

Instrumentos de política agrícola para a agricultura e a agricultura familiar no Brasil

Sidemar Presotto Nunes - DESER

ÍNDICE

<i>Introdução.....</i>	2
<i>1. Política de crédito rural.....</i>	7
<i>2. O Crédito do Pronaf.....</i>	8
<i>3. Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), comercialização e Estoques Reguladores.....</i>	13
<i>4. Compras Institucionais/ Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....</i>	14
<i>5. Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)</i>	17
<i>6. Garantia-Safra</i>	18
<i>7. Pesquisa e Assistência técnica.....</i>	19
<i>8. Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF)</i>	21
<i>9. A Questão Agrária e a Reforma Agrária</i>	24
<i>10. O Crédito Fundiário</i>	24
<i>Considerações finais.....</i>	27
<i>Referências Bibliográficas.....</i>	29

Introdução

Para analisar a realidade da política agrícola brasileira faz-se necessário considerar o contexto de “ajuste” colocado aos Estados, inclusive ao Brasil. Atualmente, as práticas neoliberais são colocadas aos países como se fosse a única saída para se enfrentar os problemas econômicos e promover o desenvolvimento. Diversas reformas são desenvolvidas com esse objetivo, que foram aplicadas em vários países, principalmente nos mais pobres. Os ideólogos dessa teoria afirmam que a liberalização dos mercados seria capaz de atrair um número cada vez maior de investimentos.

O neoliberalismo procura, portanto, ajustar os países mais pobres às necessidades das grandes empresas em ampliar sua dominação. Entretanto, verifica-se que o Estado dos países mais ricos não vem diminuindo de tamanho, mas que sua ação é direcionada às estratégias das grandes empresas que pretendem se fortalecer no mundo inteiro. Entre algumas medidas consideradas "necessárias" para os neoliberais, estão as privatizações de empresas estatais, a abertura de mercado de capitais, o fim das reservas de mercado e a flexibilização de leis trabalhistas.

Cabe destacar, inicialmente, que embora esse texto trate de política agrícola, os instrumentos de política econômica que influenciam a agropecuária são diversos¹:

- Política fiscal: tributação, gastos do governo, mecanismos de isenção fiscal e de incentivos fiscais.
- Política monetária: taxa de juros de captação *versus* taxa de juros de empréstimos, taxas de juros nominal *versus* taxas de juros real.
- Política cambial: câmbio valorizado *versus* câmbio desvalorizado.
- Política de rendas: legislação trabalhista e política de zoneamento do uso da terra.
- Política comercial: acordos comerciais entre países.
- Política agrícola: crédito rural, política de garantia de preços mínimos, seguro rural, pesquisa, extensão rural, sanidade vegetal e animal, políticas específicas para certos produtos e insumos, política de uso florestal e de incentivo ao reflorestamento. Além desses instrumentos de política agrícola mais gerais, outros podem ser desenvolvidos visando atender um público específico, como os de apoio à agricultura familiar.

Como toda política pública, as políticas agrícolas podem induzir mudanças desejadas pelos governos no setor, através do arranjo de instrumentos que estimulem a produção (preços, crédito, juros, seguro, formação de estoques, exportações, compras internas) e promovam a distribuição social da riqueza da agricultura². Sendo assim, a

¹ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Editora Atlas, São Paulo, 2004.

² Como exemplo, entre meados da década de 60 e meados da década de 80, o governo federal planejou as políticas agrícolas nas áreas de pesquisa, de assistência técnica e de crédito, principalmente, visando liberar mão-de-obra da agricultura para a indústria.

orientação dessas políticas é dada pelo papel que se espera que a agricultura cumpra em um dado momento histórico (liberar mão-de-obra, baratear o custo da cesta básica, promover as exportações de determinados produtos, garantir a segurança alimentar, fortalecer a agricultura familiar ou patronal, etc).

Pode-se considerar quatro fases na trajetória das políticas agrícolas brasileiras, após o início da Revolução Verde: 1) 1965–1985: modernização conservadora. A agricultura se modernizou, mas não alterou sua estrutura fundiária; 2) 1985–1995: desmonte das políticas agrícolas e liberalização dos mercados; 3) 1995–2002: retomada da política de crédito com juros controlados, mas com recursos privados; desenvolvimento de mecanismos privados de escoamento e estoques da produção; 4) 2003 até agora (2007): fortalecimento da política de crédito e pequena retomada de outros mecanismos, principalmente dos direcionados à agricultura familiar (seguro agrícola, seguro de preços, compras institucionais, assistência técnica etc.). É importante destacar que, embora tenha havido certa retomada da política agrícola, isso não foi suficiente para conter o processo de ampliação do poder econômico das grandes empresas inseridas no mercado mundial.

Nos últimos anos, além de buscar incrementar o saldo da balança comercial, as políticas agrícolas brasileiras foram sendo desenvolvidas com vistas a reduzir o preço final dos produtos agrícolas, permitindo assim que os setores urbanos mais pobres diminuíssem a parcela dos gastos de suas rendas com a alimentação. Se, de um lado, o baixo preço de alguns produtos agrícolas prejudicou os agricultores, de outro, permitiu a redução do custo da cesta de alimentos e o aumento do consumo de alguns produtos, como o caso das carnes. Atualmente o salário mínimo permite a aquisição de 2,3 cestas básicas, contra 1,3 em dezembro de 2002. Nesse período, houve um aumento do poder de compra e do consumo estimulados por um aumento real do salário mínimo em 26% e pela ampliação das transferências sociais do governo federal.

Cabe destacar também que, apesar da importância das políticas econômica, agrícola e fundiária, no que tange ao setor agrícola e pecuário, o apoio público pode se dar também através de políticas sociais. Tanto as políticas econômicas como as sociais podem garantir melhoria da renda e das condições de vida das pessoas que dependem da atividade agrícola, já que, em grande parte do mundo, a agricultura proporciona rendas inferiores em relação às demais atividades econômicas. O Box, a seguir, apresenta uma discussão sobre os gastos públicos em agricultura.

Gastos Públicos em Agricultura

A análise do gasto público em agricultura mostra que houve uma queda da participação relativa da agricultura no dispêndio total da União se comparados os gastos da década de 1980 com os da década de 1990. Porém, em valores absolutos, gastou-se mais nos anos 1990 do que na década de 1980. Em relação aos anos 2000 e 2001, os dispêndios na função Agricultura são menores que os observados nos últimos dezesseis anos. Essa redução de dispêndios ocorreu nas políticas de crédito rural e de sustentação de preços e de renda, justamente aquelas em que os países que protegem suas agriculturas mais concentram seus gastos. Na nova lei agrícola americana (Farm Bill, 2002 *apud* Coelho, 2002), está previsto um dispêndio com subsídios de US\$ 108,69 bilhões no período 2002-2007, que representa muitas vezes mais o que o Brasil gasta em toda a função Agricultura.

Em 2001, os gastos médios dos estados, em termos relativos, em agricultura seguem um padrão próximo ao da União – enquanto o dispêndio relativo da União em agricultura em 2001 representava 1,13%, o dos estados foi de 1,20% em média. Porém, em valores absolutos, a União gasta mais de três vezes o que gastam os estados.

O Brasil não se encontra bem posicionado se comparado a outros países da América Latina e ao Caribe em relação à proporção desejada do gasto público em agricultura. No Brasil, essa proporção está muito abaixo daquela que seria recomendada pelo chamado Índice de Orientação Agrícola, elaborado a partir da participação da agricultura no PIB. Segundo esse indicador, utilizado pela FAO, o governo deveria gastar em agricultura cerca de oito vezes mais do que gasta atualmente.

A principal razão da queda do gasto público em agricultura é a mudança introduzida pelo governo em relação aos instrumentos de política agrícola, como Crédito Rural e Política de Preços e Estoques. Como foi mostrado em outros trabalhos, a participação do governo no Crédito Rural ocorre mediante equalização de taxa de juros. As atribuições da Política de Preços e Estoques foram transferidas em grande parte para a iniciativa privada (...) Os dispêndios com essas políticas são pouco expressivos se comparados aos dos anos 1990. Os acontecimentos ocorridos em 2002 com alguns alimentos básicos, especialmente milho e arroz, evidenciam a necessidade de o governo voltar a ter estoques estratégicos de produtos básicos, previstos em lei, que garantam uma estabilidade do abastecimento quando da falta de produtos no mercado.

Finalmente, a análise dos dispêndios com a política fundiária mostrou que, apesar dos esforços que têm sido feitos, foram gastos R\$ 23,53 bilhões em um período de 34 anos, o que, dada a magnitude do problema agrário, é um valor que se situa aquém do que seria necessário. Nos últimos anos, como no período 1994-1998, houve uma clara opção por priorizar a questão agrária, o que se percebe pelos valores alocados nessa área. Já nos anos mais recentes (1999 a 2001), os gastos foram reduzidos à metade em relação aos anos anteriormente mencionados.

Fonte: GASQUEZ, 2003.

