



Informe sobre evolución de las políticas públicas para la AFCL en Brasil

2022



**Informe sobre la evolución
reciente de políticas públicas
para la AFCl en Brasil**

© 2021 Confederación de Organizaciones

de Productores Familiares del Mercosur Ampliado (COPROFAM)

© 2021 Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG)

Proyecto PDRT FIDA-COPROFAM

Sede del proyecto:

Programa FIDA Mercosur CLAEH

Edificio Mercosur

Luis Piera 1992, piso 2 Montevideo, Uruguay

Tel./Fax: (598) 2413 6411 - 2413 6381

Email: info@fidamercosur.org

Luiz Vicente Facco

Nemo Andrade Amaral

Tabla de contenido

1. Introdução	4
2. Análise de contexto	5
3. Políticas públicas para a AF: avanços e retrocessos e a incidência da Contag	6
3.1 Políticas de acesso a terra	6
3.2 Políticas de financiamento da produção	8
3.3 Seguros de clima e de preços	10
3.4 Assistência técnica e extensão rural – ATER	12
3.5 Mercados institucionais: o PAA e o PNAE	13
3.6 Serviços Ambientais	16
4. Temas prioritários para a Contag	19
5. Considerações finais	19

EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL (2019-2022)

1. Introdução

Os resultados do 13º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (13º CNTTR) convergiram para a necessidade de avaliação das atuais políticas públicas para a agricultura familiar e elaboração de uma nova agenda, que pudesse, inclusive, ser apresentada, através de uma plataforma política, a um novo governo em 2022.

Pesquisas acadêmicas, aquelas encomendadas pela CONTAG e informes técnicos realizados pela Coprofam no âmbito do PDRT (COPROFAM; FIDA, 2018, 2021) apontaram problemas de condução e de alcance desses programas e políticas, identificados pelo fato de que, em alguns casos, quase 2/3 dos agricultores e agricultoras familiares brasileiros não conseguem acessá-las. Esse cenário se agravou nos últimos três anos, particularmente em função da orientação política do atual Governo Brasileiro e da pandemia COVID-19.

A pandemia impactou de forma negativa na organização da produção da agricultura familiar, principalmente no acesso a insumos para a produção e beneficiamento/agroindustrialização e no escoamento da produção destinada aos mercados locais e regionais, uma vez que parte significativa da produção deixou de ser vendidas aos programas de compras públicas, tais como o PAA e PNAE. Por outro lado, não aconteceram os ajustes solicitados pelas organizações da agricultura familiar nas políticas específicas para o atendimento emergencial decorrentes da Pandemia. O Governo contingenciou recursos do orçamento público para as políticas da agricultura familiar, para atender as demandas sanitárias decorrentes da pandemia e, para piorar a situação, os agentes financeiros restringiram as operações de crédito alegando aumento do risco. Os serviços prestados pelo Estado diminuíram, por exemplo, as compras públicas foram paralisadas e Ater passou a ser disponibilizada em 2021 apenas em forma remota.

Por outro lado, a Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar tem nos desafiado a promover um amplo debate com toda a sociedade sobre a importância da produção de alimentos saudáveis para combater a fome e construir uma agenda de desenvolvimento sustentável com foco na melhoria da qualidade de vida, trabalho e renda da agricultura familiar.

As discussões sobre os sistemas agroalimentares e a importância da produção de alimentos saudáveis e sustentáveis e a retomada do papel do Estado como indutor de políticas públicas eficazes são estratégicas – colocam a AF no centro do debate – para se pensar o desenvolvimento do Brasil, socialmente justo, economicamente sustentável e ecologicamente equilibrado (CONTAG, 2021).

Apresenta-se este documento como um subsídio dos estudos e informes técnicos já realizados pela Contag no âmbito do PDRT, aportando alguns elementos analíticos que atualizam os alcances e limites das políticas públicas para a AF. O documento apresenta também uma breve análise de contexto, da incidência da Contag em foros nacionais e internacionais e dos avanços e retrocessos observados na implementação dos programas e políticas para a AF. Nesta última seção, a análise se dará por agrupamento de políticas de acesso a terra, financiamento da

produção, comercialização de alimentos e serviços ambientais, abordando de forma transversal as questões de gênero e geração.

2. Análise de contexto

A agricultura familiar é responsável pela maior parte da produção de alimentos que vai à mesa dos brasileiros e brasileiras, bem como é dinamizadora da economia de cerca de 80% dos municípios do País. De acordo com o Censo Agropecuário (IBGE, 2017), ela envolve mais de 15 milhões de pessoas e gera, no campo, ocupação para mais de 10 milhões. Seus 3,9 milhões de estabelecimentos agropecuários compreendem 77% do total dos estabelecimentos agropecuários do Brasil, ainda que ocupem apenas 23% da área total dedicada às atividades agropecuárias. Aliás, desse total, mais de 2 milhões representam 52,6% da totalidade dos estabelecimentos; possuem área de até 10 hectares; e 1,7 milhão de famílias produz basicamente para o autoconsumo, comercializando eventualmente algum excedente.

Sozinha, a AF representa o oitavo maior produtor de alimentos do planeta, segundo dados do Banco Mundial e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com faturamento anual de US\$ 55,2 bilhões. E apesar de ter apresentado uma redução de mais de 400 mil famílias em relação ao Censo Agropecuário de 2006, continuou aumentando a produção de alimentos. Ela tem desempenhado um papel estratégico para a soberania e segurança alimentar e nutricional do Brasil. Além disso, apresenta uma potencialidade para conservação da biodiversidade e resiliência no enfrentamento de transformações ambientais geradas pelas mudanças climáticas (Cf. Fiocruz, 2021).

Essas características da AF têm gerado interesse e mobilizado diversos organismos internacionais e multilaterais vinculados à ONU. Cabe destacar que em sua 72ª sessão a Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em dezembro de 2017, declarou os anos de 2019-2028 como a Década da Agricultura Familiar (NAÇÕES UNIDAS, 2017), tendo como centralidade os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidos na Agenda 2030, durante a Cúpula das Nações Unidas, em setembro de 2015 (Cf. Fiocruz, 2021).

Contudo, a AF brasileira vem perdendo espaço no cenário nacional. São muitos os desafios estruturais, relacionados ao acirramento das desigualdades, potencializadas com a pandemia, que agravou uma vulnerabilidade já existente, decorrente de uma situação de isolamento, de desassistência e ausência do Estado no fomento às políticas específicas, e que se expressa na desigualdade no acesso à terra, às políticas públicas e sociais e aos direitos de cidadania.

Desde 2016, a AF enfrenta uma ampla redução do orçamento público, o desmantelamento do conjunto de programas e uma redução de serviços prestados após a extinção do MDA e de espaços institucionalizados para tratar das políticas para a AF. Essa situação se agravou no Governo Bolsonaro com a ruptura dos espaços de participação democrática na gestão das políticas públicas, a exemplo do Consea e do Condraf. O Mapa, que herdou do extinto MDA as políticas para agricultura familiar, não deu a abertura solicitada pelos movimentos representativos para tratar de forma adequada e fazer a gestão necessária dessas políticas. Faz-se necessário reconstruir, no próximo governo (2023), espaços de diálogo para tratar das políticas públicas para os (as) agricultores (as) familiares. Entre as demandas e propostas da Contag está a recriação do MDA com orçamento necessário para atender adequadamente a AF.

Com a pandemia Covid-19, surgiram novos desafios associados à precarização da saúde no campo e à perda de produção e de renda dos agricultores e agricultoras familiares. DEL GROSSI

(2020), analisando os resultados da Pnad/Covid-19/IBGE, de junho de 2020, conclui que “a agricultura familiar é um dos grupos muito afetados pela crise: metade das famílias (51% em maio e 50% em junho) teve redução nas suas rendas, perdendo em média um terço da renda que habitualmente recebia (35% e 33%, respectivamente). Entretanto, pouco mais de um terço recebeu o auxílio emergencial, ou seja, uma parcela significativa ficou sem acessar ao auxílio”.

