

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 Apresentação

Sobretudo a partir dos anos 1990, a agricultura brasileira foi gradativamente integrada à lógica das grandes companhias transnacionais que dominam as principais cadeias do agronegócio global. Foram abertas as portas da agropecuária nacional ao capital internacional, consolidando-se o processo de concentração, centralização e desnacionalização do capital. São estes os parâmetros que na atualidade configuram a questão agrária no país e os rumos do desenvolvimento rural. Estas opções da política agrícola têm provocado recrudescimento da concentração fundiária, perda da biodiversidade, redução das áreas de policultura, avanço da pecuária e da cana-de-açúcar na Amazônia, e aumento da poluição das águas e da atmosfera. Não são estes, porém, os únicos complicadores. A exploração da mão-de-obra, as condições precárias de trabalho – sobretudo no setor sucroalcooleiro – e a redução do emprego agrícola têm trazido prejuízos para a segurança alimentar e reduzido os possíveis impactos de várias políticas sociais.

Mas são as questões relativas à fixação de novos limites institucionais e legais para regerem as relações sociais no campo, principalmente com os sem-terra e seus movimentos, que ganharam diversidade e celeridade nos últimos meses. Conforme será resumidamente descrito na subseção *Fatos relevantes* deste capítulo, vários são os sintomas do esgotamento da agenda em defesa da reforma agrária: os encaminhamentos tanto para fixação de novos parâmetros legais para a contratação de trabalhadores rurais temporários quanto para ampliar a possibilidade de legalização de terras públicas na Amazônia, e ainda para diminuir a governança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) sobre os possíveis beneficiários da reforma agrária – além das propostas no sentido de criminalizar e mesmo extinguir o Movimento dos Trabalhadores Rurais.

De uma parte, a política agrária que vem sendo executada se afastou das promessas pré-eleitorais, ficando distante das metas de assentamento estabelecidas, aí incluídas aquelas que foram sendo reduzidas ao longo dos anos. A estruturação dos assentamentos ainda está longínqua, como se evidencia na seção *Acompanhamento da política e dos programas*, e acumula impasses em torno da falta de licenciamento ambiental para novos e antigos projetos. De outra parte, quanto ao apoio à agricultura familiar, sobressai o crescimento dos recursos disponibilizados, a cada ano, para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar Crédito (Pronaf Crédito), mas que ainda não conseguiu equacionar algumas questões básicas, tais como atender plenamente os assentados pela reforma agrária e estabelecer uma estratégia eficiente para alavancar o desenvolvimento dos agricultores mais pobres.

Contudo, a questão mais preocupante no momento é o aumento dos preços dos alimentos, que afeta as condições de vida de todos, especialmente dos mais pobres, dado o peso alto do custo da cesta básica no orçamento destas famílias. A esta questão entremeiam-se outras igualmente delicadas: crise do petróleo, produção de etanol, expansão de áreas com plantio de cana-de-açúcar, uso competitivo da terra (alimentos *versus*

agroenergia). Por isso estes pontos são o objeto de discussão específica adiante na seção *Tema em destaque* deste capítulo, intitulada *crise alimentar e agricultura no Brasil*.

2 Fatos relevantes

2.1 Ofensiva contra os movimentos sociais rurais

Ata de reunião realizada em 3 de dezembro de 2007 pelo Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul registra a aprovação de uma série de sanções contra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), tendo como objetivo final sua dissolução e o fechamento de suas escolas, bem como a recomendação de investigação da atuação do Incra, da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e da Via Campesina no estado. O documento de três páginas recomenda várias medidas, tais como: o impedimento de marchas e deslocamentos dos agricultores; a desativação de acampamentos; a investigação dos acampados e de dirigentes quanto ao uso de verbas públicas; a intervenção nas escolas do MST; o impedimento à presença de crianças e adolescentes nos acampamentos; e a comprovação de desvios de finalidade da terra nos assentamentos. Também sugere o cancelamento do alistamento eleitoral dos agricultores sem terra nas regiões em conflito e a formulação de uma política oficial do Ministério Público (MP) com a finalidade de “proteção da legalidade no campo”. Para o cumprimento destas deliberações propõe a criação de uma força-tarefa para “promover uma ação civil pública com vistas à dissolução do MST e à declaração de sua ilegalidade”. Tais recomendações vêm sendo executadas de forma articulada entre a Justiça e a Brigada Militar.

Essa “estratégia” deveria ficar sob sigilo por dez anos, mas incidentalmente acabou vindo a público ao ser anexada como prova de uma denúncia feita à Justiça contra acampados do MST que se encontravam em duas áreas cedidas por proprietários na proximidade da Fazenda Coqueiros – a inicial da ação esclarece que os promotores agiram baseados na diretriz do conselho. Com base na denúncia do MP, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul procedeu ao despejo de centenas de famílias dos acampamentos de Coqueiros do Sul. Barracos, plantações, criações de animais, e até o posto de saúde e a escola montada pelos sem-terra foram destruídos. As famílias foram jogadas à beira da estrada em Sarandi, expostas ao frio e sem qualquer proteção. Em resumo, a ofensiva do Ministério Público, a rápida anuência de juízes e a célere mobilização de efetivos da Brigada Militar montaram um cenário de guerra: o MP aciona a Justiça usando um discurso ideológico; o juiz decide em favor da preleção dos promotores; a Brigada Militar responde prontamente às ordens judiciais.

Nota da direção do MST expressa um profundo sentimento de revolta, ao afirmar que “nosso movimento está sofrendo uma verdadeira ofensiva das forças conservadoras do Rio Grande do Sul, que não só não querem ver a terra dividida, como manda a Constituição, mas querem criminalizar os que lutam pela reforma agrária e impedir a continuidade do MST.”¹ O MST apresentou denúncia formal junto à Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal no sentido de tornar público esse desrespeito aos direitos humanos consagrados na Constituição e em convenções internacionais subscritas pelo governo brasileiro. Recentemente, o relatório foi desautorizado pelo mesmo conselho. Mas, segundo os trabalhadores sem terra, as hostilidades contra o movimento naquele estado continuam agindo.

1. Denúncia encaminhada pelo MST à Comissão de Direitos Humanos do Senado. Brasília, 25 de junho de 2008.

Paralelamente, no Congresso Nacional, deputados ligados à bancada ruralista vêm insistindo para a aplicação das penalidades prevista na Lei de Segurança Nacional,² contra as manifestações de movimentos sociais, inclusive o MST. A ofensiva ruralista contra trabalhadores rurais no Congresso é antiga. Em 2005, o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Terra (CPI da Terra), elaborado pelo então deputado federal João Alfredo (PSOL-CE), foi rejeitado e substituído por um relatório paralelo de autoria de Abelardo Lupion (DEM-PR). No texto, o parlamentar pede que as ocupações de terra fossem consideradas crime hediondo e ato terrorista. Os tratos contra a reforma agrária e a democratização do acesso à terra seguem agora os caminhos transversos de proposições de leis que vão de encontro aos interesses não só dos trabalhadores rurais e agricultores familiares, mas também dos que almejam uma sociedade mais justa e igualitária.

2.2 A MP nº 422/2008 e a privatização de terras públicas da União

A Medida Provisória (MP) nº 422, emitida pelo atual governo em março de 2008 e aprovada em julho, permite ao Incra titular diretamente, sem licitação, propriedades na Amazônia Legal com até 15 módulos rurais ou 1.500 hectares.³ Com a nova lei, os ocupantes de áreas até o limite estabelecido ficarão automaticamente “legalizados”. Se proceder o argumento de que a lei reconhecerá e dará amparo legal a situações de fato, fica o exemplo de que novas situações ilegais poderão ser também legalizadas no futuro, o que tende a estimular novas grilagens de terras e pode contribuir para o aumento do desmatamento na Amazônia. Nem mesmo uma emenda foi acolhida – por exemplo, de autoria da senadora Marina Silva, propondo que fossem excluídas da MP as áreas registradas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas.⁴

A nova lei vem sendo criticada pelos movimentos sociais rurais e por pesquisadores da área agrária por viabilizar a legalização da grilagem de terras públicas, até então protegidas por dispositivos constitucionais. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 188, determina que se compatibilize a destinação das terras públicas com o plano nacional de reforma agrária, o que vedaria outra destinação para aquelas. Ainda assim, contudo, em momentos diferentes abriram-se diversas possibilidades de intervenções para legalizar a posse de terras públicas no país.

Uma dessas possibilidades foi viabilizada com a promulgação da Lei nº 11.196/2005 (advinda da chamada “MP do Bem”), que, em seu artigo 118, passa a permitir a regularização, via processo direto de venda, aos que ocupassem terras públicas do Incra na Amazônia Legal, até o limite de 500 hectares. Ou seja, em desacordo com a norma constitucional, expressa no seu artigo 191, que autoriza a posse apenas até o limite de 50 hectares.⁵

2. A Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983) define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. A hipótese de vir a ser utilizada contra integrantes do movimento social parece anódina, mesmo porque estabelece a competência da Justiça Militar para processar e julgar os crimes ali previstos. Os ruralistas defendem que os integrantes do MST deveriam ser responsabilizados por atentados contra a ordem política e social.

3. O referido projeto de lei de conversão altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública (Lei de Licitações).

4. Lei nº 11.284, 2006.

5. “Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe à propriedade. Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (Constituição Federal, 1988).

Desde 2006 o Incra, por meio de diferentes instruções normativas (INs), já tinha fixado os procedimentos para a legalização de terras públicas para além do limite estabelecido constitucionalmente. A IN-31 viabilizou a legitimação de posse em áreas de até 100 hectares, localizadas em terras públicas rurais da União. A IN-32 versou sobre a regularização fundiária de posses em áreas de até 500 hectares, localizadas em terras públicas rurais de propriedade da União na Amazônia Legal. A produção de “soluções jurídicas” para legalizar a ocupação de terras públicas na Amazônia Legal foi adiante, com a emissão da IN-41, de 11/06/2007, que estabeleceu “critérios e procedimentos administrativos referentes à alienação de terras públicas em áreas acima de 500 hectares limitadas a 15 (quinze) módulos fiscais mediante concorrência pública”. A licitação destas áreas não deveria levar em consideração, preliminarmente, o fato de a mesma estar sendo ocupada. Mas seu ocupante, caso não vencesse a licitação, poderia exercer o direito de preferência em dez dias a partir do encerramento do processo licitatório, desde que pagasse o valor vencedor da licitação.

Para substituir este dispositivo, que ia de encontro ao estabelecido legalmente, foi elaborada a MP nº 422/2008, que foi mais adiante, acabando com a obrigatoriedade do processo de licitação para alienar os imóveis públicos da União até 15 módulos fiscais. Dado que cerca de 40% da área dos municípios da Amazônia Legal têm módulos fiscais de 100 hectares, esta dispensa de licitação atingirá áreas de até 1,5 mil hectares. Estes municípios situam-se principalmente nos estados do Amazonas, Acre, Roraima, Mato Grosso e Pará, todos repletos de situações de grilagem de terras do Incra. Para outros 40% da área dos municípios que têm módulos entre 75 e 90 hectares, a dispensa de licitação vai alcançar áreas griladas entre 1.125 e 1.350 hectares dos estados do Tocantins e do Maranhão. Ou seja, poderão ser regularizadas terras com área acima de mil hectares. Na defesa desta proposta pode-se identificar, entre outros, os interesses dos posseiros instalados em Roraima, estado no qual todas as terras encontram-se em nome da União e onde a disputa pela terra envolvendo a reserva indígena Raposa Terra do Sol aguarda decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

A operação deflagrada pelo Incra para recadastramento dos imóveis rurais na Amazônia Legal, por conta do aumento do desmatamento na região, funcionou como mecanismo de legitimação de posses irregulares: possibilitou aos que ainda não tinham se cadastrado até o prazo limite anteriormente fixado (dezembro de 2004) que se habilitassem para “comprar” as terras griladas sem licitação. Caberá às superintendências regionais do Incra a fiscalização das condições necessárias para a legitimação das posses de terra em lotes de até 1,5 mil hectares. Não deverão ser regularizados os incursos nas seguintes situações: posses maiores que quinze módulos fiscais; posses de qualquer tamanho com ilícitos ambientais, como retirada ilegal de madeira; grilagem; posses mantidas por meio do uso de violência; ocorrência de trabalho análogo ao escravo e/ou de trabalho infantil; posses improdutivas; posses dentro de parques e reservas ambientais e indígenas; e lotes irregulares dentro de projetos de assentamento.