A política agrícola serve como um importante instrumento para induzir mudanças na agricultura e em outros setores da economia de um país. Apesar de os resultados não ficarem alheios à conjuntura do mercado nacional e internacional, as mudanças provocadas pelas políticas agrícolas contribuem diretamente para:

1. reduzir as instabilidades provocadas pelo mercado e clima;
2. favorecer o investimento nas atividades agrícolas;

3. elevar a produção e a produtividade agrícola;
4. reduzir os custos de produção por unidade de mercadoria produzida (kg ou saca), devido à redução no custo do crédito, da assistência técnica, tecnologias, uso de novas tecnologias de produção e máquinas que aumentam a produtividade do trabalho, etc;
5. reduzir os custos dos alimentos ao consumidor final. Isso também pode acontecer com os demais produtos agrícolas e florestais: fibras, energia (álcool, biodiesel) e madeira;
6. democratizar o acesso ao crédito e às tecnologias entre os que têm dificuldade de acesso através dos mecanismos normais, facilitando sua inserção ao mercado;
7. fazer frente à concorrência dos produtos agrícolas importados, mediante a redução dos custos de produção provocados pela própria política agrícola, através de barreiras tarifárias à importação e isenção de impostos à exportação;
8. promover o desenvolvimento de determinados produtos agrícolas e técnicas de produção, que dependerá dos incentivos da política e do mercado;
9. facilitar, pela disponibilidade de crédito, o acesso aos insumos e tecnologias colocados no mercado (adubos químicos, agrotóxicos, etc);
10. facilitar a organização de cadeias produtivas, favorecendo também as indústrias;
11. elevar a renda das famílias através do aumento da produção destinada à comercialização;
12. diversificar as atividades rurais, estimulando atividades não-agrícolas ou parcialmente agrícolas (agroindústrias, turismo, etc);
13. incentivar e promover a segurança alimentar, pois do contrário pode contribuir para estimular apenas alguns produtos que possuem conjuntura de mercado mais favorável (soja, por exemplo);
14. transferir renda - nesse caso, encontram-se os créditos com níveis de abatimento alto aos agricultores de baixa renda (Pronaf B, por exemplo, embora também estimule a produção);
15. desenvolver outros setores da economia (indústria e serviços).

A existência de política agrícola pode desempenhar um importante papel na implementação das mudanças acima apresentadas. No entanto, **não oferece a garantia de:**

1. conter a redução dos preços dos produtos agrícolas. A maior estabilidade, o aumento da produção e produtividade e a redução dos custos provocada pela política normalmente contribuem para a redução dos preços;

2. manter ou elevar a renda agrícola. Mesmo que uma parte dos agricultores eleve ou mantenha sua renda, a tendência geral da agricultura é reduzir sua participação no Produto Interno Bruto (PIB);
3. democratizar o acesso à terra. Devido ao fato de gerar maior estabilidade na agricultura, ajuda a promover a elevação do preço, dificultando a aquisição por quem não possui;
4. conter a redução da população ocupada na agricultura. Ao contrário, pode contribuir para estimular a redução e até o próprio êxodo rural. No que se refere ao êxodo, poderá acontecer em níveis menores se as pessoas se ocuparem em outras atividades no meio rural. Os avanços na área de transportes e comunicação e a opção de algumas indústrias em interiorizar suas unidades produtivas para reduzir custos de produção têm contribuído para isso;
5. conservação dos recursos naturais. A existência de crédito e a elevação do preço da terra podem promover uma pressão maior sobre os recursos naturais, mediante o desmatamento, drenagem, etc;
6. segurança alimentar e produção para o consumo familiar. Os produtos com preços melhores tendem a ser os mais cultivados e os agricultores podem optar por produzir mais para o mercado e relegar a produção para o consumo familiar;
7. evitar a diferenciação social. Os aspectos apontados anteriormente indicam que a diferenciação social entre os agricultores poderá continuar ocorrendo com a existência de políticas agrícolas, já que alguns tenderão a se integrar no mercado de determinados produtos agrícolas e se capitalizar, e outros não.

1. Política de crédito rural

O crédito rural é um importante instrumento de política agrícola. Aos agricultores, individualmente, é sem dúvida o mais importante. Durante a Revolução Verde o crédito rural foi farto e bastante subsidiado, viabilizando, juntamente com a pesquisa e a assistência técnica, o processo de modernização da agricultura.

Após um período de escassez entre 1985 e 1995, a política de crédito rural passou a ser retomada no Brasil. De lá para cá, os volumes de recursos programados para o crédito rural tem aumentado ano a ano, tanto os destinados à agricultura familiar, através do Pronaf, quanto os destinados à agricultura patronal. No entanto, os recursos destinados ao Pronaf, que possuem juros mais baixos e um nível de subsídio mais alto, representaram pouco mais de 16% do volume total dos recursos destinados ao crédito rural. A Tabela 1, a seguir, apresenta a evolução dos recursos programados para o crédito rural a partir da safra 2003/04 até a atual (2006/07).

Tabela 1 – Evolução dos recursos programados para o crédito rural (milhões de R\$)

Fonte de recursos e programas	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	Variação %
1. Custeio e comercialização	21.400	28.750	33.200	41.400	93,5
1.1 Juros controlados	16.400	17.700	20.900	30.100	83,5
1.2 Juros livres	5.000	11.050	12.300	11.300	126,0
2. Investimento	5.750	10.700	11.150	8.600	49,6
2.1 Finame Agrícola Especial	500	500	500	200	-60,0
2.2 Proger Rural (8% a.a)	250	100	100	100	-60,0
2.3 Demais programas BNDES	2.000	2.600	8.550	6.100	205,0
2.4 Fundos Constitucionais	1.000	2.000	2.000	2.200	120,0
3. Sub-total	27.150	39.450	44.350	50.000	84,2
4. Agricultura Familiar	5.400	7.000	9.000	10.000	85,2
5. Total	32.550	46.450	53.350	60.000	84,3

Fonte: MAPA, 2006.

O volume de recursos disponibilizado pelo Governo Federal para o Plano Safra 2006/07 é de R\$ 60 bilhões, 12,5% maior do que em 2005/06. Desse total, R\$ 10 bilhões foram disponibilizados para o Plano Safra da Agricultura Familiar, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no âmbito do Pronaf. Os R\$ 50 bilhões restantes foram destinados ao Plano Agrícola e Pecuário (PAP), divulgado pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). O volume de recursos disponibilizados ao financiamento da agricultura deve atender pouco mais da metade da necessidade de crédito, estimada em R\$ 106 bilhões³. Para atender o restante da demanda, os agricultores deverão recorrer ao autofinanciamento e aos mecanismos privados (empresas agropecuárias, cerealistas, bancos).

Atualmente, para a safra agrícola 2006/2007, a taxa de juros foi reduzida para 12,35% no Finame agrícola especial; 8,75% para o Prodecoop; 8,75% e 10,75% no Moderfrota, que permitirá financiar também máquinas usadas. No último caso, a taxa de juros mais baixa se aplica aos agricultores com renda inferior a R\$ 250 mil e a mais alta aos

³ TSUNECHIRO, Alfredo et al. **Plano de safra 2006/07 e a realidade do setor rural: breve análise**. Instituto de Economia Agrícola de São Paulo (IEA/SP). Análise e Indicadores do Agronegócio, v. 1, nº 6, junho de 2006.

agricultores com renda superior a esse limite. Definiram-se também os novos limites de financiamento para os agricultores não integrados às agroindústrias: R\$ 60 mil à avicultura e R\$ 120 mil à suinocultura.

2. O Crédito do Pronaf

No início dos anos 90, que precedeu a criação do Pronaf, a agricultura brasileira passou por um processo que incrementou a abertura comercial, colocando os produtos brasileiros sob a concorrência do mercado internacional. Ao mesmo tempo em que o crédito rural se tornou escasso, foi desativada a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) e a inflação apresentava uma curva crescente. Era um cenário diferente do período que foi até início dos anos 80, quando o Estado Nacional desenvolveu sua política de modernização agrícola, baseada em crédito abundante e em investimentos em pesquisa e assistência técnica. Os agricultores familiares tinham pouco acesso ao crédito em virtude de sua escassez. Alguns governos estaduais desenvolveram programas de financiamento com pagamento em equivalência-produto, mas, para a maioria dos que necessitavam de empréstimos para financiar a produção agrícola, restavam os financiamentos particulares em empresas cerealistas, cooperativas etc. A inflação e os juros altos que não estimulavam o aumento da produção por parte dos agricultores familiares e a intensificação do processo de abertura comercial (principalmente ao Mercosul) corroíam a renda agrícola.

Com base nesse contexto, as organizações dos agricultores familiares (DNTR/CUT e Contag) reinvidicaram um programa de crédito específico, consolidando-se no Pronaf. O Fórum Sul dos Rurais da CUT realizou um seminário, em Chapecó, no ano de 1993, com o lema “Crédito de investimento – Uma luta que vale milhões de vidas”. O seminário indicou que o crédito seria a bandeira central do movimento sindical naquele momento, que poderia desencadear a conquista de outras políticas: assistência técnica, crédito fundiário, pesquisa, educação e formação profissional, infra-estrutura e habitação. De acordo com as resoluções do seminário, a proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores tinha como objetivos: “recuperar e implementar a infra-estrutura necessária aos pequenos estabelecimentos rurais, redefinindo os seus sistemas de produção e capacitando-os para competirem com os produtores dos países do Mercosul; adequar o nível tecnológico utilizado, possibilitando a redução dos custos de produção e o aumento da qualidade e da produtividade agrícola; aumentar a produção de alimentos de forma a garantir a segurança alimentar do país; permitir o desenvolvimento de uma agricultura ecologicamente sustentável na conservação dos solos, águas e demais recursos naturais; e fixar os agricultores familiares no campo, evitando o êxodo rural”⁴.

O Pronaf se propõe a fortalecer a agricultura familiar como categoria social, mediante apoio financeiro (financiamento para custeio e investimento de atividades agrícolas), capacitação e apoio à infra-estrutura social e econômica dos territórios rurais fortemente caracterizados pela agricultura familiar. Embora seja um programa de fortalecimento da agricultura familiar, a maior parte de seus esforços e resultados estiveram concentrados no crédito desde a sua criação. Entretanto, cabe destacar que,

⁴ Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais – DESER. **Cartilha do Pronaf**. Curitiba, 2000.

nos três últimos anos, o governo federal passou a desenvolver novas ações, principalmente na área de comercialização (estoques, compras, garantia de preços mínimos), assistência técnica e extensão rural e seguro agrícola.

