas de promoção da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres para enfrentamento à violência.

**Juventude rural:** avançar na implementação das ações e metas do Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural e assegurar o direito dos jovens de acessarem os recursos naturais (terra, água, território), o crédito de custeio e investimento para a organização da produção e a comercialização, a saúde, a moradia digna, a educação do campo, a cultura, o esporte e a inclusão digital, entre outras políticas que promovam a sua permanência no campo, com trabalho digno e renda adequada.

**Terceira idade:** Garantir os direitos da pessoa idosa, tornando efetivo o Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo; assegurando às pessoas idosas do meio rural o acesso universal às políticas públicas, de modo a satisfazer suas necessidades básicas e plena integração na sociedade:

1. Assegurar a condição de igualdade à assistência básica de saúde e estabelecer programas comunitários de atendimento a idosos, estimulando a reabilitação, os cuidados adequados e as tecnologias de assistência a pessoas incapacitadas, com o objetivo de atender as demandas por serviços, o apoio e sua plena integração na sociedade.
2. E diminuir a violência contra a pessoa idosa no campo, garantindo políticas de segurança pública, de melhoria das condições de vida, e da infraestrutura nas zonas rurais.

**Fortalecimento das estruturas de estado:** Estruturar os órgãos públicos responsáveis pelas políticas de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, assegurando orçamento, capacidade técnica e eficiência operacional na execução, articulação e integração das políticas públicas para a agricultura familiar.

## 13. Referências

- ABRAMOVAY, R. *O paradigma do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Edusp, 2012.
- ANA. Articulação Nacional de Agroecologia. *Relatório de conjuntura dos recursos hídricos no Brasil*. Brasília, 2013. Disponível em <<http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos>>. Consulta em 09 de setembro de 2018.
- AUDITORIA CIDADÃ, 2017. [online] Disponível em: <<http://e.auditoriacidada.org.br/blog/2013/08/30/numeros-da-divida/>>. Acesso em 01 nov 2018
- BACEN. Banco Central do Brasil. *Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO). Relatório Circunstanciado 2015-2018*, Brasília, 2018.
- Banco Central do Brasil. Sistema de Operações do Crédito Rural e do PROAGRO. *Matriz de dados do Pronaf, SICOR*, Brasília, 2017.
- BANCO DO BRASIL. *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.bb.com.br/portalbb/page251,10560,2245,0,0,1,1.bb?codigo-Noticia=23143>>
- BÉLIÈRES, J. F. et al. *Family Farming Around the World: Definitions, contributions and public policies*. CIRAD, 2014. <<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/28-VA-A-Savoir.pdf>>. Acesso em 01 nov 2018
- BOTELHO FILHO, F. B; VALENTE, A. L. Arranjos institucionais, organização dos produtores e redução dos custos de transação. In: *Associativismo, cooperativismo e economia solidária no meio rural*. SABOURIN, E. (Org.). Universidade de Brasília. Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Núcleo de Estudos Avançados. Brasília, v. 6 nº 23, 2006. p. 113-121.
- BRASIL. *Decreto 1.946, de 28 de Junho de 1996, que cria o Pronaf e dá outras providências*. *Diário Oficial da União*, 29 de junho de 1996. Brasília. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm)>
- *Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>, consulta em 19 de setembro de 2018.
- *Decreto n. 9.263, de 10 de janeiro de 2018*. *Diário Oficial da União*, publicado em 11 de janeiro de 2018. Brasília, 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9263.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9263.htm)>