Uma questão em aberto é como diferenciar o posseiro do grileiro, ou como definir quem tem e quem não tem direito a se beneficiar das atuais disposições legais para legalização das terras ocupadas. As dificuldades operacionais para uma atuação criteriosa do Incra de acordo com essas definições não são poucas, nem irrelevantes. Contenciosos serão criados e irão alimentar o processo de judicialização das políticas do país.

Para os ruralistas vinculados à Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a venda direta a quem já ocupa as áreas de até 15 módulos fiscais na Amazônia Legal se impõe com

base no disposto no Código Florestal,⁶ que obriga a reserva de 80% de floresta em cada imóvel rural. Os limites anteriores (50, 100 e mesmo de 500 hectares) restringiam demasiadamente as possibilidades do empreendimento rural se tornar economicamente viável.⁷

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a aplicação dos dispositivos da MP nº 422/2008 permitirá ampliar o número de propriedades regularizadas na Amazônia e coibirá a grilagem de terras públicas, estimando-se que, potencialmente, poderão ser beneficiados cerca de 90% dos posseiros da Amazônia. Entretanto, os ambientalistas argumentam que, de fato, a medida deve estimular a grilagem de terras na Amazônia e a repartição entre “laranjas” das áreas que excedam 15 módulos fiscais, possibilitando assim a regularização de vastas áreas.

2.3 A polêmica sobre dispensa de obrigatoriedade de registro em carteira de trabalho dos trabalhadores rurais temporários de curta duração⁸

A Medida Provisória nº 410, de 28 de dezembro de 2007, tratava, entre outras matérias,⁹ da dispensa de obrigatoriedade de registro em carteira de trabalho de trabalhadores rurais que executem trabalhos temporários. Segundo seus termos, para a contratação de trabalhadores rurais por até dois meses, bastaria a formulação de um contrato escrito. Caso o prazo de dois meses fosse ultrapassado no mesmo ano, o contrato de trabalho seria considerado contrato de trabalho por prazo indeterminado.

Essa proposição se apoiava em argumentos polêmicos, como a assertiva de que não houve “mudança do comportamento dos empregadores da área rural quanto à formalização das relações do trabalho”,¹⁰ prevalecendo relações informais de trabalho, pois as regras de transição estabelecidas em legislações anteriores não foram cumpridas. Ou seja, a inobservância da lei passa a ser motivo para sua derrogação. Também seria um mecanismo adequado para acelerar o processo de contratação destes trabalhadores e, mais importante, sua inclusão na relação de beneficiários da Previdência Social.

A medida foi fortemente contestada por representantes de movimentos sociais rurais, destacando-se os da Via Campesina, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e os da Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (Feraesp), que alertavam sobre a possibilidade de se agravar ainda mais a precarização das relações de trabalho no campo e dificultar a fiscalização do trabalho escravo no Brasil. Também alguns juristas¹¹ indicaram que o dispositivo poderia dificultar o trabalho da fiscalização, com a proliferação de situações ambíguas, e defenderam a continuidade da obrigatoriedade de registro em carteira de trabalho.

6. Lei nº 4.771/1965.

7. O aumento do limite da margem de titulação de terras públicas é antiga reivindicação da CNA. Desde 2003, a entidade vem debatendo o tema com o governo. Em reunião na sede da CNA em 2 de dezembro de 2003, o ex-ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rosseto, e o presidente do Incra, Rolf Hackbart, garantiram ao então presidente da entidade, Antônio Ernesto de Salvo, e à senadora Kátia Abreu que seria dada uma solução para a demanda dos produtores.

8. Outros aspectos dessa medida estão contemplados nos capítulos Trabalho e Renda e Previdência Social desta edição.

9. Dois outros temas também foram incluídos na MP nº 410/2007: um propõe a prorrogação do artigo 143 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, relativamente ao trabalhador enquadrado como segurado contribuinte individual, que presta serviço de natureza rural, em caráter eventual, sem relação de emprego, a produtores rurais; outro, que visa dilatar o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o parágrafo 6º do artigo 1º da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007.

10. Conforme expressa a Exposição de Motivos (EM – EMI 00040 MF – MPS – MTE) da Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 18 de dezembro de 2007, a qual encaminhou a MP nº 420/2007.

11. Conforme entrevista do juiz do Trabalho e integrante da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, Zéu Palmeira, concedida à Agência NP, em 15 de março de 2008.

A MP nº 410/2007 foi convertida na Lei nº 11.718/2008, que amenizou a dispensa de carteira assinada para trabalhadores rurais, embora tenha criado o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo. Também estabeleceu normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural e prorrogou o prazo de contratação de financiamentos rurais. A lei acabou por reconhecer como *segurado especial* diversas categorias de produtores familiares, “seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais”.¹²

2.4 Criação do Gesinpra

O Projeto de Lei (PL) nº 346/2007, de autoria do deputado Eduardo Sciarra (DEM-PR), versa sobre a criação de um colegiado denominado Conselho Deliberativo de Gestão do Sistema Nacional de Cadastro para o Programa Nacional de Reforma Agrária (Gecinpra), destinado a gerir o referido sistema (Sinpra), o qual tem como finalidade servir de base para a seleção dos candidatos à reforma agrária. O PL foi aprovado em 7 de maio de 2008 na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e, em seguida, encaminhado para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com caráter terminativo. Se aprovado na CCJ, não precisará passar por votação em plenário.

Seu ponto mais delicado é o que prevê a exclusão do processo de reforma agrária de quem invadir terras ou prédios públicos, pois assim se poderia, segundo seu autor, deputado Eduardo Sciarra (DEM/PR), “privilegiar as pessoas que tenham alguma vocação e experiência com terra ou formação para cultivá-la”. Embora a administração do sistema caiba ao Gesinpra,¹³ fica a cargo do Incra sua execução, manutenção e divulgação, estando as prefeituras municipais credenciadas entre as entidades que poderão realizar as inscrições no Sinpra.

Em linhas gerais, avalia-se que o projeto representa uma intervenção direta nas atribuições do Incra, ao mesmo tempo em que constrange os movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra.

2.5 Conflitos e impunidade no campo

Além da violência que atinge os trabalhadores rurais e suas lideranças, por meio da intimidação física e emocional, com mortes, despejos, espancamentos e destruição de bens de uso doméstico e de instrumentos de trabalho, outra forma de intimidação ainda mais assustadora paira sobre muitos trabalhadores e trabalhadoras rurais: o fato de os crimes contra eles raramente serem punidos. Exemplo disto foi o que aconteceu recentemente, com a absolvição, em segundo julgamento, de um dos mandantes do assassinato da freira Doroth Stang, que havia sido condenado a 30 anos de prisão em julgamento anterior. Os mandantes – em geral, grandes proprietários ou, mais freqüentemente, grileiros de terras – usam seu poder de influência financeira e política para permanecerem livres e impunes dos crimes, juntamente com os executores e intermediários contratados.

Segundo os dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), nas última quatro décadas foram assassinados mais de 800 trabalhadores rurais, lideranças sindicais e sem-terra,

12. O capítulo Previdência Social desta edição apresenta outras informações sobre o assunto.

13. O conselho deliberativo de gestão será formado por representantes de oito órgãos: Ministério do Desenvolvimento Agrário, que o presidirá; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Justiça; Comissão de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados; Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Contag); e Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

religiosos e ativistas dos direitos humanos – somente no estado do Pará, uma média de 20 casos por ano. A maior parte destes crimes foi cometida por pistoleiros a mando de fazendeiros e madeireiros. No período, apenas seis mandantes foram julgados e condenados pela justiça paraense; no entanto, nenhum permanece preso.

Os procedimentos policiais e no Judiciário são extremamente lentos e tão evitados de imperfeições que raramente chegam a penalizar algum acusado, mesmo se réu confesso. No Pará, onde se concentram os maiores índices de violência no campo nos últimos anos, segundo monitoramento feito pela CPT, 73,2% dos casos de assassinatos não foram apurados e somente 18,7% dos crimes transformam-se em processo judicial. Outro fator gerador da violência está no tempo de médio de tramitação destes processos, acima dos dez anos, provocando a prescrição da maioria dos casos.

Nos últimos cinco anos o número de conflitos, assassinatos e de pessoas envolvidas em conflitos apresenta tendência decrescente (tabela 1). É de se notar, contudo, que o envolvimento de quase 800 mil pessoas em 1,5 mil conflitos em 2007 ou a morte de 28 trabalhadores rurais por conta de disputas por terra – disputas que no total envolveram mais de 8 milhões de hectares – não são algo banal a ser minimizado.

TABELA 1

Conflitos no campo (2003-2007)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
| Nº de conflitos ¹ | 1.690 | 1.801 | 1.881 | 1.657 | 1.538 |
| Assassinatos | 73 | 39 | 38 | 39 | 28 |
| Pessoas envolvidas | 1.190.578 | 975.987 | 1.021.355 | 783.801 | 795.341 |
| Hectares | 3.831.405 | 5.069.399 | 11.487.072 | 5.051.348 | 8.420.083 |

Fonte: Setor de Documentação da Secretaria Nacional da CPT, 15/03/2008.

Nota: ¹ Ocorrências de conflitos: número de famílias despejadas, expulsas, com pertences destruídos, que sofreram ação de milícia privada.

3 Acompanhamento da política e dos programas

3.1 Reforma agrária

Em 2007, foram assentadas 67 mil famílias, das quais 25,7 mil (38% do total) em projetos criados no ano; foi investido R\$ 1,4 bilhão na obtenção de terras e destinados 6,4 milhões de hectares à criação de assentamentos. Embora no período de 2003 a 2007 tenham sido destinados quase 39 milhões de hectares para o estabelecimento de projetos de reforma agrária,¹⁴ estes dados ainda estão distantes dos almejados por parte do movimento social rural, que reivindica aceleração nos assentamentos, especialmente em benefício das famílias que permanecem acampadas ao longo de rodovias e estradas secundárias, enfrentando precárias condições de vida.

3.1.1 Balanço: projetos em execução em 2007

Em 31 de dezembro de 2007, o Incra tinha sob sua responsabilidade 7.998 projetos de assentamentos, que ocupam uma área de 77,8 milhões de hectares, com 701.679 famílias assentadas (Anexo Estatístico, tabela 7.1). Cerca de 40% destas famílias estão em projetos criados a partir de 2003; as demais estão em projetos criados em anos anteriores, que remontam ao início do século passado. A maior parte das famílias assentadas ainda está longe das condições necessárias para ser emancipada – ou seja, poucas estão aptas a seguir em frente, tornar-se independentes da tutela do Incra, e começar a ressarcir o Estado dos custos da terra recebida. Apenas 15% das famílias assentadas estariam nesta condição e somente 8% em situação tida como consolidada

14. Cf. Anexo Estatístico inserido ao final deste volume em CD ROM.

(Anexo Estatístico, tabelas 7.3 e 7.4). Ou seja, 77% estão em projetos ainda em fase de estruturação com um longo caminho a percorrer, o que depende da tempestividade e eficácia das ações governamentais.

De 2003 a 2007, a maior parte das terras para criação de novos projetos foi obtida por meio de ações de reconhecimento, discriminação e arrecadação. Assim, como mostra a tabela 2, tem havido constante decréscimo das áreas desapropriadas. Até 1998, estas constituíam mais da metade das áreas dos projetos; desde então diminuíram consideravelmente: entre 2003 e 2006 apenas 5% das terras utilizadas em novos projetos foram desapropriadas, e, em 2007, pouco menos de 10%.

Do ponto de vista da quantidade de projetos, estes perfazem um total de 4.989 instalados em áreas desapropriadas, quase 63% do total. As discrepâncias entre o número de projetos e as áreas por eles abrangidas revelam algo que há tempos é de conhecimento geral: nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, as desapropriações têm incidido sobre imóveis relativamente pequenos; no Norte e Centro-Oeste, são menos freqüentes as desapropriações, e os projetos criados em terras obtidas de outras formas (arrecadação, discriminação e reconhecimento) têm possibilitado a criação de maior quantidade de projetos de assentamento (Anexo Estatístico, tabelas 7.1 a 7.5c).