Atualmente, o público-alvo do programa são os agricultores familiares que possuem as seguintes características:

- a) possuem parte da renda familiar proveniente da atividade agropecuária, variando de acordo com o grupo em que o beneficiário se classifica (30% no grupo B, 60% no grupo C, 70% no grupo D e 80% no grupo E);
- b) detêm ou exploram estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais, ou até seis módulos quando se tratar de atividade pecuária;
- c) exploram a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário;
- d) utilizam mão-de-obra predominantemente familiar;
- e) residem no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo;
- f) possuem renda bruta familiar de até R\$ 60 mil por ano;
- g) pescadores artesanais, pequenos extrativistas e pequenos aquicultores se incluem no público-alvo do Pronaf.

Ao longo dos anos, foram criados novos grupos dentro do Pronaf, com o objetivo de melhor atender os diferentes contextos sociais e a heterogeneidade de público que pode ser apoiada pelo crédito do programa. Além disso, as rendas para enquadramento e os valores-limite de financiamento foram sendo atualizados. O Quadro 1 apresenta as condições de enquadramento ao crédito para custeio na atual safra agrícola (2006/07).

Quadro 1 - Limites de enquadramento e de financiamento para Custeio, de acordo com os grupos do Pronaf (Safra 2006/07)

Grupo	Renda enquadramento	Limite financiamento Custeio
A/C	Primeiro crédito de custeio para assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária e beneficiários do Programa de Crédito Fundiário	R\$ 3.000,00
C	R\$ 16.000,00	R\$ 4.000,00
D	R\$ 45.000,00	R\$ 8.000,00
E	R\$ 80.000,00	R\$ 28.000,00

Fonte: MDA/SAF (2006). Elaboração: DESER.

Considerando-se os limites de renda bruta e do valor financiado por grupo ou do valor do financiamento do Pronaf em relação ao VBP da agricultura familiar, verifica-se que o crédito do Pronaf financia parcialmente a agricultura familiar. Por exemplo, no grupo D, os limites da renda bruta variam entre R\$ 16 mil e R\$ 45 mil e o limite de financiamento para esse grupo é de R\$ 8 mil. Considerando que o beneficiário tomaria o valor limite (R\$ 8 mil), os custos de produção deveriam ser de, no máximo, 50% no caso de menor renda bruta e 17,7% no de maior. Como normalmente os custos variáveis de produção tendem a ficar bem acima desses percentuais, os agricultores lançam mão do autofinanciamento ou entram em outras fontes de financiamento.

Quadro 2 - Limites de enquadramento e de financiamento para Investimento, de acordo com os grupos do Pronaf (Safrá 2006/07)

Grupo	Renda enquadramento	Limite financiamento Investimento
A	Assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária e beneficiários do Programa de Crédito Fundiário	R\$ 16.500,00 R\$ 18.000,00 com ATER
B	Até R\$ 3.000,00	Até R\$ 4.000,00, com bônus de adimplência de 25% em cada operação de até R\$ 1.500,00
C	R\$ 16.000,00	R\$ 1.500,00 a R\$ 6.000,00
D	R\$ 45.000,00	R\$ 18.000,00
E	R\$ 80.000,00	R\$ 36.000,00

Fonte: MDA/SAF (2006). Elaboração: DESER.

O crédito para investimento foi uma das primeiras demandas das organizações sociais do campo, pois se pressupunha que os agricultores não possuíam infraestrutura produtiva adequada. O crédito para investimento possui um nível de subsídio maior do que o de custeio, principalmente no grupo A, B e C.

Nos primeiros anos do Pronaf, o financiamento para investimento foi pouco utilizado. A ampliação do número de contratos aconteceu nesses últimos anos, principalmente com a incorporação e ampliação do Pronaf B como uma linha de crédito destinada a investimento. Em virtude de que muitos projetos eram colocados em execução sem um devido planejamento, as organizações sociais passaram a cobrar que o governo dispusesse de assistência técnica aos projetos. A solução encontrada pelo governo foi ampliar o limite de crédito, sem reembolso, com vistas a possibilitar que a iniciativa privada cobrisse essa lacuna. Entretanto, a assistência técnica continua sendo um problema não inteiramente resolvido, já que muitos projetos não são acompanhados.

O Grupo E do Pronaf é o mais recente, tendo sido criado na safra 2003/04, no início do governo Lula. Já o grupo A constituía um programa específico, o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), e foi incorporado ao Pronaf. Nos anos seguintes, os beneficiários dos programas de crédito fundiário também passaram a poder se utilizar dessa linha.

Após um período de ampliação do número de contratos e dos valores contratados, a partir da safra 1999/00, iniciou-se um processo de estagnação. Se forem deflacionados os valores aplicados, conclui-se que houve até uma redução. Isso aconteceu por dois motivos: a dificuldade do programa em ampliar para outras regiões, principalmente ao Nordeste do País e ao fato de que o financiamento da fumicultura passou a ser proibido, obrigando os fumicultores e as indústrias fumageiras a buscar outras fontes a juros mais elevados. A Tabela 2 apresenta a evolução dos valores programados e efetivamente aplicados através do Pronaf, a partir da safra 1999/2000.

Tabela 2 - Valores aplicados e Anunciados no PRONAF (R\$ mil) a partir da safra 1999/2000

Ano-Safra	Valor programado	Valor Aplicado	Aplicado/programado (%)	Valor aplicado deflacionado IGP-DI*
1999/2000	3.460.000	2.149.434	62,1	4.025.588.612
2000/01	4.040.000	2.168.486	53,7	3.698.567.518
2001/02	4.196.000	2.189.275	52,2	3.382.361.863
2002/03	4.190.000	2.376.465	56,7	2.904.474.769
2003/04	5.400.000	4.490.478	83,2	5.097.087.664
2004/05	7.000.000	6.131.600	87,6	6.206.681.072
2005/06	9.000.000	7.579.669	84,2	7.579.669.303

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria da Agricultura Familiar. * IGP-DI calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Considerou-se o índice do último dia do ano-safra (31/12/1996, por exemplo). Elaboração: Deser

Embora seja um programa nacional, nos primeiros anos a maior parte dos recursos do Pronaf foi aplicada no Sul do país, devido a um conjunto de motivos: os agricultores familiares eram mais integrados aos mercados e dependiam da aquisição de insumos agrícolas para garantir a produção; a estrutura de divulgação e operacionalização montada pela assistência técnica oficial e pelo movimento sindical; a pressão do movimento sindical junto ao governo e aos bancos; a existência de uma rede bancária bem mais distribuída pelos municípios em relação às demais regiões; a existência da assistência técnica pública na maioria dos municípios (Emater e Epagri); o surgimento do cooperativismo de crédito; a fonte de recursos (Tesouro Nacional) que garantia maior facilidade para operacionalizar os financiamentos e o fato das empresas integradoras de fumo (nos anos em que o Pronaf financiou essa atividade), avalizarem os financiamentos, facilitando as operações de crédito etc.

O Rio Grande do Sul foi o estado brasileiro que na safra 2005/06 mais concentrou contratos do Pronaf, 343 mil, só menos que duas regiões brasileiras: o Sul, a qual pertence, e ao Nordeste. Entretanto, não se trata de uma posição conquistada recentemente, pois desde o início do Pronaf esse estado sempre liderou, tanto em número de contratos quanto em valores aplicados. Logo em seguida, com mais de 100 mil contratos aplicados na safra 2005/06, aparecem Minas Gerais (222 mil), Paraná (162 mil), Bahia (155 mil), Santa Catarina (124 mil), Maranhão (119 mil), Piauí (103 mil) e Ceará (101 mil).

Se, de um lado, a região Sul do Brasil ainda concentra a maior parte dos recursos, de outro lado, em termos de número de contratos, com 42% do total, a região Nordeste atualmente é a mais importante, contra 33% do Sul. Isso porque o Pronaf B, cujos valores são menores, evoluiu bastante nessa região, aproximadamente 300 mil contratos somente na última safra em relação à que precedeu. O Sudeste, com pouco mais de 15%, ocupa a terceira posição nesse quesito. A região Norte concentra 5,1% dos contratos e o Centro-Oeste, 3,5%.

A região Sul do Brasil ainda é a que recebe a maior quantidade de financiamento do Pronaf, 38,7% do total. No entanto, o Sul, que já respondeu por mais de 60% dos recursos do Pronaf nos primeiros anos do programa, tem perdido em importância relativa para outras regiões. A região Nordeste é a que mais tem crescido em importância, ocupando o segundo lugar em termos de valores contratados, com 25,7%. As demais regiões (Norte, Centro-Oeste e Sudeste) mantiveram-se

praticamente estáveis no que se refere a esse quesito, mas a região Sudeste concentra bem mais recursos que as outras duas, 19,5% do total. A evolução dos valores contratados de cada estado brasileiro a partir da safra 2000/01 pode ser verificada no Quadro 4.

A concentração dos recursos do Pronaf pode ser encontrada também internamente às regiões. Atualmente, na safra 2005/06, o Rio Grande do Sul foi o estado brasileiro que mais recebeu, R\$ 1,4 bilhão. Essa quantidade é praticamente igual ao que receberam as regiões Norte e Centro-Oeste, juntas. Logo em seguida, com R\$ 935 milhões, aparecem Minas Gerais, Paraná (R\$ 827 milhões), Santa Catarina (R\$ 701 milhões), Bahia (R\$ 435 milhões), Maranhão (R\$ 369 milhões) e Pará (R\$ 347 milhões).