- *Lei n. 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o regime geral de ATER.* Diário Oficial da União, publicado em 12 de janeiro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm)>
- *Lei Nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012.* Diário Oficial da União, 28 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/saf/dap>>
- *Lei Orçamentária Anual, LOA 2018. Orçamento da União.* Câmara do Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2018/tramitacao/texto-final>>
- *Lei n. 12.058, 13 de outubro de 2009.* Diário Oficial da União, publicado em 14 de outubro de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12058.htm)>
- *Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.* Diário Oficial da União, publicado em 17 de junho de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm)>
- *Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.* Diário oficial da União, publicado em 8 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm)>
- *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.* Diário Oficial da União, publicado em 25 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm)>
- *II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural.* MDA/INCRA. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf)>. Acesso em 10 de outubro de 2018.
- *Portaria n. 523, de 24 de agosto de 2018, que disciplina a emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf.* Brasília, publicado no Diário Oficial da União em 24 de agosto de 2018. Disponível em: <[http://www.impresanacional.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/KujrwoTZ-C2Mb/content/id/38405397/do1-2018-08-27-portaria-n-523-de-24-de-agosto-de-2018-38405190](http://www.impresanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZ-C2Mb/content/id/38405397/do1-2018-08-27-portaria-n-523-de-24-de-agosto-de-2018-38405190)>
- *Proposta de Emenda Constitucional n. 286, de 2016, que altera artigos da Constituição federal para dispor sobre a seguridade social e estabelece regras de transição.* Câmara dos Deputados. Brasília, 2016. Disponível em: <[https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1527338&filename=EMC+3/2017+PEC28716+%3D%3E+PEC+287/2016](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1527338&filename=EMC+3/2017+PEC28716+%3D%3E+PEC+287/2016)>
- *Decreto Nº 8.736, que institui o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural, de 3 de maio de 2016.* Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8736.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8736.htm)>. Acesso em 24 de setembro de 2018.

- Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. [online] Disponível em: <[http://e.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://e.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm)>. Acesso em 01 nov 2018.
- Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm). Acesso em 01 nov 2018.
- Decreto-lei nº 1.166, de 15 de abril de 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1166.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1166.htm). Acesso em 19 set 2018.
- Lei nº 9.701, de 17 de novembro de 1998. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9701.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9701.htm). Acesso em 01 nov 1998.
- Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11718.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11718.htm)>. Acesso em 01 nov 2018.
- Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em 03 julho 2018.
- BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A.; GUANZIROLI, C. SOUZA, C. Agricultura familiar e o novo rural. *Sociologias*. Porto Alegre: ano V, nº. 10, (jul./dez.), 2003. p. 312-347.
- BUTTO, A., HORA, K. E. R.; DANTAS, Isolda. Políticas públicas para mulheres rurais: uma história de 10 anos. *Revista da SPM*, 2012.
- BUTTO, Andrea; DANTAS, Isolda; HORA, Karla (orgs). *As mulheres nas estatísticas agropecuárias: experiências em países do Sul*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012. 220.
- BUTTO, Andrea; HORA, Karla. Mulheres e Reforma Agrária no Brasil. In MDA/NEAD. *Mulheres na Reforma Agrária*. Brasília: MDA, 2008. p.19-38.
- BUTTO, A., HORA, K. E. R. *ATER para Mulheres: a experiência recente do governo federal*. In: *Cadernos Feministas de Economia e Política*, Recife: CMN, 2008, v.1, p. 130-145.
- CEPEA. *PIB do Agronegócio do Brasil. Relatório PIB Agro-Brasil*. Disponível em: [https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Relatorio%20PIB-AGRO%20Brasil\\_JUNHO\\_CNA.pdf](https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Relatorio%20PIB-AGRO%20Brasil_JUNHO_CNA.pdf). Acesso em 01 novembro 2018.
- CLARO, D. P.; SANTOS, A. C. D. O complexo agroindustrial das flores sob a ótica da economia dos custos de transação. *Caderno de Pesquisa em Administração*. Faculdade de Economia e Administração e Contabilidade de São Paulo. São Paulo, v. 1, nº 7, 2º Trimestre, 1998.
- CNA. *Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Panorama do Agro no Brasil*. Disponível em <<https://www.cnabrazil.org.br/cna/panorama-do-agro>> Consulta em 10 de outubro de 2018.
- CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. *Boletim da Sociobiodiversidade*.