TABELA 2

Participação percentual das terras obtidas por desapropriação no total dos projetos em execução¹ e da área destinada a assentamentos rurais, segundo o período de criação (1900-2007)

| Período | % projetos | % área |
|----------------|------------|--------|
| De 1900 a 1994 | 68,48% | 50,71% |
| De 1995 a 1998 | 75,47% | 63,72% |
| De 1999 a 2002 | 65,97% | 39,77% |
| De 2003 a 2006 | 44,19% | 5,15% |
| 2007 | 61,52% | 9,62% |
| De 1900 a 2007 | 62,38% | 29,10% |

Fonte: Coordenação-Geral de Monitoração e Controle/ Sistema Sipra/Incra – SDM / Relatório: Rel_0227 / Data: 29/04/2008.

Nota: ¹ Em execução em 31 de dezembro de 2007.

A tabela 3 coloca em relevo a concentração de assentamentos na região Norte: 75% da área total, embora abrigue apenas 42% das famílias. Esta situação é parte da herança da política fundiária dos governos militares. A partir dos anos 1970, a política governamental destinada a promover a ocupação da região onde então se situava nossa fronteira agrícola, de um lado, privilegiou a constituição de grandes projetos (propriedades) agropastoris e, de outro, com vistas ao ordenamento demográfico, estabeleceu grandes perímetros identificados como “Projetos Fundiários”, que teriam parte da terra dividida em parcelas de 100 hectares e dirigida a agricultores (parceiros) pobres, sobretudo vindos do Nordeste. Em volta deles, estariam lotes com 500 hectares dirigidos à implantação de projetos agropecuários, além de um terceiro anel, com imóveis com áreas maiores de 500 hectares. A ocupação dos lotes/parcelas de 100 hectares ainda hoje não foi completada, sendo freqüentes as desistências, por venda ou simples abandono. Boa parte das terras circundantes foi ocupada indevidamente e tramitam na Justiça inúmeras ações de reintegração de posse, agora com grandes possibilidades de legalização se aprovada a MP nº 422/2008 nos termos propostos. A emergência da questão ambiental trouxe para a região novos embates, seja por conta da ação ilegal de madeireiros em áreas griladas, seja pelos problemas enfrentados nos próprios assentamentos – sobretudo, entre tantos outros, pela ausência de assistência técnica e extensão rural (Ater) com capacidade para redefinir os padrões de manejo agrícola mais adequados à região.

TABELA 3

Projetos de reforma agrária em execução¹ – Brasil e grandes regiões (1900-2007)

| Regiões | Nº de projetos | Área (ha) | Nº de famílias (capacidade) | Nº de famílias assentadas | % área | % de famílias assentadas |
|---------------|----------------|------------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------|--------------------------|
| Norte | 1.751 | 58.225.219,4580 | 474.892 | 291.969 | 74,9% | 41,6% |
| Nordeste | 3.653 | 9.603.489,5551 | 321.681 | 236.796 | 12,3% | 33,7% |
| Sudeste | 648 | 1.333.711,0951 | 46.361 | 32.178 | 1,7% | 4,6% |
| Sul | 765 | 759.688,7041 | 37.261 | 27.248 | 1,0% | 3,9% |
| Centro-Oeste | 1.181 | 7.841.679,6163 | 162.294 | 113.488 | 10,1% | 16,2% |
| Brasil | 7.998 | 77.763.788,4286 | 1.042.489 | 701.679 | 100,0% | 100,0% |

Fonte: Sistema Sinfra/Incra – SDM / Relatório: Rel_0227 / Data: 29/04/2008.

Nota: ¹ Em execução em 31 de dezembro de 2007.

Se até 1994 a região Norte abrigava mais da metade das famílias assentadas – em grande medida por conta dos projetos de colonização aí criados em décadas anteriores – e, no período entre 1995 e 2002, os assentamentos no Nordeste predominaram, a partir de 2003 a região Norte volta a concentrar, em termos relativos e absolutos, a maior parte dos assentamentos (tabela 4).

Além de a estruturação produtiva dos projetos de assentamento vir sendo sempre difícil, essa maior concentração de famílias nas regiões Norte e Nordeste (75% do total) inclui problemas adicionais. No Norte, pelas dificuldades na definição e na implementação de práticas produtivas sustentáveis, pela baixa conformidade do tradicional modelo produtivista às áreas de floresta, e pela baixa capacitação dos assentados para assumirem novas práticas. As denúncias sobre desmatamentos indevidos e o desconhecimento das leis ambientais fazem dos assentamentos áreas críticas, fortalecendo os argumentos dos setores que sempre se opuseram à reforma agrária. No Nordeste, os projetos de assentamento também enfrentam grandes dificuldades de consolidação, seja por causa dos baixos níveis de escolaridade dos assentados, seja pelas dificuldades de se aportarem tempestivamente os recursos técnicos e financeiros necessários.

TABELA 4

Distribuição percentual das famílias assentadas nos projetos de reforma agrária em execução,¹ por grandes regiões e períodos de referência (1900-2007)

| Regiões | 1900 a 1994 | 1995 a 1998 | 1999 a 2002 | 2003 a 2007 | Total |
|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|
| Norte | 52,2% | 30,7% | 28,3% | 51,83% | 41,6% |
| Nordeste | 26,2% | 41,3% | 38,4% | 28,93% | 33,7% |
| Sudeste | 4,1% | 4,2% | 6,7% | 4,13% | 4,6% |
| Sul | 4,7% | 4,7% | 6,1% | 1,88% | 3,9% |
| Centro-Oeste | 12,8% | 19,2% | 20,5% | 13,23% | 16,2% |
| Brasil | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,00% | 100,0% |

Fonte: Sistema Sinfra/Incra – SDM / Relatório: Rel_0227 / Data: 29/04/2008.

Nota: ¹ Em execução em 31 de dezembro de 2007.

O volume de projetos inconclusos aumenta a cada ano. A tabela 5 mostra as fases dos projetos em execução em 31 de dezembro de 2007. Em primeiro lugar, sobressai o fato de que quase 80% deles ainda necessitam de muito apoio para atingir a condição próxima à de consolidados; e, mais: que, em termos relativos, a região Sudeste é a que possui o maior estoque de projetos nas etapas iniciais de implantação. O Sul tem os melhores – mas ainda baixos – índices de projetos já consolidados ou perto de atingir este estágio.

TABELA 5

Distribuição percentual dos projetos de assentamento em execução,¹ segundo as fases em que se encontram, por grandes regiões (1900-2007)

| Fases | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste | Brasil |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Assentamento criado | 27,8% | 21,8% | 27,5% | 8,1% | 25,2% | 22,8% |
| Assentamento em instalação | 29,8% | 18,2% | 34,0% | 14,6% | 34,0% | 24,0% |
| Assentamento em estruturação | 20,8% | 37,8% | 25,0% | 45,4% | 21,8% | 31,4% |
| <i>Subtotal 1</i> | <i>78,3%</i> | <i>77,8%</i> | <i>86,4%</i> | <i>68,1%</i> | <i>81,1%</i> | <i>78,2%</i> |
| Assentamento em consolidação | 11,9% | 16,9% | 7,7% | 19,5% | 12,1% | 14,6% |
| Assentamento consolidado | 9,8% | 5,3% | 5,9% | 12,4% | 6,8% | 7,2% |
| <i>Subtotal 2</i> | <i>21,7%</i> | <i>22,2%</i> | <i>13,6%</i> | <i>31,9%</i> | <i>18,9%</i> | <i>21,8%</i> |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fonte: Sistema Sinfra/Incra – SDM / Relatório: Rel_0227 / Data: 29/04/2008.

Notas: ¹ Em execução em 31 de dezembro de 2007.

Apesar das dificuldades, presentes em todas as regiões, inúmeras pesquisas desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹⁵ mostram que a maior parte dos assentados considera que houve melhorias concretas da qualidade de vida e, mais, que tem esperança em um futuro mais promissor.

3.1.2 Evolução recente: os assentamentos em 2007

Foram assentadas 66.983 famílias em 2007, desempenho que ficou distante não só da nova meta estabelecida pelo MDA (assentamento de 100 mil famílias), mas, principalmente, daquela inscrita no II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA – 150 mil famílias). Este resultado, considerado insuficiente e tímido, frustrou ainda mais as expectativas dos trabalhadores rurais sem terra em relação à reforma agrária.

Nos três primeiros trimestres do ano, foram assentadas 23.446 famílias, representando 35% do total realizado; os 65% restantes concentraram-se no último trimestre, reproduzindo, mais uma vez, o processo de paradas e saltos que marca a reforma agrária no país, pelo menos desde 1985. Ademais, a greve dos funcionários do Incra, entre maio e início de julho, deve ter tido conseqüências no baixo desempenho do órgão no primeiro semestre de 2007.

TABELA 6

Famílias assentadas em projetos de reforma agrária em 2007, por trimestres – Brasil e grandes regiões

| Região | Número de famílias por trimestre | | | | | Total de famílias assentadas em 2007 |
|---------------|----------------------------------|---------------|---------------|---------------------|---------------|--------------------------------------|
| | 1º trimestre | 2º trimestre | 3º trimestre | 1º+2º+3º trimestres | 4º trimestre | |
| Brasil | 6.863 | 8.402 | 8.181 | 23.446 | 43.537 | 66.983 |
| % | 10,20% | 12,50% | 12,20% | 35,00% | 65,00% | 100,00% |
| Norte | 2.119 | 2.676 | 2.606 | 7.401 | 16.036 | 23.437 |
| Nordeste | 3.454 | 3.905 | 3.295 | 10.654 | 9.739 | 20.393 |
| Sudeste | 383 | 325 | 495 | 1.203 | 2.080 | 3.283 |
| Sul | 158 | 206 | 444 | 808 | 893 | 1.701 |
| Centro-Oeste | 749 | 1.290 | 1.341 | 3.380 | 14.789 | 18.169 |

Fonte: MDA/Incra/ DT - Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento/DTI – Coordenação-Geral de Implantação – Sinfra: Rel_0229 / Data: 29/04/2008.

As regiões Norte e Nordeste continuam a concentrar a maior parte dos assentamentos: 65% do total. As regiões Sul e Sudeste, onde os movimentos sociais já foram mais ativos, ficaram, juntas, com 7,4% das famílias assentadas em 2007. Houve aumento significativo de famílias assentadas na região Centro-Oeste, sobretudo nos últimos meses do ano.

15. Consultar o *site* do Nead: www.nead.gov.br.

Os estados do Pará, Mato Grosso, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Amazonas e Pernambuco concentraram 62% dos assentamentos; aos demais estados (21) couberam 38%. Em anos anteriores esta proporção foi semelhante. Estados como; Rio Grande do Sul, Paraíba, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Sergipe tiveram os menores índices de assentamentos: em 2007, menos de 1% em cada um deles.

TABELA 7

Distribuição dos assentamentos realizados em 2007, por Unidades da Federação (UF)

| Unidades da Federação | Total | % |
|-----------------------|---------------|----------------|
| Pará | 10.444 | 15,59% |
| Mato Grosso | 9.636 | 14,39% |
| Maranhão | 8.930 | 13,33% |
| Mato Grosso do Sul | 4.871 | 7,27% |
| Amazonas | 4.328 | 6,46% |
| Pernambuco | 3.040 | 4,54% |
| <i>Subtotal</i> | <i>41.249</i> | <i>61,58%</i> |
| Demais 21 UFs | 25.734 | 38,42% |
| Total | 66.983 | 100,00% |

Fonte: MDA/Incra/DT – Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento/DTI – Coordenação-Geral de Implantação – Sipra: Rel_0229/Data: 29/04/2008.

Projetos criados entre 1900 e 2003 continuaram a receber novas famílias em 2007. Uma informação que não está disponível é quanto ao real significado desses assentamentos. Ou seja, quantos se referem a substituições de famílias que deixaram o lote? Quantas famílias estão ocupando pela primeira vez lotes desocupados? Houve alteração nos perímetros dos projetos e a conseqüente criação de parcelas suplementares? Quais as outras possíveis razões para tal fato? Apenas 38% dos assentamentos ocorreram em projetos criados em 2007, ao passo que 31% se deram em projetos criados antes de 2003. Os demais (30%) ocorreram em projetos criados durante o primeiro mandato do presidente Lula (tabela 8).