Verifica-se que, após três anos de ampliação do número de contratos, principalmente aos agricultores mais pobres e das regiões Norte e Nordeste do Brasil, não há muito mais que se avançar nessa direção. Na safra 2005/06 foram aplicados R\$ 1,95 bilhão em 809 mil contratos na região Nordeste do Brasil, contra R\$ 393 milhões e 285 mil contratos há três anos atrás. Os valores médios dos contratos ficaram em R\$ 1,37 mil e R\$ 2,41 mil, respectivamente (valores nominais, sem deflacionar). As garantias do governo federal ao Pronaf B, que assumiu os riscos dos financiamentos, foram fundamentais para isso.

De outro lado, na região Sul do Brasil, os valores contratados na safra 2005/06 foram praticamente semelhantes aos da safra anterior (R\$ 2,88 bilhões e R\$ 2,92 bilhões, respectivamente). Já no que se refere ao número de contratos, houve uma pequena redução, passando de 678 mil para 630 mil. Isso pode ter acontecido devido a alguns motivos: as subsequêntes estiagens, a queda do preço das *commodities* agrícolas e o fato de que uma grande parte dos agricultores já contraiu financiamento para investimento, o que pode impossibilitar a contratação de um novo empréstimo por um certo período.

No que se refere aos grupos de enquadramento no Pronaf, a maior parte dos contratos realizados na safra 2005/06 pertence ao grupo C (33,2%), seguido do grupo B (29,2%). Verifica-se que o Pronaf C sempre foi o mais importante em termos de números de contratos, mas tem perdido em importância para o grupo B, na medida em que esse foi sendo ampliado. Já no que se refere aos valores aplicados, o grupo D do Pronaf, que inclui os agricultores que possuem maiores níveis de renda, é o que ainda concentra a maior parte dos recursos do Pronaf (36,1%). Em seguida, aparecem o grupo C (22,8%), o grupo E (13,4%) e a exigibilidade bancária (sem enquadramento (12,3%). O grupo B, apesar da importância no número de contratos, responde por apenas 7,4% dos recursos aplicados, mesmo percentual do grupo A.

No que se refere à modalidade do crédito, verifica-se que na última safra houve uma ampliação bastante grande dos contratos de investimento, como o que ocorreu na safra 2003/04. Isso ocorreu devido às diferentes formas de estímulo ao crédito de investimento, como a assistência técnica, mas principalmente devido à ampliação do Pronaf B, que é considerado um crédito de investimento.

Alguns avanços foram conquistados pelo Pronaf desde sua criação: a) o aumento do volume de recursos repassados aos agricultores familiares, que passou de R\$ 89

milhões⁵ em 1995 para R\$ 7,5 bilhões em 2005/06; b) o número de contratos que no mesmo período passou de 33.227 para mais de 1,9 milhão, c) a diminuição progressiva dos encargos e elevação dos níveis de subsídios, inclusive sobre o capital (os juros passaram de 16% ao ano para 4%, rebate nos grupos de baixa renda – A, B e C); d) a criação do grupo B, que visa financiar o investimento a agricultores de baixa renda e a criação de mecanismos para efetivamente atendê-los; e) a nacionalização do Pronaf, ampliando a atuação ao Nordeste e Norte; f) a criação do seguro agrícola (Garantia-Safra e Proagro Mais); g) a criação do seguro de preços da agricultura familiar. Outros importantes avanços do programa podem ser considerados: a articulação do crédito a outras políticas (garantias de compra, aquisição da agricultura familiar, Programa Fome Zero, etc.); a estruturação de uma política de assistência técnica e extensão rural; a criação de linhas específicas de financiamento (jovens, mulheres, agroecologia, etc.), apesar das dificuldades de operacionalização; a identificação da estrutura das cadeias produtivas da agricultura familiar em nível nacional, no sentido de desenvolver ações específicas para apoiá-las na inserção no mercado.

3. Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), comercialização e Estoques Reguladores

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) foi um dos principais instrumentos de política para os produtos básicos da agricultura brasileira. O objetivo central dessa política era a garantia de renda dos agricultores e a manutenção da oferta dos produtos agrícolas. Contudo, o governo federal passou, a partir do final da década de 80, a encontrar dificuldades para manter as políticas de apoio à agricultura como a PGPM, que garantia o preço mínimo para os agricultores, via os programas de Aquisição do Governo Federal (AGF) e Empréstimo do Governo Federal (EGF). Os cortes nas políticas de crédito e na PGPM começaram na década de 80 e se aprofundaram nos anos 90, com a predominância das políticas neoliberais dos governos Collor e FHC.

Atualmente, os principais instrumentos de garantia de preços, comercialização e estoques são: o AGF, o programa de garantia de preços mínimos, o prêmio de escoamento do produto (PEP), o contrato de opção de venda de produtos agrícolas, a cédula de produtor rural, o empréstimo de governo federal (EGF), a nota promissória rural (NPR) e a linha especial de comercialização (LEC). Esses instrumentos são acessados, na maioria das vezes, somente por médios e grandes produtores, empresas e cooperativas. Isso se deve principalmente à preferência do governo e bancos por contratos maiores. Apesar de que a agricultura familiar acesse pouco, os instrumentos de comercialização contribuem para escoar a produção de uma região, favorecendo um maior equilíbrio nos preços dos produtos agrícolas e elevando quando eles se encontram muito baixos.

Com a abertura da economia, iniciaram-se as importações agrícolas, não obstante sob a existência de volumosos estoques públicos de alimentos. Isto se deve, em parte, ao privilégio que setores do empresariado agroindustrial passaram a ter na obtenção de matérias-primas para seus parques industriais, como foi o caso do trigo, do algodão e

⁵ Referente ao ano fiscal.

do leite, entre outros, desde o início dos anos 1990. Além do processo de desmonte das políticas de crédito e preços mínimos, o processo de abertura comercial criou situações que demonstraram a incompatibilidade de funcionamento dos antigos instrumentos da PGPM (EGF e AGF)⁶.

Tabela 3 - Preços Mínimos de produtos agrícolas

Produto	Unidade	2003/04	2004/05	2005/06	2006/2007
Milho	60 kg	13,50	13,50	13,50	14,00
Mandioca-raiz	tonelada			54,00	54,00
Feijão	60 kg	47,00	47,00	47,00	47,00
Algodão em caroço	arroba	13,40	13,40	13,40	13,40
Soja	60 kg	14,00	14,00	14,00	14,00
Arroz Longo Fino	50 kg	20,00	20,00	20,00	22,00
Trigo Melhorador	tonelada			400,00	400,00
Leite	litro	0,40	0,40		

Fonte: Conab. Elaboração: Deser.

Em que pese algumas mudanças iniciadas com o Governo Lula, não se verifica uma tendência de retomada dos mecanismos públicos de política de estoques e preços. Para a próxima safra, apenas os preços de alguns produtos regionais foram reajustados e o volume de recursos para garantia de preços e sustentação da renda (R\$ 2,8 bilhões). Nessa última safra, o governo federal não fez aquisições quando o preço de diversos produtos agrícolas mantinha-se abaixo do mínimo, o que fez com que os preços se mantivessem baixos por um longo período. Considerando a oscilação dos preços dos produtos agrícolas nos últimos anos, pode-se dizer que os mecanismos privados (estoques, Bolsa de Mercadorias e Futuros) pouco têm contribuído para regular o preço.

Atualmente, faz-se necessário continuar um processo de recuperação dos estoques reguladores da Conab, com vistas a regular a oferta e, em consequência, os preços dos produtos agrícolas, principalmente quando eles se encontrarem altos. Essa necessidade se deve ao fato de que a maior parte dos armazéns da Conab foram cedidos ou vendidos durante os governos Collor e FHC.

O governo federal criou, em 2006, o Título 337, denominado Formação de Estoque pela Agricultura Familiar, que na prática funcionará como uma espécie de capital de giro para associações e cooperativas da agricultura familiar. Através do programa, as cooperativas e associações de agricultores familiares poderão tomar empréstimos do governo federal para financiar a comercialização, limitado a R\$ 1,5 milhão por associação ou cooperativa e R\$ 3,5 mil por agricultor.

4. Compras Institucionais/ Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Em que pese a existência de diversos mecanismos de garantia de preços e aquisição do governo federal, o acesso a esses instrumentos se concentrava entre os grandes produtores rurais, que dispunham de produção em escala. Em virtude disso, o governo federal, a partir da gestão do governo Lula, resolveu desenvolver uma política que pudesse atender aos agricultores familiares e, entre eles, os mais pobres e

⁶ Oliveira, 2001.

⁷Disponível em www.conab.gov.br/conabweb/download/moc/titulos/T33d04AII.pdf. Acesso em outubro de 2006.

menos integrados ao mercado. Daí, a origem do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

Esse programa, criado em julho de 2003, pela Lei 10.696/03, é um programa de política pública desenvolvido para incentivar a agricultura familiar, promover a inclusão social no campo e garantir alimento a populações em situação de insegurança alimentar, por meio da compra da produção familiar.

Os beneficiários do PAA fazem parte de diversos grupos sociais de produtores e consumidores. São considerados como grupos de produtores os agricultores familiares⁸, agro-extrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra acampados, comunidades indígenas, pescadores artesanais, aqüicultores e produtores familiares em condições especiais. Os beneficiários consumidores são as instituições governamentais ou não governamentais que desenvolvam trabalhos publicamente reconhecidos de atendimento às populações em situação de risco social. Em geral, os beneficiários do PAA devem estar organizados em grupos formais (cooperativas e associações) ou em grupos informais, dependendo do instrumento acessado.

Os programas do PAA operacionalizados pela CONAB atingiram nos dois primeiros anos aproximadamente 50,3 mil famílias de beneficiados (agricultores e consumidores). Já o Programa do Leite do PAA, operacionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, envolveu no acumulado dos anos 2003 e 2004 aproximadamente 656,8 mil famílias beneficiadas (agricultores e consumidores), na sua maioria os consumidores beneficiados pela aquisição do leite nas regiões Nordeste e Norte de Minas Gerais.