Os efeitos da crise agravada com a pandemia, o desmonte das políticas de combate à fome pelo atual governo e a ausência de políticas de abastecimento provocaram significativos impactos sobre as atividades do sistema alimentar (produção, transformação, distribuição, comercialização e consumo de alimentos), repercutindo negativamente na segurança alimentar e no bem-estar social, sobretudo, das populações mais vulneráveis.

A recente publicação do Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil, desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2020) revela que a insegurança alimentar e a fome no Brasil retornaram a patamares próximos ao ano de 2004. O conjunto de políticas públicas desenvolvidas no campo, que passa da garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável, nos governos anteriores, deixou de existir para uma parcela significativa da população brasileira.

Segundo o Inquérito, a fome já atinge 19 milhões de pessoas e 116 milhões de pessoas passaram por alguma insegurança alimentar, ainda mais evidente nas áreas rurais do País, impactando, sobretudo, nas mulheres e na população negra. Os resultados deste inquérito alertam para a natureza urgente e imprescindível de ações e políticas públicas efetivas que promovam a segurança alimentar e nutricional, com alcancem das populações mais vulneráveis.

Porém, qualquer que seja o caminho adotado para o enfrentamento da fome e da insegurança alimentar ele deverá passar pelo fortalecimento da AF como uma das estratégias fundamentais, até mesmo para a superação dos desafios da pandemia e do pós-pandemia. Mas, ao que tudo indica, as estratégias adotadas pelo governo federal têm caminhado na contramão da construção de medidas efetivas de enfrentamento das crises.

3. Políticas públicas para a AF: avanços e retrocessos e a incidência da Contag

3.1 Políticas de acesso a terra

A Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA) se mantém como política de acesso a terra, ainda que com suas ações praticamente paralisadas, em especial no que se refere às atividades de vistoria de imóveis rurais para fins de obtenção de novas áreas para a Reforma Agrária. O papel do INCRA foi reduzido na execução e gestão das políticas de acesso a terra, ficando esta entidade – quase que exclusivamente – responsável pela emissão de títulos de propriedade no último quadriênio.

Por sua vez, o governo federal promulgou uma série de normativos que facilitam a aquisição de terras públicas por grandes empresas e pelo agronegócio, o que impacta significativamente no processo de destinação de terras para a reforma agrária e, também, na multiplicação de conflitos por terra em áreas de posse por agricultores familiares, ribeirinhos e extrativistas.

O **Programa Nacional de Regularização Fundiária (PNRF)** avançou na emissão de títulos de propriedade rural sem o devido registro legal em cartório, deixando a cargo dos beneficiários a responsabilidade de efetivar tal medida administrativa. Apesar do avanço na titulação, sob essas

circunstâncias as famílias – muitas vezes sem a informação e/ou condição financeira necessária para efetuar o registro da propriedade – ficam sujeitas à pressão do mercado de terras e sem as devidas garantias legais em relação aos seus direitos sobre a terra.

O Memorando Circular n. 01/2019/Sede, do INCRA, suspendeu as atividades de vistoria de imóveis rurais para fins de obtenção de terra e os processos administrativos em fase de instrução, o que, na prática, paralisa a obtenção de novas áreas para reforma agrária através da desapropriação por descumprimento da função social da propriedade. Alguns projetos de lei em tramitação, em particular o PL 191/2020 e o PL 2633/2020, permitem, respectivamente, a mineração, o garimpo e a exploração de petróleo em terras indígenas e flexibilizam a legislação para regularizar grandes propriedades rurais em âmbito federal e estadual.

O **Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)** sofreu alterações com a adoção do Programa Terra Brasil, que incorpora algumas das ações do PNCF e apresenta uma nova metodologia, que obriga as famílias (postulantes e beneficiárias) a contratarem empresas da iniciativa privada para a elaboração do projeto técnico, o que em áreas coletivas ou com grande número de famílias assentadas gera competitividade entre as empresas de Ater, tornando ainda mais lento o processo legal. Não obstante, o Titula Brasil extinguiu linhas específicas do PNCF com condições especiais para jovens, quilombolas e outros sujeitos do campo.

Com o intuito de mitigar os retrocessos nas políticas de acesso a terra, a Contag e os movimentos sociais parceiros entraram com uma ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) contra o governo federal, pela ausência de cumprimento das obrigações do Estado em relação à política de reforma agrária, demandando orçamento público e ações concretas para a obtenção de novas áreas a serem destinadas aos projetos de assentamento rural. A Contag reafirma a sua preocupação relativa ao foco excessivo na emissão de títulos, já que – apesar de necessária – desobriga o Incra de executar a instalação de infraestrutura e outros programas nos assentamentos rurais, uma vez que o beneficiário recebe o título definitivo da propriedade.

Anualmente, a Contag demanda a alocação de recursos do Tesouro Nacional no Fundo de Terras, para complementação do orçamento público destinado ao PNCF, e a garantia de permanência e capacidade operacional do Fundo. Também demanda a retomada das linhas específicas extintas do programa, como crédito para jovens e quilombolas, além da ampliação do teto de financiamento para aquisição que, atualmente, na maioria das regiões do país, não é suficiente para a aquisição da fração mínima de terra. A Contag incide pela flexibilização dos requisitos para enquadramento de beneficiários por patrimônio, o que vem impedindo o acesso de muitas famílias que já possuem algum imóvel urbano cujo valor supera o limite imposto pelo programa, em função da alta de preços no mercado de terras. E defende a não reintegração de posse, com decisão judicial favorável para agricultores familiares.

No cenário internacional, a incidência da Contag se dá em distintas frentes e plataformas de diálogo e formulação de políticas.

Em âmbito regional a REAF Mercosul não avançou na elaboração de estudos e na recomendação de medidas sobre acesso a terra para avaliação do GMC. O tema em questão ficou diluído no âmbito do diálogo político com os membros do Bloco, ficando a incidência política das organizações restrita às discussões na Comissão de Terras da REAF Mercosul. Contudo espera-se que o tema acesso e uso da terra integre a proposta do Plano Regional de Ação para o Bloco no marco da Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar 2019-2028 (DNUAF). Vale

destacar que o Plano Global de Ação da DNUAF não apresenta propostas concretas sobre Reforma Agrária e outros instrumentos de acesso a terra.

A Contag defendeu a salvaguarda e proteção dos territórios e das políticas públicas para os agricultores familiares (posseiros, meeiros, ribeirinhos, extrativistas) durante as negociações do acordo de cooperação entre o Mercosul e a União Europeia, apresentando denúncias e propostas para a supressão dos conflitos por terra no campo, despejos, deslocamentos forçados e contra normativos que flexibilizam processos de aquisição de terras por empresas estrangeiras, inclusive durante as atividades da REAF Mercosul, do CSA, da ILC e do FLT. E ampliou a sua participação na Comissão Nacional de Direitos Humanos durante a elaboração dos relatórios de revisão periódica das Nações Unidas.

3.2 Políticas de financiamento da produção

A **Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)** continua em processo de transição para o Cadastro da Agricultura Familiar (CAF) e, em parceria com a Enagro, o Mapa vem promovendo capacitação para as entidades emissoras do Cadastro.