Outro ponto a destacar reside na baixa quantidade de assentamentos em projetos criados em 2007. Entre 1^a de janeiro e 31 de dezembro de 2007 foram criados 395 projetos com parcelas, das quais foram ocupadas 25.530 (76% do total). Este resultado ficou muito aquém daqueles obtidos em anos anteriores, tendo sido maior apenas do que o de 2002, considerados os assentamentos anuais desde 1995 (Anexo Estatístico, tabela 7.1).

TABELA 8

Famílias assentadas em 2007, segundo o período/ano de criação dos projetos que as receberam (2007)

| Período/ano | Nº famílias assentadas | % |
|----------------|------------------------|----------------|
| Até 13/12/1994 | 5.302 | 7,92% |
| De 1995 a 2002 | 15.193 | 22,68% |
| De 2003 a 2006 | 20.316 | 30,33% |
| 2007 | 25.530 | 38,11% |
| Total | 66.983 | 100,00% |

Fonte: MDA/Incra/DT – Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento/DTI – Coordenação-Geral de Implantação – Sipra: Rel_0229/Data: 29/04/2008.

Mas o que chama mais atenção é, de um lado, a prevalência de projetos de assentamento, e, de outro, a maior parcela das novas áreas destinadas a projetos voltados para a preservação de florestas, conforme expresso na tabela 9.

TABELA 9

Projetos criados, segundo o tipo e respectiva capacidade de assentamento (nº de lotes), nº de famílias assentadas e nº de lotes vagos a serem ocupados (2007)

| | Tipo dos projetos | Nº projetos criados em 2007 | Área (ha) | % novos projetos | % área |
|-------------------|--------------------------------------|-----------------------------|-----------------------|------------------|----------------|
| Total | | 395 | 6.397.899,6931 | 100,00% | 100,00% |
| PA | Projeto de Assentamento | 324 | 749.273,0566 | 82,03% | 11,71% |
| PCA | Projeto Casulo | 5 | 1.578,6110 | 1,27% | 0,02% |
| PE | Projetos Estaduais | 11 | 25.236,9028 | 2,78% | 0,39% |
| PFP | Projeto Fundo de Pasto | 8 | 17.653,0644 | 2,03% | 0,28% |
| PRB | Projeto Reassentamento de Barragem | 12 | 4.322,4329 | 3,04% | 0,07% |
| TRQ | Território Remanescente de Quilombos | 1 | 890,0000 | 0,25% | 0,01% |
| <i>Subtotal 1</i> | | <i>361</i> | <i>798.954,0677</i> | <i>91,39%</i> | <i>12,49%</i> |
| PAE | Agroextrativista | 16 | 1.405.406,3970 | 4,05% | 21,97% |
| PAF | Assentamento Florestal | 1 | 137.087,0000 | 0,25% | 2,14% |
| PDS | Desenvolv. Sustentável | 10 | 192.877,7262 | 2,53% | 3,01% |
| RDS | Reserva Desenv. Sustentável | 4 | 3.281.865,2929 | 1,01% | 51,30% |
| RESEX | Reserva Extrativista | 3 | 581.709,2093 | 0,76% | 9,09% |
| <i>Subtotal 2</i> | | <i>34</i> | <i>5.598.945,6254</i> | <i>8,61%</i> | <i>87,51%</i> |

Fonte: MDA/Incrá/DT – Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento/DTI – Coordenação-Geral de Implantação – Sipra: Rel_0229/Data: 29/04/2008.

Outros pontos a destacar sobre a evolução recente dos assentamentos são: *i*) a retomada de projetos do tipo casulo; *ii*) a incorporação dos projetos estaduais de assentamento, inclusive os direcionados para os agricultores desalojados por conta da construção de barragens; e *iii*) o fato de se ter criado apenas um projeto de reconhecimento de território remanescente de quilombo – no estado de São Paulo.

3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Em edições anteriores, este periódico adiantou que um diagnóstico atualizado da efetividade e dos impactos do Pronaf ainda depende da realização de uma série de estudos e pesquisas, o que em parte deverá ser possibilitado com a análise dos dados do Censo Agropecuário de 2006.

Em 2007, o relatório de acompanhamento anual elaborado pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF)¹⁶ destaca avanços importantes em algumas frentes, tais como: *i*) na ampliação das ações relacionadas com *Assistência Técnica e Extensão Rural aos Agricultores Familiares*, graças à suplementação orçamentária aprovada em lei; *ii*) no *Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF)*,¹⁷ que, no ano de 2007, cobriu cerca de 550 mil contratos; *iii*) na qualificação de técnicos da rede de extensão rural por meio de cursos de especialização, com ênfase nos temas relativos a agroecologia, metodologias participativas e sistemas agroflorestais; *iv*) no desenvolvimento de redes temáticas nos convênios de Ater, que privilegiaram os temas agroecologia, crédito rural, agroindústria, produtos diferenciados para agricultura familiar (orgânicos, plantas medicinais e fitoterápicos, e sociobiodiversidade) e atividades não-agrícolas; *v*) na concessão de selo combustível social¹⁸ a 18 empreendimentos, e na implementação de pólos de produção

16. Cf. <www.sigplan.gov.br>.

17. O agricultor familiar que contratar uma operação de custeio do Pronaf, a partir da safra 2006/2007, terá automaticamente seu financiamento vinculado ao preço de garantia do PGPAF. O preço de garantia é o custo de produção médio da região, levantado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e estabelecido pelo Comitê Gestor do Programa. Este preço é definido de forma a ser suficiente para cobrir os custos de produção dos produtos financiados em determinada safra e região. O preço de garantia não poderá ser inferior ao preço mínimo e poderá ser até 10% maior – ou menor – do que o custo de produção, com a finalidade de estimular ou desestimular a produção de determinado produto, em função dos estoques reguladores e das condições socioeconômicas das famílias agricultoras.

18. Conforme o número 14 deste periódico, “Para incentivar a incorporação da agricultura familiar no programa de biodiesel o governo federal lançou o Selo Combustível Social, que desde maio de 2005 é um componente de identificação concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que tiverem seus projetos aprovados pelo MDA”.

de oleaginosas, visando à ampliação da participação da agricultura familiar na cadeia do biocombustível; e *iv*) na implementação do Programa *Aquisição de Alimentos*.

Não obstante o reconhecimento da importância da qualificação dos agricultores, assim como do quanto é imprescindível a prestação de serviços adequados de assistência técnica, a quantidade de agricultores contemplados é ainda baixa, seja pela escassez de recursos orçamentários e financeiros, seja pela insuficiência de recursos técnicos e administrativos no âmbito do MDA, que impossibilitam o monitoramento das ações de Ater desempenhadas pelas entidades contratadas. As mesmas dificuldades operacionais restringem o alcance das ações de *Fomento a Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor*. Os recursos a serem aplicados nestas áreas – embora tenham aumentado bastante no último biênio, e esteja previsto um crescimento ainda mais robusto para a próxima safra agrícola – ainda são insuficientes para atender às necessidades existentes. Os grupos de agricultores que mais precisam de orientação e suporte técnico para o desenvolvimento de seus projetos de desenvolvimento e para a maximização dos empréstimos obtidos junto ao Pronaf recebem pouca ou nenhuma assistência técnica – sobretudo os economicamente mais vulneráveis (grupos B e C).¹⁹

Entre as novidades incentivadas pelo Pronaf, conforme o Plano-Safra da Agricultura Familiar 2007/2008, está o Pronaf Eco, que disponibiliza linhas de financiamento para projetos agroflorestais de agricultores familiares e de assentados da reforma agrária. O crédito, com juros de 2% ao ano e prazo de carência de oito anos, está disponível também para o plantio de eucalipto.²⁰ Estes beneficiários já dispunham do Pronaf Floresta, destinado à criação de projetos de sistemas agroflorestais e à exploração extrativista ecologicamente sustentável – anteriormente também usado para o plantio de eucalipto.

As percepções dos agricultores familiares e dos assentados em relação ao plantio de eucalipto não são unívocas. Vários têm acessado esta linha de crédito. As maiores resistências advêm do confronto presente em algumas regiões – como no Rio Grande do Sul – entre os pequenos agricultores com e sem terra e as grandes empresas. Estas têm adotado práticas agressivas no intuito de ampliar o cultivo de eucalipto para a fabricação de celulose, e estão atuando fortemente junto ao Congresso Nacional para a alteração da legislação que atualmente dificulta sua expansão. É o que propõe, por exemplo, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 49/2006, de autoria do senador Sérgio Zambiasi (PTB/RS), que versa sobre a redução da faixa de fronteira de 150 km para 50 km, para que estas terras possam ser adquiridas para o plantio de eucalipto, em benefício das grandes empresas papeleiras ora em processo de instalação na região Sul do país e no Uruguai.

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Pronaf Eco tem como objetivo fortalecer o trabalho com a biodiversidade no campo. Na defesa desta política, citam-se áreas do interior de São Paulo, na quais os eucaliptos estão presentes, sobretudo em assentamentos das regiões de Itapeva, Iaras e Pontal do Paranapanema. Em Iaras, os eucaliptais cobrem grande parte dos 2,4 mil hectares do Assentamento Zumbi dos Palmares.

19. Cf. <www.sigplan.gov.br>: Avaliação do PPA-2007.

20. O cultivo do eucalipto vem sendo criticado pelo movimento de trabalhadores rurais Via Campesina, que vê este tipo de monocultura como especialmente danoso para o meio ambiente e contrário à lógica de reprodução da agricultura familiar.

3.2.1 Novas regras para o Pronaf-Crédito

O Plano Safra da Agricultura Familiar 2007/2008 encerra uma fase do Pronaf em que prevalecia uma definição de beneficiários em uso basicamente desde 1999. A partir de 1º de julho de 2008, os grupos ou linhas C, D e E²¹ deixarão de existir, ficando todos compreendidos como “agricultores familiares”.²²

O Pronaf foi criado em 1996 em resposta às demandas das organizações de trabalhadores rurais por uma política agrícola específica para o setor da agricultura familiar, até à época pouco ou nada era contemplado com linhas de crédito adequadas e necessárias ao seu desenvolvimento, o que impossibilitava o acesso aos recursos financeiros e aos próprios mercados de produtos agropecuários. Desde então passou por diversas alterações de natureza normativa e institucional, visando ao aprimoramento de suas ações.

A cada ano o programa foi sendo ampliado, seja em termos dos montantes de recursos disponibilizados, seja por meio de sua expansão para todo o país. Fortemente concentrado na região Sul nos primeiros anos, foi-se estendendo e, sobretudo a partir de 2003, se fez presente em praticamente todos os municípios. Se em 1996 foram firmados contratos no montante de R\$ 1,5 bilhão, em 2007 foram estabelecidos contratos no valor total de R\$ 8,1 bilhões.

Em uma primeira etapa (entre 1996 e 1999) o sistema de financiamento do programa passou por mudanças pontuais nas regras de funcionamento, com redução progressiva das taxas de juros (de 12% ao ano na safra de 1996 para 6,75% ao ano em 1999), mas mantendo elevada concentração dos empréstimos para os agricultores da região Sul, especialmente os do Rio Grande do Sul. As regras para designação de beneficiários não faziam distinções entre os níveis de renda auferidos; os primeiros grupos ou linhas foram estabelecidos em 1999: grupos C e D e mais a incorporação dos beneficiários da reforma agrária que passaram a compor o grupo A. Entre 2000 e 2008, o Pronaf passou por contínuas mudanças em seu formato, com a introdução de novos grupos de beneficiários estratificados de acordo com o nível da renda bruta familiar anual.²³ O objetivo destas medidas era tornar o Pronaf mais adequado à realidade dos diferentes estratos de agricultores familiares – distribuídos nos grupos A, B, A/C, C, D e E.

Mas eis que se volta, em certa medida, ao ponto de origem: extinguem-se os grupos C, D e E, e mantêm-se, por suas especificidades, os grupos A, A/C e B: não se trata mais de privilegiar possíveis diferenças, mas de estender o programa de forma a torná-lo mais ágil e de mais fácil operacionalidade por parte dos agentes financeiros. Não é mais o programa que define seu beneficiário, mas o beneficiário que se encaixa no programa de acordo com o montante de crédito requerido. As taxas de juros serão definidas pelo valor financiado. Para os financiamentos de custeio, as taxas ficarão entre 1,5% e 5,5% ao ano (hoje, variam entre 3% e 5,5% para os grupos que foram extintos). As operações de investimento, por sua vez, terão juros entre 1% e 5% anuais, enquanto atualmente variam entre 2% e 5,5% ao ano.