No Brasil, a segurança alimentar deve considerar também a distribuição de renda. Embora o programa Bolsa Família seja acusado de assistencialista e que através dele se justifique os baixos investimentos em outras áreas e a manutenção de uma política econômica conservadora, é necessário admitir que não se pode falar de segurança alimentar atualmente sem tratar de distribuição de renda. Para quem não possui renda ou uma renda muito baixa, resta a possibilidade de aquisição de alimentos de baixo preço e, por conseqüência, baixo valor agregado aos agricultores. Faz-se necessário avaliar e ampliar as transferências sociais do tipo Bolsa Família, associando-a às ações de desenvolvimento econômico e geração de emprego.

Procurando-se fazer uma avaliação do programa, pode-se afirmar que:

- Os recursos do programa têm evoluído ao longo dos anos, assim como o número de famílias beneficiadas.
- Estimulou-se a produção de alguns produtos que não possuem cadeias organizadas e que não se encontram entre os produtos de grande mercado, contribuindo com a diversificação das atividades agrícolas. Pode estimular também o consumo e a produção de produtos agroecológicos, promovendo um processo virtuoso, como a geração de tecnologias mais adequadas a esse objetivo.
- O programa permite a aquisição de sementes crioulas e, por conseqüência, a preservação e a difusão destas.

⁸ Enquadrados nos grupos A ao D do PRONAF.

- Tem contribuído para o fortalecimento de organizações econômicas (pequenas cooperativas) e até para surgimento de algumas delas. O problema é que algumas estão muito dependentes do programa.
- Funciona como um estímulo à produção, uma vez que Estado, mediante um contrato com organizações de agricultores, garante a aquisição por um preço pré-definido;
- Sob a ótica da “segurança alimentar”, permite a aquisição de alimentos sem a necessidade de licitação, apenas mediante critérios de enquadramento (Declaração de Aptidão ao Pronaf, limite de R\$ 3.500 por beneficiário). Assim, permite direcionar aos agricultores que mais dependem do Estado, os que possuem pequenas áreas de terra e pouca produção.
- Contribui para balizar o preço de produtos agrícolas que não estão inseridos no grande mercado (castanha de caju, leite de cabra, açúcar mascavo). Com isso reduz também as margens de lucro dos atravessadores com esses produtos, pois o PAA se coloca como um canal de comercialização aos agricultores que estiverem organizados.
- Em 2006 passou a funcionar uma outra linha, denominada Formação de Estoques pela Agricultura Familiar, que na prática se trata de um crédito para comercialização. Apesar da importância de uma linha como esta, não é possível garantir que ela contribuirá efetivamente com a formação de estoques, já que estes serão privados e possíveis de serem comercializados a qualquer momento e não quando houver um problema de desabastecimento.
- O programa é desenvolvido através da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e compõe o programa Fome Zero. Apesar disso, permanece como um mecanismo isolado, devido à dificuldade atual de se tratar ao mesmo tempo a produção e o consumo de forma articulada e também porque o próprio programa Fome Zero tem se restringido à transferência de renda, através do Bolsa Família.
- Atualmente, a maior parte dos produtos adquiridos através do PAA vão para a doação simultânea (escolas, creches, comunidades e bairros pobres, entidades assistenciais) e uma parte menor para a formação de estoques. Apesar de que a doação simultânea obrigue a formação de uma parceria entre as organizações da agricultura familiar, que na maioria das vezes são as proponentes, e as organizações urbanas que recebem as doações de alimentos, verifica-se, muitas vezes, que isso não tem contribuído muito para fortalecer os laços de solidariedade.
- Apesar de que a doação signifique quase sempre uma melhoria da alimentação de quem recebe os alimentos, essa condição pode ser apenas temporária e, até mesmo, excludente. Isso porque um pequeno número de entidades atualmente são beneficiadas e ao fato de que elas podem ser escolhidas livremente, apesar da existência dos comitês gestores.
- O PAA, através da linha “compra direta com doação simultânea”, deu demonstrações de que as políticas públicas, especialmente as compras institucionais, podem contribuir para diversificar os produtos comercializados pela agricultura familiar. Embora o programa seja recente e ainda tenha beneficiado um número pequeno de agricultores, verifica-se que conseguiu estimular a produção de produtos que não eram produzidos ou tinham pequena expressão econômica. Acredita-se que esse estímulo possa contribuir para ajudar na organização da produção e na busca de

novos canais de comercialização. É claro que não é possível pensar num programa de compras institucionais que possa ser responsável pela aquisição de todos os produtos da agricultura familiar, nem que este devesse ser o único estímulo à diversificação, mas que o programa contribui para pensar outras ações no âmbito do Pronaf. No caso do PAA, o governo cumpre a função que hoje as empresas integradoras exercem, garantindo preço e adquirindo os produtos agrícolas.

Passados quase quatro anos de execução do PAA, cabem algumas reflexões acerca do rumo que o programa poderá vir a tomar. Além dos aspectos acima mencionados, outras questões podem ser colocadas. O que esperar de um programa que tem o caráter do PAA? É possível se constituir em um novo mercado com o estímulo do Estado? É possível reduzir recursos do Pronaf e aumentar os recursos do PAA? Isso traria benefícios à agricultura familiar e à segurança alimentar?

5. Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)

O Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) é um mecanismo de proteção à renda da agricultura familiar, aplicando-se em caso de problemas climáticos que impliquem em perdas acima de 30% da prevista no momento de contratação. O programa, criado no início do Governo Lula, pode ser utilizado pelos agricultores que acessam o Pronaf. Assegura o valor financiado (através do Proagro) e até 65% da receita líquida prevista, limitada à R\$ 1.800,00 (através do Proagro Mais).

Para o agricultor familiar que solicita financiamento de custeio para as culturas zoneadas (algodão, arroz, feijão, feijão caupi, maçã, milho, soja, sorgo e trigo) e para as culturas de banana, caju, mandioca, mamona e uva, a adesão ao seguro é compulsória (obrigatória). Assim, mais de 95% dos financiamentos de custeio agrícola realizados no Pronaf podem ser cobertos pelo Seguro da Agricultura Familiar.

As demais culturas não zoneadas (batata, tomate, cebola, girassol, mamão, laranja, etc) não se enquadram no Seguro da Agricultura Familiar. Mas, nesses casos, os agricultores familiares podem, se o desejarem, aderir à modalidade anterior de Proagro (que permanece sendo opcional), pagando 2% de adicional (contribuição do produtor, correspondente ao que é denominado de prêmio no mercado segurador).

Na safra 2004/05, o seguro beneficiou mais de 800 mil agricultores familiares. Em razão da seca ocorrida nos estados do Sul, aproximadamente 200 mil produtores receberam o benefício. Já na safra 2005/06 foram aproximadamente 100 mil.

Atualmente, em virtude dos problemas climáticos e da conjuntura de preços, torna-se vantajoso aos agricultores financiar a produção com recursos do Pronaf, mesmo que possuam condições financeiras de se autofinanciar. Além da disponibilidade de crédito barato e da possibilidade de um rebate sobre o financiamento, nesse caso a produção estará assegurada, já que o seguro é barato e obrigatório.

Algumas considerações podem ser feitas a respeito do programa:

- Garantiu renda aos agricultores do Sul em anos que a estiagem prejudicou a produção, evitando que esses agricultores se endividassem.

- Em virtude de o financiamento exigir certas técnicas de produção, estimulou o uso de insumos industriais e de sementes melhoradas.
- Não sabemos se estimulou a produção de “*commodities*” agrícolas, mas a maior parte das indenizações foram à esses produtos (soja, milho).
- Temos que considerar que o Pronaf, sobre o qual se aplica o Seguro da Agricultura Familiar, é uma das fontes de recursos utilizadas pelos agricultores para o custeio da produção agrícola, mas não a única, pois se utilizam também de recursos próprios e de financiamentos diretamente com empresas e cooperativas. Por isso, se o Pronaf e o Seguro passarem a serem aplicados à propriedade e não para produtos individualmente, isso não seria a garantia da promoção de uma grande mudança nos sistemas produtivos.
- O Governo afirma ter tido grandes dispêndios com indenizações, muitas vezes com grandes *commodities* agrícolas, que estariam fora do interesse de estímulo à quem possui pouca terra, que deveriam investir em atividades agrícolas de maior valor agregado. Membros do governo federal têm destacado também que o SEAF está com o mesmo problema do Proagro, quando este possuía um grande alcance nacional, que é o fato de que muitas indenizações estão sendo forçadas, uma vez que muitos agricultores não estariam suscetíveis à indenizações. Alegam a falta de estrutura pública e conivência de algumas organizações, facilitando que esse problema ocorra.

A Fetraf-Sul tem se proposto algumas mudanças no SEAF: a) alteração da fórmula de cálculo, partindo-se do capital aplicado e não do capital financiado; b) a adesão dos agricultores que não financiaram; c) a unificação dos critérios de fiscalização, vistorias e laudos; d) a inclusão de todos os produtos produzidos pela agricultura familiar.

6. Garantia-Safra

Criado em 2003, o programa Garantia-Safra é uma ação do Pronaf que beneficia os pequenos produtores familiares do semi-árido brasileiro. Sua área de atuação são os municípios localizados na região Nordeste, no norte do Estado de Minas Gerais (Vale do Mucuri e Vale do Jequitinhonha) e no norte do Estado do Espírito Santo. O programa tem ampla participação e o Fundo é formado por contribuição da União, dos estados, dos municípios e dos produtores.