O CAF é uma demanda do GTB 2013, organizado pela Contag e pelos movimentos sociais do campo, e foi adotado com o objetivo de ampliar as informações de registro da AF. Entre as melhorias previstas no CAF estão: cadastro de todo o grupo familiar – e não somente do titular da propriedade ou empreendimento familiar; permite aos sindicatos realizarem o cadastro e emitirem o CAF para todo o público contemplado pela Lei 11.326/2006; inclui beneficiários do Pronaf A e A/C; não impõe limites de renda familiar para acessar o registro e gera um segundo documento, o CAF Pronaf, que dá acesso à política pública; permite gerar relatórios e dados sobre a AF de forma direta e acessível à Contag, federações e sindicatos; e admite a participação direta da Contag e sindicatos na execução da política pública.

Com relação à incidência internacional, a Contag tem colaborado e intercambiado informações sobre o registro dos agricultores familiares para fins de elaboração e implementação de políticas públicas, a exemplo de organizações que participam da REAF Mercosul, do CSA e no ISC DNUAF. A experiência brasileira serviu para motivar organizações representativas e governos dos países membros Mercosul na adoção de critérios para identificação e registros da AF. E embora o Plano Global de Ação da DNUAF não aborde de forma satisfatória o registro da AF, aponta entre as ações do Pilar 1 a necessidade de inclusão da AF em censos agrícolas nacionais e a conformação de um entorno propício para a elaboração de políticas públicas específicas capazes de fortalecer a AF.

O **Pronaf crédito** se consolidou e está presente em mais de 5 mil municípios do País. No entanto, um dos desafios atuais é a seletividade e a comoditização do Pronaf Crédito. Neste processo constata-se uma tendência ao longo da última década, que altera a principal atividade produtiva financiada pelo crédito custeio. A soja passou a ser a principal cultura financiada. Em 2018, toda a região Sul, Centro-Oeste (exceto Distrito Federal) e ainda Pará e Tocantins (Região Norte) a cultura da soja foi a que mais captou recursos no financiamento do custeio (CONTAG, 2021).

Com base nos dados do Banco Central do Brasil (BCB, 2021), na Safra 2020/2021, no Pronaf Crédito foram aplicados mais de R\$ 33,1 bilhões em 1,49 milhão de contratos. Contudo, dos 3,9 milhões de estabelecimentos familiares, menos de 1/3 acessou o Pronaf (CONTAG, 2021), o que nos leva a deduzir que muitos estabelecimentos familiares que não possuem recursos para

autofinanciamento buscam outros meios de acesso aos recursos produtivos. Por outro lado, há um contingente de 1,7 milhão de famílias que necessita de políticas que promovam a inclusão produtiva com geração de renda.

Ainda de acordo com o BCB (2021), na Safra 2020/2021 foram aplicados R\$ 17,4 bilhões no Pronaf Custeio, sendo que, desses, R\$ 11 bilhões financiaram 142 atividades agrícolas. No entanto, observa-se que apesar da diversidade de produtos, apenas quatro culturas (soja, milho, trigo e café) levaram 78,5% dos recursos do custeio agrícola, com destaque para a soja (35,7%), o que mostra a continuidade dessa tendência. No custeio pecuário, a concentração ainda é maior, as atividades de bovinocultura de corte e leite foram responsáveis por 93,7% dos recursos, restando pouco mais de 6,3% para as demais 32 atividades financiadas (CONTAG, 2021).

O Pronaf Investimento agrícola também se concentra no financiamento de tratores, colheitadeiras, máquinas e equipamentos (55,3%), sendo que na maioria está associado às quatro principais atividades do custeio, ou seja, soja, milho, trigo e café. No investimento pecuário, dos R\$ 9,06 bilhões aplicados em 108 tipos de financiamento, 51,4% dos recursos foram para bovinos, sem considerar pastagens e benfeitorias relacionadas à atividade (BCB, 2021).

Quando analisadas as linhas de crédito, constata-se que há uma diversidade grande de atividades produtivas sendo financiadas, porém, os recursos estão concentrados em poucas atividades, o que leva a necessidade de se avaliar a política e criar mecanismos para estimular uma distribuição mais equitativa dos recursos. Uma das soluções é ampliar a regionalização (territorialidade) das políticas públicas, levando em consideração as realidades e necessidades de cada uma das cinco grandes regiões do País. Outro caminho pode ser o fortalecimento das linhas de crédito do Pronaf: convivência com o semiárido; microcrédito; agroecologia; bioeconomia; floresta; mulher e jovem; tornando as linhas mais atrativas, por meio da simplificação dos projetos e criação de condições diferenciadas (CONTAG, 2021).

Ao se analisar a distribuição da aplicação dos recursos de Pronaf Custeio e Investimento (1.490.312 contratos) na Safra 2020/2021, percebe-se que estes concentram-se principalmente nas Regiões Sul (407.090 contratos) e Nordeste (814.422 contratos) do País. As duas regiões correspondem a 82% dos financiamentos realizados na última safra. No Nordeste há um grande número de contratos de investimento, passando de 735 mil, o que corresponde a 75% dos projetos, porém, os valores são bem baixos e giram em torno de R\$ 5 mil por operação de financiamento. No Sul concentra-se o custeio, representando 62% do total dos contratos do País e o valor médio de financiamento passa dos R\$ 36,6 mil por contrato (BCB, 2022).

Ao se analisar os Subprogramas do Pronaf, na Safra 2020/2021, constata-se que os recursos ficaram concentrados em poucas linhas, como: Custeio (51,3%); Mais Alimentos (32,7%); Microcrédito (8,9%); e Agroindústria (4,5%). Os demais subprogramas do Pronaf representaram apenas 11,4% e os valores aplicados foram pouco expressivos, ficando entre 0,5% na Bioeconomia e 0,01% como o caso do Pronaf Agroecologia e Jovem (BCB, 2022).

As mulheres acessaram 18% dos recursos aplicados no Crédito Pronaf, Safra 2020/2021, sendo responsáveis por 33,9% do total de contratos. Na linha de crédito específica Pronaf Mulher Investimento, o acesso não chegou a 0,2% do total dos valores contratados. No Pronaf Jovem os dados são pouco expressivos, representando insignificantes 0,01% (AMARAL, 2021).

Ressalta-se que o acesso ao Pronaf pela AF ainda é baixo, pois beneficia menos de 1/3 do total de agricultores. A maior parte dos recursos alocados no Plano Safra 2021/2022 ainda não foram executados e algumas linhas de crédito mostram-se pouco eficientes, como os Pronaf Mulher, Jovem e as linhas verdes. As cooperativas de menor porte têm dificuldades de acesso relacionadas à escassez de patrimônio. Há baixa execução do crédito na Região Norte e alta concentração do mesmo na Região Sul do país (AMARAL, 2021).

A Contag tem apresentado suas propostas e negociado com os ministérios as medidas a serem incorporadas nos Planos Safra. Embora uma nova linha de crédito para fomento da comercialização de alimentos tenha sido aberta no Plano Safra 2020, a pandemia Covid-19 afetou significativamente o desempenho da comercialização da agricultura familiar. A situação foi agravada com as secas na Região Sul do país e as inundações por excesso de chuvas nas Regiões Nordeste e Sudeste em 2021, que atingiram milhares de propriedades rurais, causando situação de emergência em diversos municípios brasileiros.

No contexto da Pandemia, agravada por eventos climáticos, a Contag negociou com os governos a adoção de medidas para atender as famílias mais afetadas. Dentre elas está a renegociação das dívidas contraídas; a intervenção e regulação do mercado de insumos, sementes e equipamentos; o aumento do volume de recursos do Plano Safra e elevação dos tetos de financiamento, a redução na taxa de juros dos subprogramas do Pronaf e linha de crédito emergencial para a comercialização de alimentos da AF.