- v. 2, n. 2, p. 1 - 56, abr./maio/jun. 2018. Brasília. ISSN: 2527-1598.
- *Programa de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade, PGPMBIO*. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/precos-minimos/pgpm-bio>>
- *Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: resultado das ações da Conab em 2017. Compêndio de Estudos da Conab*. Org. Gustavo Lund Viegas. Diretoria de Política Agrícola e Informações/ Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar. Brasília. V. 13, 2018. ISSN: 2448-3710
- CONTAG. Confederação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares. *Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2019: por uma distribuição justa do orçamento para a agricultura familiar*. CONTAG, Subseção DIEESE. Brasília, 2018.
- *Anais do 3º Congresso dos Trabalhadores Rurais*. Complemento I. Acervo CONTAG, Rio de Janeiro, 1979. Acervo Contag.
- *Anais do 5º Congresso dos Trabalhadores Rurais: terra, produção e salário*. Acervo CONTAG, Brasília, 1991. Acervo Contag.
- *CONTAG: 30 anos de luta*. Brasília, Novembro de 1993, pág. 20-32.
- *Anais do 6º Congresso dos Trabalhadores Rurais: nem fome nem miséria, o campo é uma solução*. Acervo CONTAG, Brasília, 1995. Acervo Contag.
- *Anais 8 Congresso de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais: avançar na construção do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário*. Brasília, 14 a 17 de março de 2001. Acervo Contag.
- *Reforma Agrária já! Proposta do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais para as leis agrária e agrícola*. Acervo CONTAG, Brasília 1989.
- *Plataforma de Governo 2019-2022. Proposta da Contag: por um Brasil soberano, com cidadania, reforma agrária e valorização da agricultura familiar*. Brasília, 2018, 20 p. Acervo Contag.
- CPT. Comissão Pastoral da Terra. *Caderno Conflitos no Campo Brasil 2017*. Coord. Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim pinto Andrade: CPT Nacional, Goiânia, 2017, 280 p. ISSN 1676-661X.
- CYNTRÃO, F. M. C. *Programa de aquisição de alimentos (PAA): uma comparação entre dois Estados do Brasil*. Brasília: Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, 2008, 80 p. (Dissertação de Mestrado).
- CUT; CONTAG; MST; MAB; CNS; MONAPE; CAPOIB; OMTR. Pauta Nacional de Reivindicações do Grito da Terra Brasil. In *Grito da Terra Brasil: por um país sem fome, sem violência e com trabalho*. Acervo CONTAG, Brasília, 1995.
- DELGADO, G. C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um

- estudo da reflexão agrária. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, set/dez 2001. p. 156-192.
- DIAS, Marcelo Miná. *Relatório técnico da sistematização e análise de dados sobre o perfil das mulheres e homens que acessam a terra por meio de programas de políticas públicas: análise do Programa Nacional de Crédito Fundiário*. Viçosa, 2010.
- EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Grupo de Inteligência Territorial Estratégica – GITE. *Atribuição de terras no Brasil*. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/gite/projetos/atribuicao/index.html>>
- FARIA, Nalu. Mulheres Rurais na economia solidária. In.: BUTTO, Andrea; DANTAS, Isolda. *Autonomia e cidadania: Políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural*. Brasília: MDA, 2011. p. 37-54.
- FIDA. Fundo internacional para o Desenvolvimento Agrícola. *O Projeto de Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos de Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste. O Projeto Dom Helder Câmara. Avaliação Final*, novembro de 2010. Escriatório de Avaliação do FIDA. Disponível em: <<https://www.projctodomhelder.gov.br/site/avaliacao-do-fida.html>>
- GARNER, E.; Campos, P. *Identifying the “family farming”: an informal discussion of the concepts and definitions*. Working Paper nº 14-10. FAO. December, 2014. <http://www.fao.org/3/a-i4306e.pdf>. Acesso em 01 nov 2018.
- GASQUES, J. G. et al. *Gastos públicos na agricultura, 2009*. Disponível em: <[e.sober.org.br/palestra/6/1127.pdf](http://e.sober.org.br/palestra/6/1127.pdf)>. Acesso em 01 nov 2018.
- GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T. Gastos públicos e o desenvolvimento da agropecuária brasileira. In: BUAINAIN, A. M., et al. *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014. p. 866-890.
- GOMES JUNIOR, N. N.; BOTELHO FILHO, F. B. O mercado institucional local e as oportunidades para a agricultura familiar de alimentos: agenda positiva para a construção da segurança alimentar e nutricional nos espaços urbanos. *SOBER 47º Congresso*. Porto Alegre 26 a 30 de Julho de 2009.
- GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Usucapião sobre terras públicas e devolutas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- GRISA, C.; FLEXOR, G. A construção das políticas para a agricultura familiar no Brasil: entre ideias, interesses e instituições. In *52º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. SOBER. Goiânia, 27 a 30 de julho 2014.
- HELFAND, S. M.; PEREIRA, V. D. F.; Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil (MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.)). In: *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. BUAINAIN, A. M. et.al. Brasília: IICA. Série desenvolvimento rural sustentável; v. 16, 2012. p. 121-159.