21. No Anexo Estatístico, disposto ao final deste volume em CD ROM, estão descritas a conformação e as características de cada um desses grupos.

22. Reunião do Conselho Monetário Nacional (CMN) do Banco Central (Bacen), realizada no dia 28 de março de 2008, alterou as regras de financiamento da agricultura familiar por meio da Resolução nº 3.559, publicada no Diário Oficial da União de 1º de abril de 2008, e com vigência a partir de 1º de julho de 2008.

23. Resolução nº 2.629/1999, por meio da qual o Conselho Monetário Nacional alterou o capítulo 10 do Manual de Crédito Rural do país.

Os grupos A (crédito para a reforma agrária) e B (microcrédito rural) não sofrerão alterações, permanecendo como funcionam atualmente. As linhas especiais (como Pronaf Floresta e Pronaf Jovem, entre outras) permanecem, conservando os enfoques sociais e ambientais do programa, assim como as mesmas taxas de juros e limites de financiamento das linhas ordinárias. Para as linhas especiais, passa a valer a queda nas taxas de juros prevista a partir de 1º de julho. Alguns exemplos desta queda nas linhas especiais podem ser observados no Pronaf Agroecologia, no Pronaf Mulher, no Pronaf Floresta e no Pronaf Agroindústria, que passarão a ter taxas entre 1% e 2% ao ano, enquanto hoje variam entre 2% e 5,5%.

Para o MDA, esta nova orientação vai conferir maior agilidade ao programa, tornando o acesso ao Pronaf mais fácil. Também se prevê que os juros dos financiamentos serão menores, uma vez que serão definidos pelos montantes financiados. Contudo, o programa não tem sido pensado para contrapor-se à lógica dominante da produção agropecuária do país, cada vez mais pautada na especialização produtiva com base no uso de insumos modernos. Alguns estudos²⁴ apontam que o Pronaf tem estimulado a reprodução e a consolidação de um modelo produtivo de feição tradicional, provocando aumento da dependência de insumos externos e aumentando os riscos de perda de sustentabilidade das atividades agropecuárias. Por isso, a mera extinção das categorias que diferenciavam socialmente os agricultores familiares para fins de financiamento não é suficiente para alterar a trajetória histórica do programa, colocando-se como necessidade premente a retomada dos debates sobre o papel do Pronaf na construção de um novo projeto de desenvolvimento.

3.2.2 Desempenho do Pronaf-Crédito em 2007

A tabela 10 apresenta a evolução dos financiamentos do Pronaf no período 1995-2007, discriminados segundo a finalidade (custeio ou investimento). Nota-se um crescimento expressivo tanto do número de contratos como do volume real de recursos, os quais passam de R\$ 268,8 milhões, em 1995, para quase R\$ 8,0 bilhões em 2008. Este diferencial deve ser visto com cautela, pois, de um lado, as normas de financiamento foram estabelecidas em agosto de 1995 e, de outro, os empréstimos de investimento tiveram início, de fato, em 1997. Além disso, entre 2006 e 2007 houve uma queda de 20% no número de contratos firmados e de 6% no total de recursos aplicados.

24. Entre outros, FERREIRA; GARCIA, R. C. **Avanços e Problemas: o PRONAF visto de baixo**. REDE IPEA DE PESQUISA - PESQUISA BRA 97/13. Ipea, Brasília, 2002; FERREIRA, B.; SILVEIRA, F.G. **Financiamento da agricultura brasileira: avaliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf): Público, Alcance e Limites**. PROGRAMA REDE DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Projeto BRA 97/013: Financiamento da Agricultura Brasileira. Ipea, Brasília, 2002; MATTEI, L. PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): CONCEPÇÃO, ABRANGÊNCIA E LIMITES OBSERVADOS. Texto apresentado no IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, realizado em Belém (PA), em 19 a 23/03/01.

TABELA 10

Contratos e montante do crédito rural do Pronaf por modalidade e ano fiscal (1995-2007)

(IGP-DI/FGV 2007)

| Anos | Custeio | | Investimento | | Total | |
|-------------|------------------|--------------------------|------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|
| | Nº contratos | Valor (em R\$ milhão) | Nº contratos | Valor (em R\$ milhão) | Nº contratos | Valor (em R\$ milhão) |
| 1995 | 30.306 | 266,85 | 187 | 1,96 | 30.493 | 268,82 |
| 1996 | 306.562 | 1.478,36 | 4.844 | 29,10 | 311.406 | 1.507,46 |
| 1997 | 415.667 | 2.490,81 | 70.795 | 1.040,40 | 486.462 | 3.531,21 |
| 1998 | 558.833 | 2.809,21 | 87.411 | 468,43 | 646.244 | 3.277,64 |
| 1999 | 671.239 | 2.696,78 | 131.610 | 1.271,34 | 802.849 | 3.968,12 |
| 2000 | 757.536 | 2.653,91 | 212.191 | 1.518,44 | 969.727 | 4.172,35 |
| 2001 | 723.754 | 2.495,51 | 186.712 | 1.224,01 | 910.466 | 3.719,52 |
| 2002 | 677.730 | 2.160,51 | 275.517 | 1.499,08 | 953.247 | 3.659,59 |
| 2003 | 860.730 | 2.930,94 | 277.382 | 1.787,15 | 1.138.112 | 4.718,10 |
| 2004 | 1.049.840 | 4.041,51 | 561.623 | 2.485,57 | 1.611.463 | 6.527,08 |
| 2005 | 983.377 | 3.850,44 | 687.806 | 2.996,24 | 1.671.183 | 6.846,67 |
| 2006 | 1.024.678 | 4.807,45 | 833.370 | 3.706,54 | 1.858.048 | 8.513,99 |
| 2007 | 950.690 | 5.192,15 | 597.240 | 2.867,99 | 1.547.930 | 8.060,15 |
| Soma | 9.010.942 | 37.874,44 | 3.926.688 | 20.896,26 | 12.937.630 | 58.770,70 |

Fontes: Bacen (somente exigibilidade bancária); Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob); Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi); Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil (BB); Banco do Nordeste (BN); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dados atualizados: Bacen, até 06/2007; Bancoob, até 02/2008; Bansicredi, até 01/2008; Basa, até 12/2007; BB, até 02/2008; BN, até 01/2008; e BNDES, até 07/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Em: <www.pronaf.gov.br> – acessado em 27/03/2008.

Paralelamente, é importante considerar outras iniciativas no âmbito do crédito agrícola, em especial aquelas relativas à reestruturação da dívida rural acumulada desde a década de 1980. Nesse sentido foi emitida a MP nº 423, de 23 de maio de 2008, que abrange débitos da ordem de R\$ 76,0 bilhões, dos quais apenas R\$ 3,0 bilhões são relativos aos débitos de pequenos agricultores.²⁵ Observe-se que os R\$ 73 bilhões relativos à dívida do setor rural – e que não contemplam todos os créditos não pagos por agricultores de médio e grande porte – são cerca de 25% superiores à soma do total de empréstimos concedidos pelo Pronaf desde o início de suas operações em 1995 – em valores atualizados até dezembro de 2007.

Os esforços de expansão e desconcentração regional das aplicações do Pronaf têm tido constantes resultados positivos, mas o Sul ainda concentra 1/3 dos contratos e mais de 40% do montante dos financiamentos concedidos, o que se justifica pela maior presença na região de unidades agrícolas familiares mais consolidadas. No Sudeste, entre 2004 e 2006, observa-se uma diminuição nos contratos, tendência que se reverteu em 2007. Porém, a alocação de recursos vem aumentando, em termos relativos, desde 2004. O avanço do Pronaf nas regiões Norte e Centro-Oeste ainda tem um longo caminho a percorrer. A região Norte, em 2007, ficou com 6% dos contratos e 8% dos recursos aplicados; e o Centro-Oeste, com menos de 4% dos contratos e menos de 7% dos recursos.

O Nordeste, sobretudo devido ao peso do grupo de agricultores do Grupo B, ampliou a quantidade de contratos do Pronaf, especialmente até 2006 – em 2007 sua participação no total de contratos firmados foi menor que no ano anterior. Embora tenha sido registrada na região a maior quantidade de contratos (cerca de 40% do total), tal fato não se traduziu em igual peso na alocação dos recursos, como mostra a tabela 11.

25. O argumento central que a medida utiliza para justificar-se – para além das pressões dos ruralistas e do agronegócio – está em garantir a recuperação da renda agrícola nacional e o retorno de recursos públicos que estavam comprometidos pelas dívidas dos produtores, promovendo a recomposição da renda agrícola, o que, supõe-se, poderá ter impactos positivos para o aumento da produção.

TABELA 11

Contratos e montantes concedidos pelo Pronaf-Crédito, por região (2004-2007)

(em %)

| Estado | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|--------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|
| | Contratos | Montante | Contratos | Montante | Contratos | Montante | Contratos | Montante |
| Brasil | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Norte | 7,50% | 11,93% | 4,82% | 9,10% | 5,56% | 9,49% | 6,11% | 8,04% |
| Nordeste | 36,13% | 18,19% | 41,93% | 24,80% | 43,55% | 25,98% | 39,34% | 22,63% |
| Sudeste | 14,29% | 17,00% | 14,57% | 18,09% | 15,97% | 19,74% | 17,03% | 21,66% |
| Sul | 38,61% | 46,64% | 35,28% | 41,15% | 31,69% | 38,48% | 33,74% | 40,96% |
| Centro-Oeste | 3,47% | 6,23% | 3,40% | 6,86% | 3,23% | 6,30% | 3,78% | 6,71% |

Fontes: Bacen (somente exigibilidade bancária); Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob); Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi); Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil (BB); Banco do Nordeste (BN); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dados atualizados: Bacen, até 06/2007; Bancoob, até 02/2008; Bansicredi, até 01/2008; Basa, até 12/2007; BB, até 02/2008; BN, até 01/2008; e BNDES, até 07/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Em: <www.pronaf.gov.br> – acessado em 25/03/2008.

A tabela 12 revela de modo claro o quanto as novas regras do Pronaf poderão obscurecer ainda mais o conhecimento da cobertura dos diferentes estratos da agricultura familiar. Da mesma forma que se defende a necessidade de tratamento diferenciado na formulação de política agrícola para grandes produtores e para produtores familiares, o mesmo cuidado deveria continuar a ser observado no trato das diferenças constitutivas da agricultura familiar. Os grupos C, D e E, em 2007, responderam por mais de 70% dos contratos e mais de 85% dos recursos – o Grupo E (os de maiores rendimentos anuais) foi responsável por 7,7% dos contratos e ficou com 23% dos recursos; aos agricultores do Grupo C, de menor renda anual, couberam 32% dos contratos, mas somente 18% do volume dos empréstimos concedidos.

Outra questão a ser levada em consideração é o valor médio dos contratos auferidos pelos diferentes grupos. Para empreendimentos de agroindústria familiar, os contratos e valores firmados em 2007 são preocupantemente pequenos. Foram contabilizados apenas 16 contratos, a maioria em Pernambuco, com valores médios baixos: R\$6,2mil cada. Outros cinco contratos também ficaram na região Nordeste (Bahia com quatro e Ceará com um), e apenas um em Minas Gerais (Anexo Estatístico, tabela 7.13).