Tabela 4 – Garantia Safra: evolução do número de adesões e de indenizações

Ano	Nº de Adesões (mil)	Nº de Indenizações (mil)
2002/03	200,3	84,6
2003/04	177,8	75,1
2004/05	287,8	199,7
2005/06	356,6	-

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Em 2005, cerca de 356,6 mil agricultores haviam aderido ao Garantia-Safra, a maior parte deles (57,9%) localizados no estado do Ceará, seguido da Paraíba (22,4%) e Pernambuco (14,4%). Para a safra 2006/2007, o programa Garantia-Safra estará

disponibilizando 459.091 cotas para a inscrição dos agricultores familiares que vivem na região semi-árida brasileira. De acordo com a área de abrangência, estabeleceram-se as seguintes cotas de agricultores assegurados: Alagoas (22.033); Bahia (32.980); Ceará (176.226); Minas Gerais (23.609); Paraíba (64.559); Pernambuco (59.070); Piauí (46.561); Rio Grande do Norte (15.050); e Sergipe (19.003).

Considerando que o acesso ao Garantia-Safra é independente do acesso ao crédito do Pronaf, o que o seguro da agricultura familiar não prevê, pode-se concluir que a parcela de agricultores da região Nordeste brasileira que está apoiada por ações do governo federal é um pouco maior. Ou seja, enquanto uma parte dos agricultores é beneficiada com crédito para investimento, outra parte reduz os riscos da produção, mesmo que utilize recursos próprios na produção. Entretanto, os valores mensais que os agricultores recebem em caso de seca ainda são bastante reduzidos.

7. Pesquisa e Assistência técnica

A pesquisa e a extensão já se revelaram fundamentais para a agricultura brasileira. O Brasil gasta hoje com pesquisa agropecuária menos do que gastava há alguns anos atrás. Para 2005, foi atribuído à Embrapa um orçamento de R\$ 877 milhões. Para 2006, estima-se ter aplicado R\$ 1,1 bilhão, mas a empresa precisaria, no mínimo, de R\$ 1,3 bilhão para dar conta de seu programa de trabalho. Algumas considerações sobre a pesquisa pública para a agricultura no Brasil:

- Atualmente, a Embrapa, a principal empresa pública de pesquisa agropecuária, está sendo remunerada pela iniciativa privada, mediante *royalties*. Isso a obriga desenvolver produtos que gerem retorno econômico imediato. Além disso, desenvolveram-se parcerias com empresas privadas, que, em última instância, utilizam-se das estruturas públicas e de pessoal qualificado para desenvolver seus projetos.
- Em termos de pesquisa para a agricultura familiar não se tem avançado muito. O MDA tem financiado o desenvolvimento de cultivares adaptado ao Nordeste do Brasil. Além de gerar variedades mais adaptadas, busca-se promover a preservação de recursos genéticos. Cabe destacar, entretanto, que há muito que se avançar nesse sentido.
- No caso específico da agroecologia, houve pouco aporte público ao desenvolvimento de pesquisa. Atualmente, a produtividade e penosidade do trabalho na agroecologia tem sido limitantes, dificultando sua ampliação e a democratização do consumo.
- É importante que a Embrapa destine, pelo menos, parte de seus esforços e seus recursos para desenvolver pesquisas voltadas para atender as demandas da agricultura familiar. Essas pesquisas devem se orientar, prioritariamente, para oferecer alternativas técnicas que considerem a ampliação das possibilidades da agricultura familiar se fortalecer nos mercados, a ampliação de ocupações e empregos, a segurança alimentar, a agroecologia e a conservação ambiental. Além da Embrapa, o “sistema institucional de ciência e tecnologia” no Brasil é composto por outras organizações, conforme se verifica através do quadro a seguir.

Quadro 3 - Sistema institucional de Ciência e Tecnologia Agropecuária no Brasil

Governo Federal	Embrapa, Universidades, Ministérios
Governo Estadual	Empresas Estatais, Secretarias Estaduais e Municipais, EMATER
Governo Municipal	Escolas técnicas, centros experimentais.
Entidades “Públicas” – não-estatais	ONGs, Fundações
Entidades “Privadas” sociais	Cooperativas (Fecotrigo), universidades (faculdades),
Entidades Privadas	Agro(indústrias), Microempresas de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico

Fonte: Gehlen (2003)⁹.

No que diz respeito à assistência técnica e à extensão rural (ATER), o aporte público do governo federal a essa política atualmente é de R\$ 112 milhões, anualmente, ou pouco aproximadamente 1,4 bilhão, quando se somam os orçamentos destinados pelos estados a essa função.

Embora as linhas gerais para formulação de uma nova política nacional de ATER estivessem começado a ser discutidas ainda no governo FHC, no atual governo ela passou por uma revisão e começou a ser implementada. Algumas considerações podem ser feitas ao programa:

- Apesar de grande parte dos esforços da ATER pública ser destinada à agricultura familiar, muitos estados brasileiros não possuem tais serviços e, por consequência, as políticas públicas destinadas a essa categoria não chegam adequadamente. Sendo assim, faz-se necessário ampliar os gastos públicos nessa função (principalmente do governo federal, já que esta esfera retirou a política de ATER no início dos anos 90, obrigando municípios e estados a assumirem-na) para garantir uma melhor eficiência das políticas públicas para a agricultura familiar.
- O volume de recursos tem aumentado ano após ano. Ao plano de safra 2006/07 o governo federal disponibilizou R\$ 112 milhões de reais. Significa uma melhoria em relação à situação anterior, já que o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural foi extinto no governo Collor.
- O novo programa de ATER prevê a parceria entre entes públicos (órgãos públicos estaduais, federais e municipais) e privados (cooperativas de técnicos, ONG's, cooperativismo, sindicalismo).
- Uma parte das entidades não públicas critica a ATER pública por ela ser ineficiente. No entanto, cabe salientar que, se de um lado as organizações privadas, que podem ser formadas por organizações representativas, agora podem potencializar seu trabalho de apoio aos agricultores, de outro lado, coloca-se sob o risco de apoiar o processo de privatização dos serviços públicos, contribuindo para justificar a falta de investimentos. Outro problema é a competição pelos recursos públicos destinados ao programa.
- Em virtude da realização de editais e projetos anuais, é provável que uma parte dos agricultores não possam contar com uma assistência continuada, já que o projeto pode não ser aprovado, a entidade pode deixar de existir ou, ainda, a entidade pode optar por outros agricultores ou outras linhas de ação.

⁹ GHELEN, Ivaldo. **Pesquisa, tecnologia e competitividade na agropecuária brasileira**. Sociologias. [on line]. 2001, n° 6, p. 70-93. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 01/11/2006.

- Não se investiu muito em uma estrutura pública de ATER (cooperativas de técnicos e ONG's são entes privados, não públicos, pois não são Estado e direcionam suas ações ao público que quiserem, diferente de um ente público).
- O governo afirma que o “novo programa de ATER” norteia-se pelo desenvolvimento sustentável, pela agroecologia, etc. No entanto, não está muito claro o que isso significa, o que dificulta uma melhor avaliação do programa, já que o sistema de monitoramento através de listas de presença não permite identificar a qualidade do trabalho.
- A ATER pode ser importante aos agricultores, mas cabe salientar que ela isolada não é garantia de melhorias, já que, em última instância, o que define é o acesso aos canais de mercado. Não é possível se avaliar a ATER sem se considerar isso.
- Aos agricultores familiares mais capitalizados e integrados ao mercado predomina a assistência técnica privada, seja através de técnicos contratados por empresas que trabalham em sistemas de integração com os agricultores (aves, suínos, fumo), seja através de profissionais contratados por empresas de insumos (adubos, agrotóxicos, etc.). Os casos que diferem um pouco das duas anteriores é em relação às cooperativas, cujos técnicos dedicam parte de seu trabalho à assistência, sem muita preocupação com a venda de insumos que isso implica, mas também passa a ser importante a remuneração mediante metas de vendas. Predomina, portanto, a assistência por produto agrícola e também uma assistência que se caracteriza pelas vendas de insumos.
- Uma nova assistência técnica precisa se abastecer de informações de uma nova pesquisa. Por isso ATER e pesquisa devem estar vinculadas.

8. Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF)

A última safra agrícola (2005/06) ficou marcada pela queda dos preços dos produtos agrícolas, ocorrida em virtude da baixa cotação do dólar e dos efeitos negativos da gripe aviária e da febre aftosa às exportações brasileiras. Como produtora de mercadorias, a agricultura familiar também foi afetada por esses processos, principalmente os produtores de *commodities* e pouco diversificados. Diante da forte queda dos preços dos produtos agrícolas, que comprimiu a renda agrícola, a saída encontrada pelo governo brasileiro foi a concessão de bônus sobre os empréstimos, variando de acordo com os produtos agrícolas financiados.

Com vistas a evitar problemas semelhantes ao encontrado na safra 2005/06, o governo federal criou o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar, lançado em outubro de 2006. O programa funcionará em um sistema de equivalência-produto. No entanto, será feita apenas uma conversão simbólica do valor financiado em quantidade de produto para um determinado valor-referência, que será divulgado em breve. Caso o preço de mercado do produto agrícola financiado esteja abaixo do preço de referência, o agricultor receberá um rebate no valor do financiamento referente a essa diferença.

Na safra 2006/07, seis cultivos agrícolas serão contemplados: milho, feijão, mandioca, arroz, soja e leite, desde que tenham financiamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O Governo Federal

estima que cerca de 500 mil agricultores familiares (dos grupos A/C, C, D e E) sejam beneficiados nessa safra e que, a partir do ano-safra 2007/2008 outras modalidades e outros cultivos agrícolas poderão ser incluídos no programa. Não haverá nenhuma mudança nos procedimentos para obtenção dos créditos do Pronaf no sistema bancário.