- HORA, Karla Emmanuela R. UBUNTU: eu sou porque nós somos – desafios para a luta das mulheres rurais por políticas públicas pós-golpe 2016. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v.12, n.2, p. 434-466, 2018. ISSN: 1982-3878 João Pessoa, PB, DGEOC/CCEN/UFPB – <http://www.okara.ufpb.br>.
- HORA, Karla E. R. Políticas para Mulheres Rurais. (Síntese do relatório de transição. Mimeo. Brasília, HORA, Karla; BUTTO, Andrea. Políticas Públicas para Mulheres Rurais no Contexto dos Territórios da Cidadania. In Butto et al. *Mulheres Rurais e Autonomia: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos territórios da cidadania*. Brasília, MDA, 2014. p.14-45 março de 2015.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. *Censo Demográfico 2006. Agricultura familiar: primeiros resultados: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação*, Rio de Janeiro, 2006.
- Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios PNAD Contínua. *Taxa de desocupação e de subutilização da força de trabalho no primeiro e segundo trimestre de 2018*. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>>
- Censos demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. [on line] Disponível em: <<http://e.sidra.ibge.gov.>>. Acesso em 01 nov 2018.
- *Censo Demográfico 2006. Agricultura familiar: primeiros resultados: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação*, Rio de Janeiro, 2006.
- *Estimativas de população. Rio de Janeiro, 2018*. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2018/estimativa\\_dou\\_2018\\_20181019.xls](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/estimativa_dou_2018_20181019.xls)> Acesso em 14 de novembro 2018.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrário. *Painel de Assentamentos. Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>>
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Previdência Rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso*. Orgs. VALADARES, A. e GALIZA, M. Nota Técnica n. 25. Brasília, maio de 2016.
- KAGEYAMA, A.; BERGAMASCO, S.M.P. 1989/90. A estrutura da produção no campo em 1980. *Perspectivas*, São Paulo, v. n. 12/13, p. 55-72.
- LAMARCHE, H. (Coord.). *A agricultura familiar: comparação internacional: uma realidade multiforme*. Campinas: UNICAMP, 1993. 336 p. Coleção Repertórios. Biblioteca(s): Embrapa Clima Temperado.
- (Coord.) *A agricultura familiar: comparação internacional: do mito à realidade*. Campinas: UNICAMP, 1998. v.2 348p. (Coleção Repertórios). Tradução de Frederic Bazin. Biblioteca(s): Embrapa Cocais;