Os Grupos A e B recebem recursos do Pronaf basicamente para investimentos. Enquanto o Grupo A é composto por assentados da reforma agrária que devem direcionar os recursos para a estruturação produtiva dos lotes, o público a ser beneficiado com recursos da linha B situa-se entre os agricultores mais pobres, os quais, segundo os dados disponíveis, englobavam mais de 54% das unidades familiares de produção, majoritariamente concentrados na região Nordeste (74% do total).²⁶

TABELA 12

Valor médio dos contratos e distribuição de contratos e do montante do crédito rural do Pronaf por enquadramento (2007)

| Enquadramento | Valor médio (R\$ 1,00) | % contratos | % montante |
|--|------------------------|----------------|----------------|
| Agroindústria familiar | 6.261,83 | 0,001% | 0,001% |
| Exigibilidade bancária (sem enquadramento) | 18.238,23 | 0,42% | 1,48% |
| Grupo A | 14.123,05 | 1,58% | 4,30% |
| Grupo A/C | 2.689,41 | 0,76% | 0,39% |
| Grupo B | 1.406,83 | 26,54% | 7,17% |
| Grupo C | 2.906,24 | 31,39% | 17,52% |
| Grupo D | 7.594,28 | 31,50% | 45,95% |
| Grupo E | 15.493,36 | 7,75% | 23,06% |
| Identificado/Não registrado | 14.335,64 | 0,05% | 0,13% |
| Total | 5.207,05 | 100,00% | 100,00% |

Fontes: Bacen (somente exigibilidade bancária); Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob); Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi); Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil (BB); Banco do Nordeste (BN); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dados atualizados: Bacen, até 06/2007; Bancoob, até 02/2008; Bansicredi, até 01/2008; Basa, até 12/2007; BB, até 02/2008; BN, até 01/2008; e BNDES, até 07/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Em: <www.pronaf.gov.br> – acessado em 25/03/2008.

26. Ver SABBATO, Alberto Di. **O público-alvo do crédito rural do PRONAF**: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996. *Projeto INCRA/FAO*. Setembro de 2000.

Em 2004, os recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) tiveram o maior peso relativo no financiamento dos empréstimos do programa: 1/3 do total. Esta participação diminuiu aceleradamente nos anos subseqüentes. Em 2005 e 2006 o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) passaram a responder por cerca de 37% e 17% dos financiamentos, respectivamente, sendo que desde 2005 os recursos procedentes das exigibilidades bancárias passaram também a ser significativos. Possivelmente esta nova composição de fontes do Pronaf foi um fator determinante para a introdução das novas regras de financiamento.

TABELA 13

Contratos e montantes do crédito rural do Pronaf por fonte de recursos e ano fiscal (2004–2007)
(em %)

| Fontes de recursos | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|--|-----------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|---------------------|
| | Contratos | Montante (R\$ 1,00) | Contratos | Montante (R\$ 1,00) | Contratos | Montante (R\$ 1,00) | Contratos | Montante (R\$ 1,00) |
| Exigibilidade bancária | 17,08% | 24,54% | 12,84% | 18,91% | 22,36% | 32,80% | 51,42% | 57,77% |
| Fundos constitucionais (FNE, FCO e FNO) ¹ | 14,83% | 18,94% | 34,80% | 25,61% | 34,36% | 25,43% | 24,62% | 18,95% |
| FAT | 12,72% | 18,18% | 36,63% | 37,38% | 34,47% | 36,45% | 11,73% | 17,36% |
| OGU | 51,54% | 33,28% | 12,83% | 13,32% | 7,64% | 4,52% | 12,02% | 4,67% |
| BNDES | 0,71% | 0,95% | 0,69% | 1,09% | 0,14% | 0,17% | 0,19% | 1,04% |
| Outros (RPE, DIR e Funcafé) ² | 3,12% | 4,11% | 2,23% | 3,71% | 1,02% | 0,63% | 0,02% | 0,23% |

Fontes: Bacen (somente exigibilidade bancária); Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob); Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi); Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil (BB); Banco do Nordeste (BN); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dados atualizados: Bacen, até 06/2007; Bancoob, até 02/2008; Bansicredi, até 01/2008; Basa, até 12/2007; BB, até 02/2008; BN, até 01/2008; e BNDES, até 07/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Em: <www.pronaf.gov.br> – acessado em 25/03/2008.

Notas: ¹ FNE: Fundo Constitucional do Nordeste; FCO: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste; FNO: Fundo Constitucional de Financiamento da Região Norte.

² RPE: O Pronaf faz parte do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e utiliza as seguintes fontes de recursos: o FAT; fundos constitucionais (FNE, FCO e FNO); recursos próprios dos bancos cooperativos (RPE); recursos de operações oficiais de crédito do Orçamento Geral da União (OGU); e os recursos obrigatórios (MCR 6.2) – entre estas fontes de recursos, apenas o FAT e os RPE demandam equalização das taxas de juros, *spread*, taxas bancárias e rebates concedidos em algumas modalidades de financiamento; DIR: Depósito Interfinanceiro, vinculado ao crédito rural, foi instituído pela Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 1702/1990 como instrumento de aplicações do setor rural, e agora está regulamentado no Manual de Crédito Rural – MCR 6 – 1 Crédito Rural – Recursos – Disposições Gerais. Mais recentemente foi instituída uma nova modalidade de depósito interfinanceiro vinculado ao Crédito Rural, denominada DIR-Pronaf, para apoiar financeiramente atividades agropecuárias e não-agropecuárias exploradas mediante o uso direto da força de trabalho; Funcafé: Fundo de Defesa da Economia Cafeeira.

3.3 Execução orçamentária dos principais programas do MDA

Dos recursos orçamentários autorizados para aplicação pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2007, correspondentes a R\$ 4,1 bilhões, foram utilizados R\$ 3,8 bilhões (92%), além de R\$ 376,6 milhões – de um montante de R\$ 491,3 milhões – inscritos em Restos a Pagar relativos ao exercício de 2006. Em 2006, o orçamento executado do MDA foi de quase R\$ 3,4 bilhões; ou seja, houve aumento de 11%, entre 2006 e 2007, percentual bem acima da inflação acumulada no período.

Dos programas finalísticos sob responsabilidade do MDA, destacam-se os relativos à reforma agrária e que são executados pelo Incra: *Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais* e *Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária*. Estes programas foram formatados a partir do lançamento, em 1999, dos princípios e diretrizes do “Novo Mundo Rural”²⁷ e, desde então, balizam a política de reforma agrária. Embora tenham passado por alterações e ajustes nos anos seguintes, sua integridade básica não foi substancialmente alterada.

Ao Programa *Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais* cabem a formação de novos assentamentos, a seleção e a distribuição de lotes às famílias beneficiadas – tanto em projetos novos, como em lotes vagos de projetos antigos –, e todas as fases

27. O número 2 deste periódico apresenta os elementos constituintes dessa política.

do processo de estruturação dos assentamentos. Por isso, consome a maior parcela de recursos do MDA: em 2007, foi cerca de R\$ 1,7 bilhão o montante autorizado, tendo sido liquidado R\$ 1,66 bilhão, ou seja, 42% dos recursos totais sob responsabilidade do MDA (Anexo Estatístico, tabela 1.1). Contudo, em relação ao disponibilizado em 2005, este montante é cerca de 6% menor.

O Programa *Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária*, que deve direcionar suas ações para a estruturação dos assentados, deveria estar tendo um aporte mais significativo de recursos, para poder cumprir com a promessa do MDA de apressar e concluir a estruturação produtiva dos assentamentos realizados antes de 2002. Em 2007, foram consignados para este programa R\$ 272 milhões e aplicados R\$ 264 milhões (97%). Além de recursos financeiros limitados em face da tarefa a ser enfrentada, o programa também se ressentia de dificuldades operacionais e de insuficiência de recursos técnicos.

O *Pronaf* – para além de suas atribuições na disponibilização de crédito – conta, especificamente, no âmbito do MDA, com recursos para desenvolver um conjunto de ações de apoio à agricultura familiar centrado basicamente na prestação de serviços de assistência técnica. Entre 2005 e 2007, este montante cresceu significativamente, multiplicando-se por 2,5: passou de R\$ 166 milhões para R\$ 423 milhões. Neste total não estão incluídos os recursos destinados para a equalização de juros,²⁸ os quais chegaram em 2007 a R\$ 934,9 milhões.

O *Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais* vem ampliando sua atuação, tendo inspirado a elaboração do Programa *Territórios Rurais da Cidadania*, o qual, em 2008, deverá apoiar o desenvolvimento integrado de 60 territórios, por meio da implementação de 133 ações nas áreas econômica, social e de infra-estrutura. Para a composição destas ações foi feita uma seleção daquelas com intercessões ou impactos sobre as áreas pré-definidas, tomando-se como referência o PPA 2008-2011. Em 2008, o programa deve atuar em cerca de mil municípios brasileiros, que compõem os 60 territórios selecionados, distribuídos por todas as regiões do país. A configuração de cada território obedece a definições prévias relativas à identidade e solidariedade microrregionais, a partir dos municípios com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) e baixo dinamismo econômico. O investimento previsto para este ano é de R\$ 11,3 bilhões. A novidade da proposta está em combinar “diferentes ações para reduzir as desigualdades sociais e promover um desenvolvimento harmonioso e sustentável”.

Em 2007, o Programa *Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais* apoiou o processo de elaboração e ajustes nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) em 120 territórios rurais, sendo 8 novos. No período 2004 a 2007, 104 territórios rurais já concluíram seus PTDRS. Dos recursos previstos de R\$ 422,8 milhões, foram liquidados R\$392,8 milhões.

O *Território da Cidadania* – basicamente um conceito de gerência de programas sociais – compreende a ação integrada, em bolsões de pobreza localizados na área rural, de programas já existentes, a serem desenvolvidos sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com o envolvimento de mais 17 outros ministérios e secretarias, em conexão com o planejamento local feito por colegiados, nos quais estão representadas as comunidades e os poderes estaduais e municipais. Com este enfoque, os resultados de cada ação poderão interagir e se multiplicar. Uma região atendida pelo

28. Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – Pronaf (Lei nº 8.427/1992).

Pronaf sem que a agricultura familiar tenha assistência técnica, infra-estrutura para escoamento da produção, ou mesmo educação para poder acessar novos manejos agrícolas e novas tecnologias é desperdício de dinheiro, assim como conceder o benefício do Bolsa Família sem tornar a agricultura familiar uma atividade produtiva é jogar com sua eternalização. Incentivar o beneficiamento da produção em cooperativas sem que a região tenha luz elétrica é desperdiçar a produção.

Como pode ser verificado na tabela 14, para as ações de *Garantia de Direitos e Desenvolvimento Social* foram assinalados cerca de R\$ 4,7 bilhões, ou 41,5% dos recursos orçados. Este montante justifica-se por terem sido incluídos os programas federais de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

TABELA 14

Recursos previstos para as ações do governo federal nos 60 territórios da cidadania, por área de atuação (2008)

| Nº programas/ações | Áreas de atuação | Gasto previsto (R\$) | % |
|--------------------|-------------------------------------|--------------------------|---------------|
| 9 | Direitos e desenvolvimento social | 4.669.591.210,62 | 41,5% |
| 63 | Organização sustentável da produção | 2.349.583.777,09 | 20,9% |
| 18 | Saúde, saneamento e acesso à água | 596.641.189,06 | 5,3% |
| 18 | Educação e cultura | 576.695.244,46 | 5,1% |
| 8 | Infra-Estrutura | 2.456.125.944,00 | 21,8% |
| 10 | Apoio à gestão territorial | 22.454.000,00 | 0,2% |
| 7 | Ações fundiárias | 584.762.566,00 | 5,2% |
| Total = 133 | | 11.255.853.931,23 | 100,0% |

Fonte: <www.mda.gov.br>.

Especificamente voltados para a organização sustentável da produção, que inclui o maior número de ações, foram atribuídos R\$ 2,3 bilhões, a serem aplicados sobretudo por meio dos programas do MDA direcionados para a reforma agrária e para o fortalecimento da agricultura familiar.

As ações elencadas que têm como foco o desenvolvimento econômico irão centrar-se no apoio às atividades produtivas agrícolas e pecuárias (assistência técnica, crédito agrícola), na comercialização dos produtos agropecuários (por intermédio do *Programa de Aquisição de Alimentos* ou mediante ações de apoio ao cooperativismo, às unidades de comercialização e à agroindústria), na produção de biodiesel (assistência técnica, capacitação, pesquisa e desenvolvimento, organização da produção, gestão do selo combustível social), e na regularização fundiária (identificação e delimitação de terras em quilombolas, reassentamento de famílias de áreas indígenas).

Os projetos de infra-estrutura devem aplicar R\$ 2,5 bilhões, sobretudo no Programa *Luz para Todos* e *PAC/Urbanização de Favelas*.

A melhoria da qualidade de vida da população desses 60 territórios também poderá contar com cerca de R\$ 1,2 milhão para o desenvolvimento de ações em saúde e educação.