A partir da safra 2006/07, portanto, os agricultores poderão utilizar dois instrumentos de política agrícola contra perdas provocadas pelo clima e pelo mercado. Se as perdas forem provocadas pelas condições climáticas, os agricultores poderão solicitar o amparo do Proagro e Proagro Mais. Se as perdas forem devido às condições de mercado, os agricultores poderão utilizar o PGPAF, cujo bônus é limitado à R\$ 3.500 por beneficiário. Caso as perdas sejam devido à condições climáticas e de mercado, os agricultores deverão encaminhar primeiro a solicitação de pedido de Proagro e aguardar o resultado da solicitação. Caso a indenização seja total, não haverá mais condições de recorrer ao PGPAF, mas se ela for parcial, os agricultores poderão solicitar bônus sobre o valor restante do financiamento através do PGPAF. Apresentam-se, a seguir, três simulações sobre situações em que os agricultores podem recorrer ao PGPAF, ao Proagro ou aos dois programas simultaneamente. Cabe ressaltar que, caso o preço de mercado de um determinado produto agrícola esteja acima do preço do PGPAF, o agricultor efetuará o valor integral do financiamento, não incorrendo em nenhum procedimento adicional. Caso esteja sujeito ao bônus, a agência bancária estará informada e efetuará o desconto no valor do financiamento a ser pago. A resolução do CMN não faz referência sobre a possibilidade ou não de incluir os encargos financeiros (juros) no cálculo do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar.

Situação 1:

O agricultor toma R\$ 5.300,00 de empréstimo do Pronaf para o cultivo de feijão e, no ato do pagamento, o preço de mercado está abaixo do preço do PGPAF.

Valor do empréstimo do Pronaf	R\$ 5.300
Preço do feijão no PGPAF	R\$ 53,00
Conversão (simbólica) do financiamento em sacas de feijão	100
Diferença entre preço PGPAF e preço no mercado	R\$ 20,00/ saca
Valor do rebate	100 sacas x R\$ 20,00/ saca = R\$ 2.000,00
Valor a ser pago	R\$ 3.300,00

Situação 2:

O agricultor toma R\$ 5.300,00 de empréstimo do Pronaf para o cultivo de feijão. Problemas climáticos afetam a produção e o preço de mercado se encontra abaixo do preço do PGPAF. O agricultor recorre ao Proagro e recebe **indenização total**.

Valor do empréstimo do Pronaf	R\$ 5.300
Indenização Proagro	R\$ 5.300
Direito ao PGPAF?	Não

OBS: além da indenização do valor financiado, os agricultores podem receber o benefício do Proagro Mais, equivalente à 65% da renda líquida prevista e limitado à R\$ 1.800 por beneficiário.

Situação 3:

O agricultor toma R\$ 5.300,00 de empréstimo do Pronaf para o cultivo de feijão. Problemas climáticos afetam a produção e o preço de mercado se encontra abaixo do preço do PGPAF. O agricultor recorre ao Proagro, recebe **indenização parcial** e, em seguida, acessa o PGPAF.

Valor do empréstimo do Pronaf	R\$ 5.300
Valor da indenização Proagro	R\$ 3.300
Valor da dívida Pronaf	R\$ 2.000
Preço do feijão no PGPAF	R\$ 53,00
Conversão (simbólica) da dívida restante em sacas de feijão	37,73
Diferença entre preço PGPAF e preço no mercado	R\$ 20,00/ saca
Valor do rebate	37,73 sacas x R\$ 20,00/ saca = R\$ 754,60
Valor a ser pago	R\$ 1.245,40

Mesmo que o programa recém tenha começado a funcionar, algumas considerações podem ser feitas:

- Com o programa, o governo poderá garantir um novo preço mínimo aos agricultores, mesmo que limitado ao valor financiado através do Pronaf, sem fazer com que os preços ao consumidor se alterem, garantindo que os mesmos fiquem baixos.
- O nível de gastos do governo federal poderá ser alto caso os preços na época de pagamento dos financiamentos estejam muito abaixo do valor de referência.
- O programa se aplica apenas ao valor financiado. Apesar do reconhecido avanço, já que pelo menos os agricultores não herdarão dívidas em caso de preços baixos (através do PGPAF) e de problemas climáticos (através do SEAF), cabe destacar que os agricultores terão perdas, principalmente aqueles que não utilizarem recursos do Pronaf.
- Outro problema específico se refere ao fato de que muitos agricultores utilizam o crédito do Pronaf para investir em outros cultivos e que não poderão utilizar desse instrumento caso ocorra perdas devido aos baixos preços no momento da comercialização.
- Falta de uma política de estoques mais bem definida, o que poderá resultar, em determinados momentos, em uma alta de preços e até mesmo o desabastecimento de alguns produtos destinados ao consumo humano, seja em virtude de problemas climáticos, seja em virtude de interesses específicos de grandes empresas que poderão comercializar em outros locais do mercado mundial em que for economicamente mais interessante.

A atual safra agrícola poderá dar elementos para uma melhor avaliação do programa, mas as questões acima pontuadas podem dar alguns indicativos.

9. A Questão Agrária e a Reforma Agrária

A partir de meados dos anos 90, com a queda nas taxas de inflação, a tendência é de que investimentos em terras deixassem de ser tão interessantes, em virtude de que a estabilização econômica facilita o investimento em atividades produtivas. No entanto, verificou-se que grandes áreas passaram a ser utilizadas para a “lavagem de dinheiro” (oriundas do tráfico de drogas, desvio de dinheiro público, etc.), forjando-se uma supervalorização dos imóveis.

Verifica-se que, atualmente, não há uma oposição clara entre o agronegócio produtivo e o latifúndio improdutivo. Isso porque grandes proprietários possuem áreas que estariam cumprindo a função social, conforme o Estatuto da Terra, mas outras áreas que são utilizadas especulativamente.

O desenvolvimento de tecnologias que aumentam a produtividade do trabalho, como máquinas e produtos transgênicos, tende a provocar uma maior concentração da propriedade fundiária. Isso ocorre mesmo entre os agricultores familiares mais capitalizados, principalmente entre os produtores de *commodities* agrícolas que utilizam pouco trabalho. Esse processo, junto com a ampliação das áreas de cultivos destinados à exportação (soja, álcool, madeira), promove a valorização do preço da terra, dificultando o acesso por quem não a possui, como os assalariados rurais e agricultores que possuem pouca terra.

A reforma agrária, ao longo dos anos, tem sido adotada como sinônimo de assentamentos. Normalmente não se considera outras dimensões da reforma, principalmente no que se refere ao uso do solo e dos recursos naturais, o aparato jurídico sobre uso e propriedade da terra, entre outros.

Desde o governo FHC prevaleceu a regularização fundiária (quilombolas, por exemplo) e o assentamento em áreas públicas. Aconteceram algumas aquisições de grandes áreas com pagamento à vista, a exemplo da Giacometi e Marondin em Quedas do Iguaçu, no Paraná. Ao longo desses últimos anos não houve grandes desapropriações. Outras vezes, ainda, segundo o Incra, os valores da indenização foram muitas vezes maiores o valor real dos imóveis desapropriados. Isso revela que a propriedade fundiária, através do aparato jurídico que dá sustentação à ela, ainda possui muito poder no Brasil.

Em relação aos assentamentos, prevaleceu o assentamento em regiões distantes do mercado e com pouca ou quase sem infra-estrutura social e econômica, o que dificultou a consolidação de muitos assentamentos, o que poderiam ser considerados projetos de colonização e não de assentamentos.

10. O Crédito Fundiário

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) faz parte do plano nacional de reforma agrária e constitui-se em um mecanismo complementar de acesso à terra. Tem como objetivo principal viabilizar o acesso à terra aos agricultores familiares, jovens e o combate à pobreza rural. Para isso, as áreas utilizadas nesse programa não podem estar sujeitas à desapropriação.

O PNCF desenvolveu um aparato institucional que permite a participação das organizações na gestão e execução do programa, o que deveria garantir maior rigor na concessão de empréstimos e o desenvolvimento de projetos que fossem economicamente mais viáveis. Entretanto, nos dois primeiros anos do governo Lula, o andamento do programa ficou prejudicado em virtude da falta de infra-estrutura e de pessoal e, também, em virtude da escalada do preço da terra, estimulada pelo alto preço que algumas “*commodities*” agrícolas alcançaram nesse período.

Tabela 5 - Financiamentos do crédito fundiário entre 2002 e 2006 no Brasil

Estado	Total				Percentual Brasil			
	Prop.	Fam.	R\$	Área	Prop.	Fam.	R\$	Área
AL	74	1.084	19.459.693	11.570	0,72	2,81	3,06	1,64
BA	94	3.161	28.647.612	59.802	0,92	8,20	4,50	8,50
CE	110	1.438	14.155.804	45.312	1,08	3,73	2,22	6,44
ES	122	1.159	19.130.917	6.532	1,19	3,01	3,01	0,93
GO	121	121	4.813.607	1.687	1,18	0,31	0,76	0,24
MA	256	7.351	54.250.335	156.933	2,51	19,07	8,52	22,30
MG	28	631	5.090.265	10.278	0,27	1,64	0,80	1,46
MT	517	534	21.346.744	5.779	5,06	1,39	3,35	0,82
PB	106	1.734	17.250.817	39.119	1,04	4,50	2,71	5,56
PE	129	1.746	17.976.581	35.285	1,26	4,53	2,82	5,01
PI	362	7.192	50.910.277	181.056	3,55	18,66	8,00	25,73
PR	667	693	27.340.007	3.898	6,53	1,80	4,30	0,55
RJ	85	92	3.440.596	1.569	0,83	0,24	0,54	0,22
RN	303	2.971	54.477.505	59.547	2,97	7,71	8,56	8,46
RS	4.298	4.599	165.194.423	40.347	42,09	11,93	25,96	5,73
SC	2.867	2.959	111.354.102	30.553	28,08	7,68	17,50	4,34
SE	42	803	11.082.549	7.671	0,41	2,08	1,74	1,09
SP	20	56	2.184.900	323	0,20	0,15	0,34	0,05
TO	10	225	8.325.087	6.480	0,10	0,58	1,31	0,92
BRASIL	10.211	38.549	636.431.821	703.741	100	100	100	100

Fonte: Site do Programa Nacional de Crédito Fundiário (2007), em www.creditofundiario.org.br

Passado algum tempo, pode-se dizer que as condições não melhoraram muito, embora o número de contratos de financiamento tenha avançado. Suspeita-se que muitos projetos são desenvolvidos sem o devido planejamento e assistência técnica inicial e, em virtude do preço da terra e do teto de financiamento, em diversos lugares a área adquirida tem ficado bem abaixo do módulo fiscal. No Paraná, por exemplo, os empréstimos tem permitido a aquisição de aproximadamente 5 hectares por família. Para se tentar a alcançar uma certa viabilidade econômica, faz-se necessário investir em atividades intensivas em trabalho (fumo, por exemplo) ou em capital (avicultura, suinocultura). Pode-se afirmar que, de outra forma, a viabilidade dos projetos fica comprometida.