- Embrapa Informática Agropecuária; Embrapa Meio Ambiente.
- LOPES, M. R. O poder das coalizões políticas de grupos de interesse de bloquear o desenvolvimento agrícola. In: TEIXEIRA, E. C. (Org.). *Desenvolvimento da agricultura na década de 90 e no século XXI*. Viçosa: UFV, 1993. p. 177-190.
- MAARA. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA. *Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Brasília. 1996.
- MAPA/ACE. Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Projeções do Agronegócio: Brasil 2017/19 e 2027/28*. Brasília, 2018, 9a Edição, 112 p. ISBN 978-85-7991-116-3.
- MATOS, Luciano M. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. Análise nº 39/2017. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.
- MDE. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução, CD, FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolucao-cd-fnde-n-26,-de-17-de-junho-de-2013>>
- MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Pronaf Legislação. Plano Safra da Agricultura Familiar*. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/Legislaçã%20do%20Crédito%20Rural%20do%20Pronaf%2014-15.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Legislaçã%20do%20Crédito%20Rural%20do%20Pronaf%2014-15.pdf)>
- *Pronaf: 20 anos apoiando aos agricultores familiares*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/Pronaf-20-anos-de-apoio-aos-agricultores-familiares>>
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor da Coordenação Geral de Biocombustíveis. *Resumo sintético dos Seminários Regionais de Avaliação do Selo Combustível Social nos 10 anos do PNPBIO*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/>>
- MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. *Compras da Agricultura Familiar*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://mds.gov.br/compra-da-agricultura-familiar>>
- MF. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Demonstrativo Gastos Tributários PLOA 2017*. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>>. Consulta em 17 de setembro de 2018.
- MPGD. Secretaria de Patrimônio da União. *Regularização Fundiária*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/beneficiarios-regularizacao-fundiaria>>

- MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. *Lista Suja do Trabalho Escravo. SIT/SRTE (1995-2018). Trabalhadores resgatados por operações de fiscalização para erradicação do trabalho escravo*. Elaboração Dieese Subseção Contag. Atualizado em 21 de outubro de 2018.
- MULLER, Ana Luiza. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do programa de aquisição de alimentos*. Porto Alegre, 2007, 128 p.
- SANTOS, F. P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. PHD Thesis at School of Management FGV-SP, São Paulo, 2011.
- SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K.; MARQUES, P.E. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2ª ed. Porto Alegre: Ed. UFRS, 2004.
- SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. *A agricultura familiar no Brasil*, FIDA pobreza y desigualdade, RIMISP, Porto Alegre, setembro de 2013. p. 69.
- SEAD. Casa Civil. *Plano Safra da Agricultura Familiar 2017-2020*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/plano-safra-da-agricultura-familiar-20172020>>
- Casa Civil. *Declaração de Aptidão ao Pronaf, DAP*, Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/saf/dap>>
- Diretoria de Gestão Estratégica, Avaliação e Monitoramento. *Painel de Políticas da SEAD*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/saf/dap>>
- Subsecretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal. *Destinação e regularização fundiária de terras públicas federais na Amazônia*. Brasília, maio de 2018, 40 p.
- SEEG. Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa. *Emissões de gases de efeito estufa no Brasil sobem 9% e 2016*. *Observatório do Clima*. Disponível em <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/>> Consulta em 14 de outubro de 2018.
- SIEB, D. L. *Estratégias de Comercialização: o caso dos agricultores familiares do Assentamento Rio Paraíso, Município de Jataí, GO*. UNB – Brasília/DF, 2015, p. 169.
- STN. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Consolidação das Contas Públicas*. [on line]. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn-> . Acesso em 19 abr. 2018.
- SILIPRANDI, Emma. Rompendo a Inércia Institucional: As Mulheres Rurais e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. In: Sambuichi, Regina Helena Rosa... [et al.]. *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*, Brasília: Ipea, 2017. 463 p.
- TOLEDO et al (2018). TOLEDO, E. N. B. et al. Enquadramento sindical e agricultura fa-

- miliar: apontamentos para um debate preliminar. *56 Congresso da SOBER*. Campinas, 2018
- VIEGAS, G. *O acesso da Agricultura Familiar Brasileira às políticas públicas: A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/668.pdf>>
- WANDERLEY, M. N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 42-62, 2003.
- WAQUIL, P. D. Mercados e comercialização de produtos agrícolas. WAQUIL, P. D. MIELE M.; SCHULTZ G. (Org.). UAB/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.
- WILKINSON, J. A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina, In: *Estudos, sociedade e agricultura*. Rio de Janeiro: CPDA, nº 21, 2003. p. 62-87.