4 Tema em destaque

Crise alimentar e agricultura no Brasil²⁹

4.1 Quadro geral

Estima-se que mais de 850 milhões de pessoas no mundo todo estejam enfrentando grandes dificuldades para ter acesso a produtos alimentícios. Outros 2 bilhões sofreriam de desnutrição, problema que, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), pode gerar males permanentes nas crianças.

Recentemente, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), no encerramento de seu 30º Congresso,³⁰ expressou grande preocupação com o aumento da carestia e com a falta de alimentos básicos em diversos países. O órgão alerta para as dificuldades vivenciadas por inúmeras sociedades por conta do aumento nos preços dos alimentos, especialmente onde os preços dos alimentos subiram muito. Além de todas as conseqüências advindas da falta de alimentos, que afetam sobremaneira os mais pobres, especialmente as crianças, os aumentos dos preços do trigo, arroz, milho, óleos comestíveis e outros alimentos básicos têm provocado revoltas populares em cidades da Ásia e da África, com confrontos com forças policiais e, conseqüentemente, mortes e prisões. Tais dificuldades, segundo a FAO, derivam de causas meteorológicas, como secas em algumas regiões e inundações em outras, ambas provocadas pelo aquecimento global.

Contudo, condições climáticas adversas em diferentes países do mundo não constituem as únicas responsáveis pela falta e encarecimento dos alimentos. Outras ordens de fatores estariam atuando, principalmente aqueles relacionados com o aquecimento da demanda mundial por alimentos, insumos e energia, provocado, sobretudo, pelos altos índices de crescimento na última década de alguns países superpopulosos, com destaque para a China e a Índia. Para muitos analistas a simultaneidade destes processos está gerando uma supervalorização no mercado das *commodities* (produtos minerais, pecuários e agrícolas com preços mundialmente negociados), um processo ainda em expansão, como mostram os aumentos correntes do petróleo, do ouro e dos alimentos.³¹

Dessa forma, fatores estruturais e conjunturais estariam se combinando para deflagrar a crise mundial de alimentos. Independentemente do que possa ser tomado como causa central, o fenômeno estaria revelando uma crise estrutural no interior do sistema produtivo capitalista, aprofundada por conta de restrições que, embora conjunturais, tendem a transformar-se em estruturais. Neste caso enquadram-se os aumentos no preço do petróleo, com impactos na cadeia produtiva de alimentos, uma vez que toda a produção do agronegócio pós-revolução verde, e mais recentemente, no ciclo de políticas

29. Os dados e argumentos que compõem este texto foram baseados em artigos publicados em jornais, revistas e *sites* em meses recentes. Parte significativa do material foi obtida em artigos publicados pelo Correio da Cidadania (<www.correio-cidadania.com.br>), especialmente alguns elaborados pelos seguintes colaboradores: Guilherme da Costa Delgado, Roberto Malvezzi, Valéria Nader e Ariovaldo Umbelino, entre outros. Também o *site* da RadioagenciaNP (<www.radioagenciaNP.com.br>) constituiu fonte importante de informações.

30. A 30ª Conferência Regional da FAO para América Latina e Caribe aconteceu em Brasília, de 14 a 18 de abril deste ano, com a participação de delegações dos 33 países-membros da região, agências das Nações Unidas, organismos intergovernamentais, organismos não governamentais, e observadores. A conferência regional da FAO se realiza a cada dois anos e representa o fórum máximo da organização na região, no qual são revisadas todas as atividades desenvolvidas e são formuladas recomendações, sugestões e desafios, tanto para a FAO como para os governos.

31. O desastre dos títulos imobiliários norte-americanos tem propiciado o redirecionamento de investimentos para projetos de agroenergia.

neoliberais, está assentada no setor agroquímico, que é comandado pela lógica do preço do petróleo. Daí decorrem outros desdobramentos; de uma parte, alguns países centram esforços no sentido de substituir a energia fóssil pela renovável; de outra, atribui-se a crise na oferta de alimentos à produção de agroenergia.

Em reunião realizada em maio de 2008, os diretores de agências das Nações Unidas, do Banco Mundial (Bird) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) também discutiram a crise de alimentos, com ênfase na necessidade de se identificarem todas as suas causas, para além da culpabilização do avanço dos agrocombustíveis em geral e do etanol em particular. Concluíram que a redução da oferta de alimentos também deve ser debitada tanto às más condições climatológicas e à degradação ambiental, quanto à falta de investimentos no setor agrícola e aos subsídios da União Européia e dos Estados Unidos, os quais distorcem o comércio internacional.

4.2 Crise de alimentos e produção agrícola no Brasil

Trabalho recente publicado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)³² revela que os principais produtos agrícolas projetam uma renda de R\$ 143,03 bilhões em 2008, a maior estimativa feita até hoje no Brasil. E ainda: que mais da metade desta renda (57,3%) virá das lavouras de cana-de-açúcar, milho e soja. Os preços internacionais favoráveis, os baixos estoques mundiais de alguns produtos, o aumento da demanda mundial de alimentos e a pressão dos agrocombustíveis são responsáveis pela elevação do preço dos grãos e das carnes, o que é positivo para os produtores e exportadores, mas ruim para os consumidores internos e externos.

Projeções sobre o desempenho dos principais produtos agrícolas até 2010 revelam um panorama preocupante quanto à oferta futura de determinados produtos. O trigo continuará a ser obtido basicamente via importação, e o arroz tem uma previsão de produção abaixo do consumo estimado, mas sem previsão de importações – mesmo porque os principais países ofertantes no mercado internacional estão tomando medidas restritivas quanto ao comércio do produto. A produção estimada de feijão ficará próxima ao consumo; contudo, também poderá vir a faltar caso ocorram imprevistos climáticos ou se as áreas que ocupa forem diminuídas pela expansão da cana-de-açúcar. Segundo denunciam os sindicatos de trabalhadores rurais da Bahia, a cana vem ocupando áreas até então utilizadas para o plantio de feijão, na região de Irecê.³³

Em compensação, cresce a produção de milho e de soja, que terá no período excedentes exportáveis, ainda segundo as previsões do Mapa. Neste curto período as exportações de milho poderão dobrar de volume e as de soja continuarão a absorver mais de 44% da produção total. Além da soja em grão, o óleo de soja destinará mais de 40% de sua produção para o exterior (tabela 15).

32. GASQUES, José Garcia. **Estudo comparativo do acompanhamento mensal da renda**, a partir de dados do Levantamento Sistemático da Produção agrícola (LSPA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dos Preços Recebidos pelos Produtores, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2008.

33. O governo da Bahia lançou em um de seus sítios o programa Bahiabilio, que objetiva o plantio de 870 mil hectares de cana para produção de etanol e 868 mil hectares de oleaginosas para produzir biodiesel, deixando claro que “não é para produzir alimentos”. No vale do São Francisco deverão ser plantados 510 mil hectares de cana, ou seja, cana irrigada. No Oeste Baiano, outros 300 mil hectares, 20 mil no projeto Salitre, 60 mil no Canal do Sertão, 40 mil no Baixo do Irecê, 60 mil no Médio São Francisco, 30 mil no rio Corrente. O restante será implantado nas regiões Sul (300 mil hectares) e Sudoeste (60 mil hectares), com regularidade de chuvas, dispensando a irrigação.

TABELA 15

Projeções para as principais lavouras: produção, área plantada, produtividade média, importação, exportação e consumo interno de arroz, feijão, milho, trigo e soja (2006-2007 a 2009-2010)

| Produtos e anos | Produção (milhões de t) | Área plantada (milhões de ha) | Produtividade (t/ha) | Importação (milhões t) | Exportação (milhões t) | Consumo (milhões t) | Diferença: prod.-consumo |
|-----------------|-------------------------|-------------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|---------------------|--------------------------|
| Arroz | | | | | | | |
| 2006/07 | 12,48 | 2,62 | 4,77 | - | - | 13,11 | -0,63 |
| 2007/08 | 11,98 | 3,28 | 3,66 | - | - | 13,2 | -1,22 |
| 2008/09 | 12,1 | 3,24 | 3,74 | - | - | 13,35 | -1,26 |
| 2009/10 | 12,21 | 2,96 | 4,12 | - | - | 13,5 | -1,29 |
| Feijão | | | | | | | |
| 2006/07 | 3,19 | 4,12 | 0,78 | 0,08 | - | 3,31 | -0,12 |
| 2007/08 | 3,32 | 4,17 | 0,8 | 0,07 | - | 3,33 | -0,01 |
| 2008/09 | 3,55 | 4,13 | 0,86 | 0,07 | - | 3,39 | 0,16 |
| 2009/10 | 3,6 | 4,09 | 0,88 | 0,08 | - | 3,43 | 0,18 |
| Milho | | | | | | | |
| 2006/07 | 42,24 | 12,63 | 3,34 | - | 3,82 | 39,02 | 3,21 |
| 2007/08 | 48,32 | 13,33 | 3,63 | - | 6,27 | 40,38 | 7,94 |
| 2008/09 | 49,9 | 13,72 | 3,64 | - | 6,85 | 40,88 | 9,02 |
| 2009/10 | 51,48 | 13,74 | 3,75 | - | 7,43 | 41,96 | 9,52 |
| Trigo | | | | | | | |
| 2006/07 | 2,68 | 2,64 | 1,01 | 6,13 | - | 10,75 | -8,07 |
| 2007/08 | 4,15 | 2,21 | 1,88 | 7,2 | - | 9,73 | -5,58 |
| 2008/09 | 4,21 | 2,23 | 1,89 | 7,35 | - | 10,07 | -5,86 |
| 2009/10 | 4,31 | 2,25 | 1,91 | 7,5 | - | 10,25 | -5,95 |
| Soja | | | | | | | |
| 2006/07 | 55,03 | 23,21 | 2,37 | - | 25,87 | 31,04 | 23,99 |
| 2007/08 | 59,17 | 21,1 | 2,8 | - | 26,11 | 32,36 | 26,81 |
| 2008/09 | 60,79 | 21,56 | 2,82 | - | 27,03 | 33,02 | 27,77 |
| 2009/10 | 62,4 | 22,02 | 2,83 | - | 27,94 | 33,67 | 28,73 |

Fonte: Elaboração da Assessoria de Gestão Estratégica (Age/Mapa), com dados da Conab.

Os diversos tipos de carnes (frango, bovina e suína) devem manter a atual posição de mercado, com exportação de boa parte da produção (de 20 a 30% do total). O café continuará sendo item importante da nossa pauta de exportação, que remeterá para o exterior, a cada ano aqui considerado, mais de 70% da produção nacional.

Esse cenário relativamente positivo sobre as perspectivas sobre a produção e oferta imediata de alimentos encontra respaldo em alguns dados do recém-concluído Censo Agropecuário de 2006. Em tabulações ainda preliminares, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram um notável crescimento das áreas com lavouras entre 1995/1996 e 2006, correspondente a 35 milhões de hectares. Ou seja, um aumento maior que o total da área com lavouras existente em 1970, recuperando e ultrapassando as áreas perdidas entre 1985 e 1995, como mostra a tabela 16.

TABELA 16

Número de estabelecimentos e áreas ocupadas por tipo de ocupação (1970-2006)

| Dados estruturais | Censos | | | | | | Varição |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1995 | 2006 | 2006-1995 |
| Estabelecimentos | 4 924 019 | 4 993 252 | 5 159 851 | 5 801 809 | 4 859 865 | 5 204 130 | 344 265 |
| Área total (ha) | 294 145 466 | 323 896 082 | 364 854 421 | 374 924 929 | 353 611 246 | 354 865 534 | 1 254 288 |
| Utilização das terras (ha) | | | | | | | |
| Lavouras ¹ | 33 983 796 | 40 001 358 | 49 104 263 | 52 147 708 | 41 794 455 | 76 697 324 | 34 902 869 |
| Pastagens ² | 154 138 529 | 165 652 250 | 174 499 641 | 179 188 431 | 177 700 472 | 172 333 073 | -5 367 399 |
| Matas e florestas ³ | 57 881 182 | 70 721 929 | 88 167 703 | 88 983 599 | 94 293 598 | 99 887 620 | 5 594 022 |

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1970/2006. Dados Preliminares.

Notas: ¹ Lavouras permanentes, temporárias e cultivo de flores, inclusive hidroponia e plasticultura, viveiros de mudas, estufas de plantas e casas de vegetação e forrageiras para corte.