Em âmbito internacional a Contag tem incidido na difusão de propostas e de experiências exitosas da AF que dispõem de políticas específicas, a exemplo do crédito Pronaf para custeio, investimento e instalação de agroindústria familiar com bons resultados em termos de produção, comercialização e renda, promovendo a gestão do conhecimento em plataformas como a REAF Mercosul, o FAFO FIDA, a Iniciativa Regional da AF da ILC, o FRM, o ISC DNUAF e o CSA. A incidência em diálogo e formulação de políticas tem pautado a implementação de ações relacionadas aos pontos 1.2.3. do Pilar 1, 4.2.3. do Pilar 4 e 5.1.3 do Pilar 5 do Plano Global de Ação do DNUAF.

3.3 Seguros de clima e de preços

A atividade agropecuária está sujeita a riscos climáticos, pragas, doenças, e mercado sujeitos a variação dos preços. Para amenizar possíveis prejuízos nas atividades produtivas da AF, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro Mais), o Programa Garantia Safra e o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) são políticas públicas que têm se mostrado indispensáveis, mas que precisam ser melhoradas em relação à cobertura das culturas e atividades agropecuárias e às famílias a serem atendidas por esses programas.

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro Mais) é considerado pelo governo como modalidade de seguro ultrapassada, sem previsibilidade orçamentária, burocrático e demorado nas indenizações. A aposta atual é o seguro privado, que está com um projeto piloto em andamento, o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR). No entanto, a Contag considera que grande parte da agricultura familiar ficará de fora dessa nova proposta de seguro privado.

O Proagro Mais, contratado com as operações de custeio agrícola que tenham Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc), também permite cobertura sem Zarc, desde que

exista indicação da assistência técnica. O seguro garante até 80% da Receita Bruta Esperada (RBE), sendo que o prêmio a ser pago pelo(a) agricultor(a) é de acordo com risco da cultura (para o Proagro Mais da atual safra varia de 2% a 7,5% sobre o valor do contrato). O Proagro Mais é o principal mitigador de risco que os(as) agricultores(as) optam para assegurar sua atividade agrícola. Deste modo, o fortalecimento do Proagro Mais deve ser compreendido como parte de uma estratégia para a produção de alimentos e garantia da segurança alimentar de toda a população (DEL GROSSI, 2019).

O Proagro Mais deve ser melhorado e aperfeiçoado através da correção dos valores da Garantia de Renda Mínima (GRM) e mudança no procedimento para as culturas permanentes, cujo ciclo de produção passam de um ano para outro, bem como as atividades da horticultura em que há vários ciclos produtivos durante o ano safra. O programa deve ser reorientado à diversidade produtiva da AF e a incentivar as culturas até o momento não elegíveis ou ausentes das planilhas do financiamento bancário, além de promover processos integrados nas unidades produtivas familiares.

As principais justificativas do governo para a substituição do Proagro Mais pelo PSR são: previsibilidade orçamentária; menor burocracia; maior agilidade nas indenizações e na ampliação da cobertura, tanto em volume de recursos como das atividades financiadas. O que a Contag afirma é que, diante disso, não será necessário extinguir uma modalidade de seguro para implantar a outra, ou seja, é possível ter as duas formas de seguro atendendo, assim, a um número maior de agricultores(as) familiares, de acordo com as suas realidades e condições produtivas, estruturais e financeiras.

O **Programa Garantia Safra (GS)** se mantém com volume de recursos reduzidos, com a necessidade de passar por uma reformulação que contemple o ajuste do cálculo atuarial e do valor a ser pago aos beneficiários do programa – não reajustado desde o ano de 2013.

Faz-se necessário também garantir assistência técnica para aprimorar a emissão de laudos de vistoria (presencial), organizar a produção e a comercialização do excedente, pesquisa e tecnologia adaptada às práticas produtivas dos agricultores em cada território, bem como incluir no programa outros estados e regiões do país, novas culturas e atividades agropecuárias, conforme o previsto em lei. Integrar o público do programa com outras políticas públicas, e fortalecer o controle social, com capacitação contínua de conselheiros estaduais e municipais são ações importantes para melhorar o alcance dos resultados do GS. Para tanto, foi criado um grupo de trabalho interministerial, com participação da Contag.

A necessidade de reformulação e ampliação da abrangência do programa ficou manifesta durante a pandemia e alguns eventos climáticos em algumas regiões do país cujos municípios declararam situação de emergência por excesso de chuva ou seca.

Aqui a incidência da Contag tem se orientado à defesa dos seguros agrícolas e da assistência técnica em condições diferenciadas para a AF.

Na REAF Mercosul, cabe destacar o fim do Grupo de Trabalho sobre Seguros. E, em outras plataformas de diálogo, especialmente no âmbito da DNUAF esse tema tem ganhado pouca relevância, apesar da incidência política e da difusão de experiências da Contag nesses espaços.

O **Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF)** tem um papel importante em garantir aos(as) agricultores(as) familiares que têm financiamento do Pronaf com preço mínimo aos produtos, com um bônus (%) quando o preço de mercado estiver abaixo do mínimo.

Mantêm-se o PGPAF com um volume de recursos menor que nos anos anteriores à pandemia Covid-19. O bônus que o(a) agricultor(a) tem direito é calculado com base na diferença percentual (%) entre o preço mínimo de garantia e o preço de mercado, quando o último estiver menor. O bônus é aplicado pelo banco no saldo devedor dos financiamentos do Pronaf. Atualmente, são 45 produtos contemplados, sendo 39 da agricultura, 03 da pecuária (leite, mel e carne), caprinovinocultura, e 03 da sociobiodiversidade (açaí, cacau e amêndoa da Castanha do Brasil). Durante a pandemia poucos produtos no PGPAF foram acionados e, em função da alta dos preços do mercado de alimentos, os/as agricultores/as foram beneficiados/as.

O Conselho Monetário Nacional ajustou normas com mudanças na seção 10-15 do Manual de Crédito Rural e aprovou novos preços com garantia de produtos da safra de verão 2022-2023. Houve atualização, uniformização e agrupamento de informações sobre tipos de variedades utilizadas como referência para apuração de preços de mercado, bem como regiões e estados onde esses preços serão levantados, além de simplificação de normas previstas no MCR para agilizar a gestão do PGPAF (BCB, 2022).

3.4 Assistência técnica e extensão rural – ATER

O Censo Agropecuário (IBGE, 2017) demonstrou que cerca de 80% dos estabelecimentos entrevistados não receberam qualquer tipo de Ater. O que não significa dizer que os outros 20% dos estabelecimentos que receberam orientação técnica foram contemplados com serviços públicos ou contratados com recursos governamentais.

A região Nordeste foi a que menos recebeu assistência técnica, com seis estados localizados entre os 10 maiores nesse quesito. Já a região Sul se destacou como aquela com o maior número de estados atendidos, estando sempre entre os 10 entre todas as categorias, principalmente com serviços de cooperativas, integradoras e empresas privadas. De modo geral, houve uma redução do trabalho de campo das Emateres em território nacional, devido à redução dos recursos públicos federais e à crise fiscal que atingiu os estados.

O ano de 2019 foi marcado pela repactuação de todos os contratos de serviços estabelecidos entre a Anater e as empresas públicas e privadas prestadoras de serviços. Desde então a agência encontra-se com a sua quarta Diretoria Executiva, mostrando grande rotatividade em seu quadro de dirigentes. As justificativas para as reduções das metas físicas e financeiras foram: a) não haver disponibilidade orçamentária para honrar os compromissos assumidos, que em sua maioria eram plurianuais e que, por esse motivo, não permitiriam a contratação de outras ações; e b) por implementação de serviços de baixa qualidade e baixa efetividade para as famílias assistidas. As repactuações chegaram a dois casos extremos de distrato total, ocorridos com a Superintendência Baiana de Ater (Bahiaater) e com o Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins (Ruraltins).