## Anexo I. Questionário de entrevista presencial com diretores/as das Federações

Nome do entrevistador: \_\_\_\_\_

Nome do entrevistado: \_\_\_\_\_

Estado de representação do entrevistado: \_\_\_\_\_

Prezado Diretor/a,

A direção da CONTAG está realizando uma avaliação sobre o desempenho recente das políticas públicas que atendem a agricultura familiar, para o planejamento de nossas ações.

Para tanto, gostaríamos da sua opinião sobre o desempenho das políticas públicas que atendem a agricultura familiar no seu Estado de atuação, baseadas no seu conhecimento e vivência da realidade estadual.

1) Quais são as principais políticas para a agricultura familiar do Governo Federal no seu Estado? (aponte até 5 políticas)

---

---

---

---

---

2) Em sua opinião, como anda o desempenho recente destas políticas? (se necessário, faça distinção entre as políticas apontadas)

---

---

---

---

3) Sem contar a falta de recursos do Governo Federal, quais outros problemas importantes que limitam estas políticas?

---

---

---

---

4) Ocorreu algum avanço positivo recente destas políticas no seu Estado?

---

---

---

---

5) No seu Estado, existe alguma política do Governo Estadual importante para a agricultura familiar? (aponte até 5)

---

---

---

---

6) Se existir política estadual importante, como anda o desempenho recente destas?

---

---

---

---

7) Em sua opinião, quais os principais desafios para agricultura familiar no seu Estado nos próximos anos e que devem orientar a nossa atuação? (citar até 3 desafios)

---

---

---

---

## Anexo II. Questionário da pesquisa online com diretores e corpo técnico das Federações

Para as entrevistas a serem respondidas via internet, direcionadas a diretores e assessorias das Federações.

As perguntas serão de fácil compreensão e deverão estimular o conhecimento da realidade de cada Estado.

- 1) Escolhemos até 10 políticas (exemplo - Pronaf, PAA, PNAE, ATER, Garantia Safra, Crédito Fundiário, ....)
  
- 2) Para cada uma delas, teremos um grupo de perguntas na escala 1 (muito ruim), 2 (ruim), 3 (indiferente), 4 (bom) e 5 (muito bom), sobre os seguintes aspectos na última safra:
  - Abrangência: número de agricultores familiares atendidos
  - Documentação necessária (burocracia) para acesso
  - Participação de gênero
  - Participação de jovens
  - Recursos financeiros destinados ao programa
  - Atendimento dos agricultores pelo programa
  - Efeito do programa nas condições de vida das famílias atendidas
  - Efeito do programa no desenvolvimento rural e regional
  
- 3) No final uma pergunta aberta para digitação: “Em sua opinião qual deve ser o foco de atuação da CONTAG nos próximos 3 anos”?



**COPROFAM**

Confederación de Organizaciones de  
Productores Familiares del MERCOSUR



**Confederação de Organizações de  
Produtores Familiares do Mercosul  
Ampliado (COPROFAM)**

**Projeto Diálogo Político para as  
Transformações Rurais (PDRT)  
COPROFAM – FIDA**

[comunicacion@coprofam.org](mailto:comunicacion@coprofam.org)  
[www.coprofam.org](http://www.coprofam.org)

**Sede do projeto:**

Programa FIDA Mercosul CLAEH  
Edifício Mercosul  
Luis Piera 1992, piso 2  
Montevideu, Uruguai  
Tel./Fax: (598) 2413 6411 - 2413 6381  
Email: [info@fidamercosur.org](mailto:info@fidamercosur.org)

**Confederação Nacional  
dos Trabalhadores Rurais Agricultores  
e Agricultoras Familiares – CONTAG**

SMPW Quadra 01 Conjunto 02 Lote 02 |  
71.735-102  
Núcleo Bandeirante/DF  
Tel.: (61) 2102 2288  
Email: [secretariageral@contag.org.br](mailto:secretariageral@contag.org.br)  
[www.contag.org.br](http://www.contag.org.br)