² Pastagens naturais, plantadas (degradadas e em boas condições).

³ Matas e/ou florestas naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal, matas e/ou florestas naturais, florestas com essências florestais e áreas florestais também usadas para lavouras e pastoreio de animais.

A despeito do cenário traçado pelos números, alguns analistas apontam dificuldades para o enfrentamento da crise alimentar no país a médio e longo prazos:

(...) de fato há um choque mundial de *commodities* e para o resto do mundo a situação poderia ser caracterizada como conjuntural, ou seja, seria revertida nas próximas safras agrícolas mediante

movimentos do próprio sistema de preços de mercado. Mas para o Brasil a situação é diferente. O ponto crucial da diferença específica é o formato que vem se estruturando, há vários anos, da inserção do setor agrícola brasileiro no chamado setor externo da economia (DELGADO, 2008).³⁴

Há que se considerar aqui que a formação de preços não depende exclusivamente de decisões políticas nacionais. Nesse sentido, em artigo recente, lembra outro analista:

Nossos preços internos passaram a depender muito pouco da oferta e demanda internas. Os preços da soja, do milho, do trigo, do arroz, por exemplo, são 'formados' no mercado internacional desses produtos em função das demandas e ofertas "lobais" e são internalizados através da nossa taxa cambial. Por outro lado, a livre movimentação dos produtos exportáveis e importáveis e seus preços internacionais (que são dados) são fatores importantes na determinação da própria taxa de câmbio, o que consagra a integração da economia brasileira à economia internacional (DELFINO NETO, 2008).³⁵

Paralelamente, dado que o aumento nos preços dos alimentos tem feito sentir seus efeitos no custo da cesta básica, assumem relevância as discussões sobre o papel dos agrocombustíveis na política agrícola do país. Segundo o MDA, já são 100 mil os agricultores familiares que participam do *Programa de Biodiesel*, para tanto recebendo financiamentos e assistência técnica, além de terem um mercado garantido. Esta produção está basicamente centrada na mamona e deve preservar o consórcio ou rotação com culturas de alimentos. Mas é a produção do etanol, a partir da cana-de-açúcar, que atualmente gera maiores controvérsias: seja pela expansão da área de plantio, seja por estar provocando desmatamentos no Centro-Oeste e na Amazônia ou, ainda, por apresentar situações de exacerbada exploração da mão-de-obra.³⁶

De fato, ainda é uma questão sem resposta consensual o impacto da produção de agrocombustíveis sobre o preço dos alimentos. Porém, se eles não explicam por completo a crise alimentar, não há como inocentá-los na cota que lhes cabe, inclusive no Brasil. E aqui se têm outros tipos de questionamentos. Afinal, o etanol nacional é produzido pela cana; o biodiesel, basicamente, da mamona. Mas em alguma escala, ainda a ser dimensionada, a soja também vem sendo utilizada. A vantagem comparativa do Brasil estaria na grandeza de sua área agricultável e nas possibilidades de conciliar a produção de alimentos com a de agrocombustíveis.

Assim, a retomada de outras políticas agrícolas poderia contribuir positivamente para a segurança alimentar do país. A ampliação de estoques reguladores governamentais – que atualmente estão muito baixos, segundo a Conab – poderia servir como um eficiente contraponto para a contenção dos preços de alguns produtos alimentares, à medida que garantisse um melhor equilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado interno. Os atuais estoques, públicos e privados, somariam apenas 1,353 milhão de toneladas de grãos, o que aponta para um imenso descompasso entre a capacidade estática do

34. Ver artigo de Delgado, Guilherme da Costa, publicado no site Correio da Cidadania, em 23 de maio de 2008. <www.correiodacidade.com.br>.

35. NETO, Delfim. **A safra e os preços**, artigo publicado em 15/07/2008, na Folha de São Paulo, pág.2.

36. "Expandiu a soja, expandiu a cana. A cana, sobretudo no Sudeste. A soja, sobretudo no Norte. A cana empurrou a soja, essa empurrou o boi, que já ia no rastro das madeiras. Portanto, o agronegócio brasileiro precisa ser considerado no seu conjunto, na sua correlação íntima com todas as commodities. Não pode ser analisado de forma estanque, como se cada setor fosse independente do outro (...). A pecuária não aumentou sua área, mas pode ter mudado de lugar. O fato é que novas áreas foram incorporadas às custas de desmatamento, seja da Amazônia, seja do Cerrado, seja do Pantanal". MALVEZZI, Roberto. Arroz com Feijão - **Os números do Censo Agropecuário** - 07/05/2008. Publicado no *site* do MMC_Movimento das Mulheres Camponesas.

país (125,3 milhões de toneladas) e a que está sendo utilizada. A redução dos estoques seria uma conseqüência da falta de organização de políticas de regulação de preços das *commodities* no mundo inteiro, o que se agrava com as práticas especulativas. Cabe ressaltar, contudo, que a produção do etanol a base de grãos também afeta a quantidade de estoques de alimentos. Além disso, são necessárias medidas urgentes para contornar os problemas enfrentados pelos produtores rurais no acesso aos insumos agrícolas, hoje fortemente dependente do mercado internacional.

É importante considerar também perspectivas alternativas para uma política adequada de segurança alimentar no país. Os dados preliminares do censo agropecuário revelam um crescimento expressivo das áreas de lavoura e uma pequena diminuição das de pecuária – junto com uma significativa participação de pessoal ocupado com laços de parentescos com o produtor: dos 16,4 milhões de ocupados, 78% estão nesta condição, o que indica uma participação expressiva da agricultura familiar na produção agrícola nacional.

Vários estudos têm destacado o papel da agricultura familiar na produção de alimentos básicos. Estudo elaborado pelo Ipea em 2002³⁷ atesta a importância da agricultura familiar que, a despeito de sua heterogeneidade e das dificuldades que enfrenta, tem dado uma significativa contribuição para a produção agropecuária nacional. Em 1996 foi responsável por quase 40% de todo o Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP agropecuário), apesar de ocupar 31% da área e absorver somente 25% do financiamento destinado ao setor. A conclusão da apuração dos dados do censo agropecuário permitirá que se conheça o real peso dos estabelecimentos familiares na produção agrícola nacional.

Não obstante a crescente disponibilização de crédito para os agricultores familiares via Pronaf desde 1996, a explosão do agronegócio não permite – antes da apuração dos dados – que se aprofundem as elucubrações sobre a atual relevância da agricultura familiar. Contudo, o ponto a ser destacado diz respeito a seu enorme potencial na produção de alimentos predominantemente direcionados para o consumo interno, situação comprovada por pesquisas anteriores e que devem ser confirmadas pelo censo.

5 Considerações finais

A elevação dos preços dos alimentos em escala mundial, a ampliação da fome entre a população mais pobre, e os conseqüentes riscos para a estabilidade social e política de muitos países trouxeram para a agenda internacional o debate sobre quais devem ser as prioridades de agricultura de cada país, a par da necessidade de revisão de suas respectivas matrizes energéticas.

De fato, o aumento da produção de agroenergia tem sido com freqüência identificado, nas reuniões internacionais sobre o assunto, como causa principal, entre as prováveis, dessa alta de preços, assim como da fragilidade vivenciada por dezenas de países em relação à sua soberania alimentar e nutricional. Exemplo sempre referendado está no notável crescimento da produção de etanol, a partir do milho, nos Estados Unidos, com impactos diretos na elevação dos custos de produção de toda a cadeia produtiva deste cereal, influenciando seus preços internacionais. Mas outros fatores também têm sido apontados como relevantes, tais como as más condições climatológicas, a degradação

37. FERREIRA, B; SILVEIRA, F.G; GARCIA, R.C. **A Agricultura Familiar e o Pronaf**: Contexto e Perspectivas. *In*: Transformações da Agricultura e Políticas Públicas. GASQUES, J.G; CONCEIÇÃO, J.C.P.R da. (Orgs.) Ipea. Brasília, 2002.

ambiental, a crescente demanda por energia e alimentos decorrente da forte expansão econômica dos países em desenvolvimento, a falta de investimentos no setor agrícola, e as distorções provocadas pelos subsídios agrícolas praticados pela União Européia e Estados Unidos.

No caso brasileiro, estudos recentes têm revelado um cenário relativamente positivo para as perspectivas sobre a produção e oferta imediata de alimentos. Ao mesmo tempo, ainda não se conhece o impacto da matriz agroenergética adotada – que tem sua base no etanol produzido da cana e no biodiesel da mamona, não obstante a soja também já começar a ser utilizada para produção de energia – sobre a oferta de alimentos. Ainda assim, alguns analistas chamam atenção para as prováveis conseqüências negativas de médio e longo prazos advindas tanto da produção de agroenergia, quanto da inserção do setor agrícola brasileiro no setor externo da economia. Em outras palavras, a opção de direcionar as políticas agrícolas na exportação de *commodities* e na produção de agro-combustíveis pode levar a uma maior dependência e vulnerabilidade do país diante de uma tendência de elevação mundial dos preços dos produtos alimentares.

Ainda do ponto de vista interno, permanece a questão da estagnação no processo de reforma agrária no país. Segundo relatório recente do MST denominado “Por que estamos em Luta”,³⁸ a reforma agrária está paralisada e os problemas agrários estão se aprofundando. Mais de 150 mil famílias permanecem em acampamentos precários e não se encaminham soluções para os problemas já identificados em anos anteriores: aumento da concentração fundiária; insuficiência de apoio aos assentados; recrudescimento da violência contra os sem-terra; impunidade dos latifundiários e dos empresários do agonegocio envolvidos com práticas criminosas. Grande parte destes impasses poderia ser superada pela retomada das desapropriações e aceleração dos mecanismos de obtenção de terras para novos assentamentos; pelo cumprimento do compromisso de assentamento preferencial dos acampados; pela promulgação da portaria que atualiza os índices de produtividade da terra; e pela aprovação do projeto que determina que as fazendas que exploram trabalho escravo sejam destinadas à reforma agrária. Os movimentos sociais rurais também reivindicam a destinação das áreas hipotecadas no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal para a reforma agrária, assim como a criação de uma linha de crédito específica para assentamentos que viabilizem a produção de alimentos.

Essas demandas não serão facilmente atendidas. Muitas delas dependem de decisões políticas que extrapolam o âmbito governamental. Envolvem os grupos de interesse contrários à reforma agrária, as bancadas ruralistas na Câmara e no Senado, além de fortíssimo *lobby* dos grandes proprietários, grandes grileiros e do agonegocio.

Os dados mostram uma desaceleração nos assentamentos, dificuldades para a estruturação produtiva dos assentados e aumento progressivo das carências a serem cobertas. Ou seja, em suas vertentes basilares a reforma agrária vem apresentando resultados modestos, e mesmo insatisfatórios, como evidencia um levantamento recentemente concluído pelo próprio Incra sobre o passivo dos assentamentos da reforma agrária. Tão-somente para resolver todas as pendências relativas à infra-estrutura dos projetos criados entre 1985 e 2006, seriam necessários R\$ 8 bilhões. Do total de famílias assentadas, 85% não contam com licenciamento ambiental, uma co-responsabilidade da União e dos estados. Sem este documento o assentado fica impossibilitado de acessar créditos

38. O documento “Por que estamos em Luta”, do MST, pode ser consultado em <www.mst.org.br>.

bancários. Também persistem carências na prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural para 83% das famílias assentadas. Os problemas cotidianamente vivenciados pelos assentados vão além: 47% não dispõem de abastecimento de água potável; mais da metade (52%) não tem energia elétrica; 47% enfrentam dificuldades com a falta de estradas trafegáveis. E a solução de tantas deficiências não parece próxima, por conta do descompasso entre a criação de um projeto de assentamento e sua estruturação produtiva, em primeiro lugar dependente da elaboração – e aprovação – do respectivo Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), iniciativa ainda ausente em 21% dos assentamentos em execução pelo Incra.

Para o Incra, os ajustes e complementações demandados pelos assentamentos devem compor a pauta de ação não apenas do governo federal, mas devem ser partilhadas com os demais níveis de governo. A maior parte dos assentamentos ainda sem implementação completa está situada nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, principalmente em municípios novos, no quais é generalizada a precariedade da infra-estrutura.