O fato é que, com o advento da pandemia da Covid-19, no início de 2020, todos os serviços que já enfrentavam dificuldades de execução, principalmente por atrasos constantes de pagamentos, foram definitivamente suspensos por conta do isolamento social, necessário para o enfrentamento da crise sanitária. Os impactos nas empresas de Ater não foram diferentes de outras, nos mais diversos setores: desestruturação, desmobilização de equipes e enfrentamentos de diversos processos trabalhistas. Com isso, o distanciamento entre as equipes de campo e as famílias se acentuaram ainda mais.

No ano de 2020, o governo lançou o Programa Residência Profissional Agrícola (AgroResidência), cujo foco principal é desenvolver competências em jovens de 15 a 29 anos da área agrícola e afins, de ensino médio e graduação, para colocá-los(as) no mercado de trabalho. Para tal finalidade, havia previsão de R\$ 17,1 milhões, sendo destinados 44% para a Região Nordeste, 23% para o Norte e o restante para as demais regiões (Mapa, 2020).

Outro esforço, anterior aos dois programas, foi o lançamento do AgroNordeste, para implementação no biênio 2019/2020, com o objetivo de atender 1,7 milhão de pessoas em 12 territórios dos estados nordestinos e parte de Minas Gerais. Nota-se que tal conjunção de ações tem como objetivo estabelecer referenciais políticos e sociais harmônicos entre o atual governo e a população que menos votou para a sua eleição (CONTAG, 2021).

Nesse contexto, o Mapa lançou o Programa Ater 5.0 ou Ater Digital, que pretende otimizar a movimentação de informações técnicas para aumentar a produção e a produtividade no campo. Em princípio, a assistência técnica virtual pode ser encarada como um complemento das ações presenciais, mas não deve ser uma ferramenta com o objetivo de substituí-las. Além disso, como o “acompanhamento” à distância é infinitamente mais barato que o trabalho feito em campo, não deve ser utilizado sob o pretexto de justificar a redução drástica no orçamento destinado à Ater.

Diante desse cenário, é importante que as entidades de representação da AF mantenham-se unidas para evitar perdas ainda maiores, articular incremento do orçamento público, recuperar políticas que foram praticamente extintas e propor novas ações que atendam às famílias agricultoras.

Com relação à incidência da Contag no âmbito do DNUAF, esta está relacionada ao desenvolvimento de ações concretas para implementação das metas 1.2.4 (Pilar 1), 3.3.2. (Pilar 3), 4.2.2., 4.2.5 e 4.4.2 (Pilar 4), 5.1.3 e 5.3.2. (Pilar 5) e 6.2.3. (Pilar 6) do Plano Global de Ação. Na agenda internacional a Contag pauta o fortalecimento da cooperação com as agências da ONU e a captação de recursos para a construção de parcerias público-privadas destinadas à implementação de projetos e programas no Brasil, bem como a difusão de experiências exitosas sobre a integração da PNATER com as demais políticas públicas para a AF. E no âmbito das negociações do Acordo Mercosul e UE, a Contag demanda o fortalecimento da PNATER e das empresas públicas e privadas nacionais, contra a abertura de processos licitatórios para contratação de empresas estrangeiras prestadoras desses serviços.

3.5 Mercados institucionais: o PAA e o PNAE

O **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)** foi extinto e deu lugar ao Programa Alimenta Brasil, que adotou algumas das modalidades do PAA.

Segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em 2020, foram adquiridos pela Companhia R\$ 233 milhões no PAA em todo o País. Esses recursos promoveram a compra de 284 produtos diferentes, estimulando a diversidade produtiva. A participação feminina alcançou 74% do total das compras feitas à agricultura familiar; 15% das contratações foram com os povos e comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas e outros); 19% de assentados(as) da reforma agrária; 76% das organizações beneficiadas foram associações; e 24% de cooperativas. O que demonstra a importância do programa e indica a necessidade de seu fortalecimento.

Contudo, o PAA tem sofrido um esvaziamento de recursos, excetuando-se o orçamento de 2020 que teve um complemento de R\$ 500 milhões devido à pandemia da Covid-19. Os recursos têm diminuído anualmente desde 2012, ano em que foi disponibilizado o maior valor, passando de R\$ 800 milhões. Para o ano de 2021, a Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovou apenas R\$ 122 milhões, demonstrando um claro processo de enfraquecimento do programa.

O Programa Alimenta Brasil deve garantir recursos financeiros adequados em todas as modalidades (Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Formação de Estoque, Aquisição e Doação de Leite). É preciso recuperar a Modalidade Sementes, extinta por meio da Medida Provisória 1.061/2021, pois essa modalidade é fundamental para a manutenção das cultivares tradicionais e crioulas, estimulando a soberania na produção de alimentos.

As modalidades Compra Direta e Formação de Estoques têm sido esvaziadas, praticamente não havendo mais recursos para sua execução. Ambas as modalidades são importantes. A Compra Direta contribui na formação de estoques do governo para calamidades públicas e, por outro lado, ajuda a regular o mercado. Já a modalidade Formação de Estoques é fundamental para as cooperativas que não possuem capital de giro, para antecipar os recursos ao(a) agricultor(a), mas necessitam formar estoques para honrar compromissos futuros, tanto no mercado privado como nos mercados institucionais.

Devido à relevância do PAA para a inclusão produtiva e geração de renda para a AF e seu papel para a segurança alimentar e nutricional das pessoas em condição de vulnerabilidade social, é preciso que os recursos do programa sejam ampliados e tornados perenes no Orçamento Geral da União, além de estimular os estados e municípios a criarem o programa, onde este não esteja presente.

Apesar da institucionalidade do Programa Alimenta Brasil e da manutenção da participação social no monitoramento de suas ações, se registra perda de renda entre as famílias que acessavam o PAA, uma maior necessidade de melhoria no escoamento da produção e a criação de novos mercados para o setor.

O **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, com o advento da Lei 11.947/2009, determinou que pelo menos 30% dos recursos sejam utilizados para compra de alimentos da AF e passou a oferecer cardápio mais variado e alimentos de maior qualidade para as crianças nas escolas. A aquisição de produtos da agricultura familiar, entre os anos de 2011 e 2017, passou de R\$ 235 milhões para R\$ 847 milhões, atingindo 21,6% em média nacional dos recursos totais do programa, ainda bem abaixo dos 30% estabelecidos. Nos anos de 2020 e 2021 a comercialização foi consideravelmente afetada devido à pandemia da Covid-19 (AMARAL, 2021).

Segundo estudo do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE) e da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), o valor per capita criança/dia de recursos do Fundo Nacional de Alimentação Escolar (FNDE), repassados às escolas públicas de estados e municípios, está bastante defasado. Para sua atualização, tomando em comparação os valores de 2010, seria necessário aumentar os valores, na média, em 63,1% para 2022.

Desde 2020, tramita no Congresso Nacional o PL 3.292/20 que pretende eliminar a prioridade dada à aquisição de alimentos produzidos por assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas. Também se observa um relativo abandono da AF no que se refere ao acesso ao programa. Embora o FNDE apresente dados sobre aquisição de produtos da AF somente até o

ano de 2017, a Contag recebe muitas demandas dos agricultores/as relativas às dificuldades de acesso ao programa. Uma série de variáveis influenciam as dificuldades de acesso da AF ao programa, por exemplo, a distância e a falta de infraestrutura rodoviária para entrega de cestas de alimentos, as dificuldades de acesso a algumas linhas ou modalidades do Pronaf, a desestruturação das empresas e o déficit na prestação de serviços de ater, e a preferência dada pelas prefeituras à aquisição de produtos comercializados por redes de supermercados locais (AMARAL, 2021).

Esses programas ganharam algum destaque durante a pandemia, mas a participação da AF diminuiu no último biênio. Segundo a ASA e o FBSSAN, as compras da AF caíram em mais de 40% no período. Cooperativas de maior porte, com alguns associados da AF, e mercados atacadistas e varejistas ampliaram a sua participação no PNAE, devido às suas capacidades de logística na entrega de alimentos.

Portanto, é preciso ressaltar a importância do Programa Alimenta Brasil – que substituiu o PAA – e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que têm o papel de contribuir com a segurança alimentar e nutricional das populações em vulnerabilidade social e garantir uma alimentação saudável e adequada para as crianças nas escolas. Estes mercados institucionais contribuem também para a inclusão produtiva e geração de renda da AF ao facilitarem seu acesso aos mercados.

O PAA e o PNAE, dentre outros programas, contribuem para a garantia de renda e sustentação de preços aos agricultores e agricultoras familiares; a promoção da segurança alimentar e nutricional de populações em vulnerabilidade social e de crianças em idade escolar; a formação de estoques estratégicos; estimulam os circuitos locais e regionais de abastecimento; incentivam a produção agroecológica e orgânica dos sistemas produtivos, o resgate e a preservação da biodiversidade; e promovem o fortalecimento do associativismo e do cooperativismo.

A Contag tem incidido na difusão de experiências sobre os programas de compras públicas em diversos espaços de diálogo, como a REAF Mercosul e a CPLP, promovendo a ajudando a impulsionar a adoção de programas semelhantes e a inclusão produtiva e comercial da AF em diversos países. E atua na salvaguarda desses programas nas negociações de acordos de comércio internacional com países terceiros. Vale ressaltar ainda o apoio da cooperação internacional, especialmente do FIDA, no desenvolvimento de projetos e programas no Nordeste brasileiro, que tem estimulado a inclusão de produtos da AF nesses programas (PAA e PNAE) e, conseqüentemente, apoiado a geração de renda para as famílias agricultoras.

A pandemia – isolamento social, fechamento temporário de fronteiras e restrições no transporte interestadual, alta nos preços, etc. – afetou os prazos de prestação de serviços e emissão de editais e seleção de famílias beneficiárias, assistência técnica em campo e a distribuição/entrega dos alimentos, provocando, por fim, perda de produção e da renda dos agricultores. Eventos climáticos, como excesso de chuvas nas regiões Nordeste e Sudeste e secas recorrentes na região Sul, impactaram na produção, colheita e abastecimento de produtos para os mercados locais e regionais, provocando a elevação dos preços e aumento da inflação.

3.6 Serviços Ambientais

O **Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPBIO)** se mantém com prejuízos para a AF e para as suas organizações representativas. As propostas e recomendações da Contag não são mais consideradas nos espaços nacionais de diálogo sobre o programa. Houve redução de recursos no orçamento público para a execução do programa. Atualmente o governo apresenta uma proposta de retirada do Selo Social do PNPBIO. A entrada no programa do setor de cerealistas o tornou uma espécie de atravessador ou intermediário entre os produtores e as empresas beneficiadoras, e afetou também o desempenho das organizações do campo e dos sindicatos no monitoramento do programa junto aos agricultores/as familiares.

A Contag e federações filiadas continuam articulando os agricultores e dialogando com representantes políticos para reverter essa situação, manter o Selo Social no programa e rever o papel desempenhado pelos cerealistas, no sentido de diminuir os impactos sobre a AF.

Esse programa não foi ainda abordado em espaços internacionais de diálogo político, tampouco apresentado como experiência específica da AF. A produção sustentável de combustíveis, em regime de parceria da iniciativa público-privada com a agricultura familiar, não é um tema de grande relevância no diálogo internacional e, desafortunadamente, não pode ainda ser tratado com a devida atenção nas plataformas de diálogo do Mercosul Ampliado e da América Latina.

Na **Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA)**, destacam-se as seguintes proposições: a) o direito à justa remuneração pelos benefícios gerados à sociedade pela conservação dos recursos naturais e produção agroecológica dos(as) agricultores(as) familiares; b) aprimorar ações e programas de educação ambiental, elevando a consciência política e a capacidade de enfrentamento da população sobre as questões climáticas e ambientais; c) formular e implementar políticas de geração de energias renováveis para os(as) agricultores(as) familiares, como, por exemplo, microgeradores individuais em regiões onde as atividades agrícolas são restritas em virtude das condições climáticas; d) reconhecer, valorizar e disseminar as dinâmicas comunitárias e regionais de conservação da agrobiodiversidade, incluindo as ações de resgate, guarda, avaliação, multiplicação, intercâmbio, comercialização e uso de sementes crioulas; e e) mecanismos de regulamentação e de gestão da PNPSA (BRASIL, 2021).

O texto da Lei foi promulgado, porém, com 23 vetos, alguns dos quais importantes para a transparência e atratividade da PNPSA. Dentre outros, foram vetados os pontos que tratavam: a) do mecanismos de participação social por meio da instituição de Órgão Colegiado; b) do pagamento por serviços ambientais em Unidades de Conservação; c) do Cadastro Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (CNPSA) como instrumento de transparência e integração de dados, com registros das operações de PSA, inclusive entre entes federados; d) de incentivos fiscais nas transações de PSA e concessão de incentivos de crédito.

A Câmara dos Deputados, no dia 17 de março de 2021, derrubou os três primeiros vetos relacionados aos temas supramencionados (participação, governança, transparência e integração de dados), e o veto aos incentivos fiscais e creditícios foi derrubado no dia 01 de junho de 2021.

Manter na Lei os temas supracitados foi importante para que se estabeleçam as bases mínimas para a regulamentação da PNPSA, passo essencial para a sua efetividade como instrumento legal de incentivo a setores da sociedade a recuperar, proteger e manter o patrimônio biogenético e melhorar o meio ambiente para um desenvolvimento sustentável.

Mesmo aprovada, a PNPSA ainda precisa ser debatida, ampliada e regulamentada, sendo fundamental a iniciativa das organizações representativas dos públicos beneficiários e prioritários – agricultores familiares, extrativistas e comunidades indígenas –, em apresentar propostas ao Ministério do Meio Ambiente e aos gestores do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e estabelecer um diálogo com o objetivo de definir, em conjunto, parâmetros, métricas, assistência técnica e outros temas a serem regulamentados para que a Lei 14.119/2021 possa cumprir seu objetivo maior de incentivo à conservação e desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, a CONTAG entende que é preciso viabilizar a regulamentação da Lei 14.119/2021 para que se materialize, através de políticas públicas, programas e projetos de contenção dos processos de degradação dos ecossistemas, envolvendo os povos do campo, da floresta e das águas, prioritariamente situados na Região Amazônica e nos biomas do Cerrado. Por outro lado, faz-se necessário fomentar investimentos para realização de amplos e contínuos processos de formação dos agricultores e agricultoras familiares sobre os benefícios da Lei, formas de acesso, inclusive prestando apoio técnico para a elaboração de projetos individuais e coletivos a serem apresentados ao Sisnama, órgão encarregado de coordenar o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), que, por sua vez, possui o objetivo de executar a PNPSA.

Um caminho possível é a busca de recursos para investimento em pesquisas sobre o mercado de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) e Crédito de Carbonos de Floresta Nativa, aliada à capacitação técnica e formação de pessoal com especialidade para a elaboração de projetos, de forma a subsidiar processos de inserção na política, programas e projeto de REDD+ aproveitando o potencial que apresentam os(as) agricultores(as) familiares, especialmente aqueles(as) situados na região da Amazônia Legal como público beneficiário.

Também é preciso propor e articular a aprovação de normativos que permitam a interação e vinculação das ações do Pronaf Floresta com o PFPSA, permitindo que os(as) agricultores(as) familiares (tomadores de crédito de investimento para recuperação e/ou recomposição da área de preservação permanente ou de reserva legal) possam, a partir do quinto ano, vincular a referida área no PFPSA e solicitar o pagamento pelo serviço ambiental prestado. A vinculação da área recuperada via crédito do Pronaf Floresta com o pagamento por serviço ambiental do PFPSA é a forma de assegurar um retorno monetário de parte e/ou total do seu investimento realizado na recuperação e manutenção de florestas, visando a melhoria dos ecossistemas (AMARAL, 2021).

É fundamental a incidência política junto ao Governo Federal e ao Ministério do Meio Ambiente para que a PNPSA seja implementada com aporte de recursos e normativos complementares simplificados que assegurem o tratamento especial e diferenciado para os(as) agricultores(as) familiares aderirem ao programa de PSA vigente, denominado “Programa Floresta+”.

Cabe esclarecer que o Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais Floresta+ foi lançado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em julho de 2020 através da Portaria nº 288, coordenado pela Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável do MMA.

Um dos objetivos anunciados pelo Programa Floresta+ é firmar parcerias com órgãos públicos ou entidades privadas nacionais e/ou internacionais, com vistas a apoiar PSA e fomentar o mercado de CO² florestal para o(a) proprietário(a) do imóvel rural que se proponha a fazer cerca, vigilância, combate a incêndios, proteção do solo, monitoramento, pesquisas sobre

biodiversidade, plantio de espécies nativas, atividades agroflorestais, atividade integrada lavoura-pecuária-floresta, dentre outros serviços.

Vale lembrar que o Programa Floresta+ está inserido num contexto maior, de expansão das fronteiras agrícolas no Brasil, através dos grandes projetos voltados aos mercados externos de *commodities*, da intensificação de conflitos socioambientais, do aumento do desmatamento, de ataques a direitos territoriais, tudo isso intensificando conflitos sociais, políticos e fundiários, bem como a degradação ambiental, o que torna a execução do programa desafiadora.

Destaca-se que tanto o programa Floresta+ quanto seu desdobramento no projeto piloto Floresta + Amazônia trazem diversos problemas, entre os quais destacamos: a) tendência de drenar recursos de fundos e políticas climáticas para o setor privado e agronegócio; b) desmonte na conceitualização das salvaguardas brasileiras formalizadas com a participação da sociedade civil organizada pautadas em tratados internacionais que regem a matéria; c) frágil delimitação na definição de agricultura familiar, abrindo para os benefícios a outras categorias de agricultores(as) e; d) não previsão de outras formas de beneficiamento/remuneração dos(as) agricultores(as) familiares (recursos adicionais ao PAA, PNAE, PGPM-BIO, PNATER; rebate no principal da dívida/Pronaf).

As problemáticas acima apontadas precisam ser superadas para que o Programa Floresta+ possa, de fato, cumprir seus objetivos na perspectiva de tornar-se instrumento mediador de serviços ambientais, alcançando maior equilíbrio entre produção agropecuária e a preservação da biodiversidade e da melhoria dos serviços ecossistêmicos existentes, fundamentais para a vida humana e o desenvolvimento sustentável da nossa sociedade.

No aspecto da sustentabilidade ambiental existem três linhas de crédito do Pronaf a serem destacadas: Pronaf Floresta; Pronaf Agroecologia; e Pronaf Bioeconomia. As respectivas linhas, em várias situações, se complementam e, em alguns casos, se sobrepõem, possibilitando o financiamento em ambos os casos, a exemplo do Pronaf Floresta e Bioeconomia, pois ambos têm a previsão de financiar sistema agroflorestais e o extrativismo sustentável.

Em âmbito internacional, a Contag tem pautado a integração de políticas públicas produtivas para a AF com políticas ambientais, bem como a difusão de experiências e casos concretos de produção familiar com resiliência às mudanças climáticas, priorizando práticas de produção orgânica e agroecológica, recuperação de áreas degradadas e a preservação dos recursos naturais e dos ecossistemas, e tendo por base a remuneração dos serviços ambientais prestados pelos agricultores familiares, o que contribuiria para a promoção de ações vinculadas aos Pilares 6 e 7 da DNUAF. As propostas da Contag são apresentadas em diversas plataformas de diálogo, como a REAF Mercosul, Iniciativa Regional da AF da ILC, o Foro Campesino, o CSA e o ISC DNUAF.

4. Temas prioritários para a Contag

1. Para aprimorar a gestão das políticas públicas diferenciadas para a AF é fundamental aperfeiçoar o funcionamento do sistema de cadastro, neste caso o CAF Pronaf, que habilita os beneficiários a postular o acesso aos instrumentos da política pública. Isto supõe uma maior participação ativa das OAF em seu desenho e implementação, com o objetivo de ampliar o acesso da AF ao programa e alcançar os resultados esperados pelo mesmo.
2. Para tanto, é central a recomposição dos espaços de diálogo público-privado – ou a criação de novos espaços –, que permitam o monitoramento permanente da aplicação dessas políticas e seu ajuste e aprimoramento, à luz das mudanças de contexto que acontecem com muita velocidade, devido às conjunturas climáticas, de mercado, macroeconômicas, etc.
3. Os programas de financiamento, seguros de risco climático, seguros de preço, compras públicas e assistência técnica necessitam ajustes para atender uma maior parte da população alvo, com destinação de orçamento público adequado e específico para atender a AF, não incorrendo em transferência de fundos públicos deste subsetor para atendimento da produção de outros subsetores da agricultura de porte médio e empresarial que tem promovido a concentração de recursos em determinados territórios e cultivos.
4. A agenda ambiental, em relação aos serviços ambientais, os sistemas de produção agroecológica, a certificação de produtos por origem ou outros atributos próprios da AF, deve ser particularmente priorizada.
5. O aproveitamento das TIC's por parte da AF, em relação ao seu uso produtivo, capacitação, assistência técnica, acesso a financiamento e mercados de insumos e produtos, deve ser promovido mediante investimentos públicos que reduzam o seu custo para a AF e ampliem a sua disponibilidade numa maior diversidade de territórios.

5. Considerações finais

A política macroeconômica instituída pelo Governo Michel Temer, no período de 2016 a 2018, foi considerada liberal-reformista com a extinção de ministérios, inclusive do MDA, contingenciamento de recursos para programas e políticas de incentivo à produção e proteção social, redução do PIB, aumento do desemprego, da pobreza e da fome. A agricultura familiar foi muito afetada, comprometendo seu desempenho na produção de alimentos para assegurar a soberania e a segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

O Governo Jair Bolsonaro (2019 a 2022), considerado liberal-conservador, deu continuidade à política anterior e aprofundou os cortes orçamentários nas políticas de incentivo à produção industrial, comércio e inclusão social, afetando a agricultura familiar, com a justificativa de equilibrar as contas públicas para pagamento da dívida ativa do Estado.

Estudos recentes apresentam indicadores de comprometem o Governo de Bolsonaro. O Ipea mantém a projeção de queda no PIB (1,1) e aumento da inflação (7,89%) em 2022. A FGV indica a redução das atividades produtivas industriais em 3,5% e manutenção da taxa elevada do desemprego em 11,98%, podendo aumentar para 12,3%, e o DIEESE indica o aumento de pessoas ocupadas com atividades informais e da precariedade dos postos de trabalho.

Dados do Ipea e do IBGE (2021) mostram que o corte orçamentário nas políticas de proteção social (saúde, educação previdência, assistência e segurança pública) colocou o Brasil de volta ao mapa da Fome. Entre 2016 e 2019 o número de famílias vivendo abaixo da linha da pobreza passou de 16,75 milhões para 21,68 milhões de pessoas. Esse número aumentou no período de 2019 e 2022, agravado pela pandemia do Covid-19, chegando a 28,60 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza no primeiro trimestre de 2022. Olhando para o meio rural, os pobres ficaram mais pobres. Aumentaram os índices de pobreza onde não chega nenhuma política de proteção social, especialmente em regiões do semiárido do Nordeste e na região amazônica.

Os indicadores econômicos e sociais mostram que a política econômica neoliberal conservadora de Bolsonaro não foi equânime e satisfatória para a maioria dos setores produtivos, exceto para alguns setores dos serviços e do agronegócio. Para a agricultura familiar, muitas das medidas adotadas resultaram em retrocessos, com impactos negativos nos serviços prestados pelo Estado (Ater, infraestrutura, energia, estradas, compras públicas e outros), aumentando o número de famílias à margem do processo produtivo, a competitividade e a vulnerabilidade dos agricultores familiares ao se inserirem em novos mercados, frente a redução das compras públicas, resultando em perda de renda para as famílias.

Os indicadores do IBGE (2017 e 2021) apontam para o enfraquecimento da agricultura familiar nos últimos 5 anos, com a redução da sua participação do PIB Agrícola, cedendo espaço para o agronegócio, que, no mesmo período, aumentou a sua participação em 9%. Indica também, a concentração da terra e da riqueza pelo agronegócio, principalmente por grandes produtores e empresas rurais que se dedicam à produção de *commodities*, aproveitando os preços em alta para o mercado de soja, milho, trigo e carne bovina.

A demanda por novas áreas de terra para a produção de commodities para a exportação tem colocado milhares de famílias de agricultores, posseiros, ribeirinhos e comunidades indígenas em situação de vulnerabilidade social e aumentado os conflitos no campo, principalmente nas regiões do Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul e Mato Grosso), do Norte (Acre, Pará, Tocantins, Rondônia e Amapá) e Nordeste (Maranhão, Piauí e Ceará).

Observa-se de modo geral, que a agricultura familiar vem sofrendo nos últimos anos com o corte progressivo do orçamento público; a extinção de políticas e programas, sobretudo para a reforma agrária e acesso a terra; o emprego de metodologias de gestão inadequadas; o aumento das exigências e restrições de acesso dos beneficiários e a retirada da participação social dos espaços de diálogo e formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas para a agricultura familiar.

Considerando as principais políticas públicas para a agricultura familiar, observa-se que estas não conseguem atender as especificidades e as demandas da maioria dos agricultores familiares. No Pronaf crédito, por exemplo, observa-se a concentração do crédito e a redução dos tomadores na região Sul, enquanto que na região Nordeste mantém o maior número de tomadores com o menor valor financiado, mantendo assim, as assimetrias existentes na agricultura brasileira.

Estudos feitos por Sérgio Schneider, Katia Griza, Arilson Favareto e outros pesquisadores sobre a agricultura familiar apontam para a necessidade de construir um *novo ciclo* de políticas

específicas que focalizem as especificidades dos agricultores familiares e suas demandas nas grandes regiões do País. Indicam que é preciso ajustar as políticas existentes e inovar com outras políticas de forma a reparar as limitações e incluir a milhares de famílias que hoje estão à margem do processo produtivo, principalmente localizadas nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil. Esses acadêmicos afirmam que as políticas e serviços públicos devem ser mais inclusivos e equitativos para diminuir as assimetrias, gerar mais postos de trabalho, aumentar a produção, a produtividade e a oferta de alimentos da agricultura familiar nos mercados internos. Eles destacam ainda que agricultura familiar brasileira tem grande potencial de resposta para atender as demandas crescentes de alimentos de qualidade e cumprir com o papel estratégico de garantir a soberania e segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

A Contag está trabalhando na elaboração de propostas que serão apresentadas ao novo governo em 2023. Sua aposta está na eleição de um novo governo, com orientação política, econômica, social e ambiental distintas do atual, prezando pelo valor estratégico da agricultura familiar e reconstrução do diálogo sobre as mudanças necessárias para enfrentar os problemas estruturais e específicos que impactam o desempenho produtivo e comercial da AF.

Contudo, a Contag e seus associados têm claro que o fortalecimento da AF dependerá da determinação e da força política a ser empreendida pelo Governo na elaboração de ajustes e de novas políticas, na instituição de marcos jurídicos, na definição do orçamento público para atender as demandas dos beneficiários e prestar serviços de qualidade para fomentar o desenvolvimento rural e garantir trabalho e vida digna para os agricultores e agricultoras familiares em seus territórios.

Referências

- AMARAL, Nemo. 2021. **Propostas de políticas públicas para o Governo do Brasil. Análise dos casos Pronaf, Ater, PSA e Cooperativismo na AF**. PDRT: Programa Diálogo Político para as Transformações Rurais (PDRT) Fida-Coprofam, Montevideu, 2021. Disponível em:
- BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória Nº 1.061, de 9 de agosto de 2021** - Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências, Brasília, 2021.
- _____. **Lei 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.
- CONTAG. Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares. 2021. **Avaliação do Pronaf: suas ações vinculadas e proposição de novos caminhos**, CONTAG, Brasília, 55 páginas. (não publicado)
- _____. 2018. **Anais do 13º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares**. Ed. CONTAG, Brasília, 2018.
- DELGROSSI, Mauro. 2020. **Agricultura Familiar Ampliada. Boletim do Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar** - Faculdade UnB Planaltina - Universidade de Brasília, de 31 de julho de 2020.
- _____. 2019. **Políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar no Mercosul Ampliado: o caso do Brasil**. PDRT – Programa Diálogo Político para as Transformações Rurais (PDRT) Fida-Coprofam. Montevideu, 2019.
- Fiocruz. Fundação Osvaldo Cruz. 2021. **Agricultura Familiar no Brasil: Um Olhar a Partir do censo Agropecuário 2017. Relatório do Projeto “Gênero, Quintais Produtivos Agroecológicos, Desenvolvimento Territorial Saudável, Sustentável e Solidário no Contexto da Pandemia Coronavírus”**, no âmbito do Programa INOVA Fiocruz.: Geração de conhecimento – Enfrentamento da pandemia e pós-pandemia Covid-19, 2021.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2019. **Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos**. Brasília, 2019. Disponível em <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017>.
- ÓAÊ; FINEDUCA. Observatório da Alimentação Escolar e Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. 2021. **Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**, outubro de 2021.
- UNB. Universidade de Brasília. 2021. **Agricultura Familiar no Censo Agropecuário 2017 segundo a CONTAG**. Boletim do Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar. Faculdade UnB Planaltina. UNB, Brasília, 07 de abril de 2021.
- VIGISAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. 2021. **Insegurança alimentar e Covid- 19 no Brasil**. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, VIGISAN, 2021.

Acrônimos

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AF	Agricultura Familiar
ASA	Articulação no Semiárido Brasileiro
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BCB	Banco Central do Brasil
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNTTR	Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
COPROFAM	Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSA	Conselho de Segurança Alimentar Mundial
DNUAF	Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar
FAFO	Fórum Camponês Mundial
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FLT	Fórum Mundial de Luta pela Terra e Recursos Naturais
FRM	Fórum Rural Mundial
GMC	Grupo Mercado Comum
GTB	Grito da Terra Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILC	Coalisão Internacional da Terra
ISC	Comitê Internacional de Planificação da DNUAF
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAPA	Ministério do Abastecimento, Pecuária e Agricultura
MCR	Manual de Crédito Rural

MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEI	Microempreendedor Individual
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PGPM-BIO	Programa e Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Socio-Biodiversidade
PL	Projeto de Lei
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada
REAF	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul
UFPA	Unidade Familiar de Produção Agropecuária