Em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, estados da região Sul onde o programa avançou mais, predomina a aquisição de áreas pequenas, dotadas com alguma infra-estrutura e adquiridas por uma única ou um pequeno número de famílias que já possui alguma terra e já estão integradas ao mercado. No Paraná, entretanto, a exemplo do que acontecia à época do Banco da Terra, um grande número de financiamentos foram concedidos à ex-assalariados rurais que poderiam se encontrar entre o público da reforma agrária. Nesse caso, principalmente ao Norte e Noroeste do estado, as áreas adquiridas tendem a ser grande e com pouca infra-estrutura.

Apesar das particularidades do programa na região Sul, a linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF) tem sido praticamente a única utilizada em virtude de dois motivos principais: a necessidade de associativismo nas linhas Combate à Pobreza Rural (CPR) e Nossa Primeira Terra (NPT) para se obter uma certa quantidade de recursos não reembolsáveis destinados à infra-estrutura inicial, ao que muitos não estão dispostos, e ao fato de que esse valor, em sendo concedido, é abatido do teto de financiamento definido para aquele local para a aquisição de terra. Isso significa, por exemplo, ter que limitar ainda mais a quantidade de terra adquirida.

Considerações finais

Embora as políticas públicas para a agricultura tenham ocupado espaço muito importante em diversos países¹⁰, não se pode ignorar o efeito dos mercados e do desenvolvimento do capitalismo. A negociação de uma grande parte dos produtos agrícolas em bolsa de valores (*as commodities agrícolas*) faz com que os preços variem de acordo com a disponibilidade desses produtos no mercado internacional. Além do próprio mercado, o desenvolvimento de tecnologias contribui para elevar a produtividade do trabalho e da terra e, conseqüentemente, provocar uma compressão dos preços (ao produtor e ao consumidor) e da renda agrícola. Provocam, muitas vezes, a especialização dos agricultores e países em torno de alguns produtos e uma “seleção” dos agricultores em determinadas atividades, o que pode levar uma parte desses agricultores a deixar a agricultura. Um exemplo emblemático desse processo foram os anos da “modernização agrícola brasileira” (de meados dos anos 60 ao início dos anos 80).

As medidas anunciadas pelo governo federal no Plano de Safra da Agricultura Familiar 2006/07 apontam para dois sentidos complementares: melhorar as condições de financiamento e ampliar o acesso ao crédito, e resolver parte dos problemas decorrentes dos baixos preços. Trata-se de mudanças que não alteram significativamente a linha adotada em anos anteriores, mas verifica-se uma ampliação dos níveis de subsídio, via equalização de juros, bônus sobre os empréstimos e subvenção ao Seguro da Agricultura Familiar. Em 2005/06, o MDA estima que será destinado R\$ 1 bilhão à equalização, R\$ 900 milhões em bônus sobre empréstimos e R\$ 500 milhões ao seguro agrícola.

Em seus onze anos de existência, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) conseguiu avançar na democratização do crédito no Brasil mediante o financiamento público. Viabilizou-se, assim, o financiamento da atividade agrícola a agricultores familiares de baixa renda que ou não possuíam crédito ou dependiam dos instrumentos privados (cerealistas, pequenos e médios comerciantes), para quem pagavam altas taxas de juros.

Apesar dos avanços conquistados pelo programa, avalia-se que se faz necessário repensá-lo, já que a maior disponibilidade de crédito obtida através do Pronaf e as exigências legais para financiamento (por cultivos) têm trazido alguns resultados indesejados. Dentre eles, pode-se destacar: a reprodução do modelo agrícola baseado em *commodities* de baixo valor agregado, a pressão sobre os recursos naturais (desmatamento, aumento da utilização de insumos) e a especialização dos estabelecimentos agrícolas em torno de algumas culturas em que o mercado já está constituído. Acredita-se que a produção para autoconsumo dos agricultores tem se reduzido em decorrência da especialização e em prol das culturas comerciais. A produção quase exclusiva de soja transgênica no Rio Grande do Sul e a utilização recorrente, nos últimos anos, do seguro agrícola (Proagro, Pronaf Mais e Bolsa Estiagem) reforçam a urgência de se repensar esse importante programa para a agricultura familiar brasileira.

Os desafios a que o Pronaf está submetido dizem respeito à relação do programa com o mercado. Isso não significa que uma política pública ou a política agrícola sejam

¹⁰ O exemplo mais significativo é que praticamente a metade dos recursos da União Européia é aplicado na Política Agrícola Comum (PAC) dos países que a compõem.

capazes de reverter a lógica do mercado em uma economia liberal, já que, em última instância, é no mercado que se define a alocação dos bens produtivos (capital e trabalho). Entretanto, as políticas públicas podem, ao menos, não reforçar uma determinada lógica (monocultivos, por exemplo) ou até reduzir os efeitos desta, mediante a criação de incentivos à diversificação das atividades agrícolas, à proteção ambiental e à segurança alimentar. Estes seriam os três grandes desafios colocados ao Pronaf atualmente. Trata-se de criar mecanismos e incentivos que também não desestimulem a produção e a atividade econômica.

As considerações que por ora se apresentam pretendem afirmar que a política agrícola deverá agir no sentido de criar alternativas econômicas mais rentáveis, menos agressivas ao meio ambiente e à saúde e que garantam maior oferta de alimentos aos próprios agricultores e ao consumo interno. Diversos esforços do programa já apontam para esse sentido, destacando-se o Pronaf B, o estímulo à diversificação da fumicultura, o programa de biodiesel e o próprio Programa de Aquisição de Alimentos, em que o MDA jogou muitos esforços. Entretanto, faz-se necessário reavaliar e fortalecer esses instrumentos, uma vez que a demanda do grande mercado exportador tem dado, em grande medida, a tônica aos financiamentos do Pronaf.

Em síntese, pode-se afirmar que, sob o ângulo das políticas agrícolas para a agricultura familiar, o grande desafio desse programa configura-se na necessidade de se criar instrumentos para promover a diversificação das atividades agrícolas, a segurança alimentar e a preservação ambiental, bem como na definição de mecanismos desburocratizados que viabilizem efetivamente essas medidas.

No que se refere à questão agrária brasileira, pode-se afirmar que depois de um período de estagnação do processo de aquisição de terras por grupos estrangeiros, a tendência é que isso volte a ocorrer sob a expectativa gerada em torno dos agrocombustíveis e dos serviços ambientais estimulados pelo Protocolo de Kioto e também pelo próprio governo brasileiro. O plano de concessão de áreas na Amazônia brasileira, que pode chegar até 100 mil hectares por concessão, concedidas por prazos de até 30 anos, vai nesse mesmo sentido. Em virtude disso, sob a promessa de uma nova modernização do agro brasileiro, a questão agrária tende a ficar ofuscada nos próximos anos. Somente uma política muito agressiva dos movimentos sociais poderá reverter parte desse quadro.

Referências Bibliográficas

- BACHA, C. J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo, Atlas, 2004.
- BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Campinas, Unicamp, 2003. Dissertação de Mestrado.
- Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). **Manual de operações da Conab**. Disponível em www.conab.gov.br. Acesso em novembro de 2006.
- Conceição, J. C. P. R. **Contribuição dos novos instrumentos (Contratos de Opção e PEP) para estabilidade de preços e renda agrícolas**. Brasília: IPEA, dezembro de 2002 (Texto para Discussão nº 927).
- Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais - DESER. **Cartilha do Pronaf**. Curitiba, 2000.
- FAO - Food and Agriculture Organization. **Production**. Disponível em <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>. Acesso em setembro de 2006.
- FAO/INCRA. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília, 2000.
- GASQUEZ, J. G; VILLA VERDE, C. M. **Gastos públicos em agricultura, evolução e mudanças**. Brasília: IPEA, 2003.
- GHELEN, I. **Pesquisa, tecnologia e competitividade na agropecuária brasileira**. Sociologias. [on line]. 2001, nº 6, p. 70-93. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 01/11/2006.
- MELLO, F. H. **Construindo uma nova política agrícola**. Fortaleza, julho de 2006. Disponível em www.sober.org.br
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Comercialização agrícola**. Disponível em www.agricultura.gov.br. Acesso em novembro de 2006.
- OLIVEIRA, M. A. de. **Armazenamento e estoques de alimentos no Brasil (evolução, capacidade atual e propostas para uma política pública)**. Curitiba: DESER, 2001.
- Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). **Crédito Rural**. Disponível em www.mda.gov.br/saf. Acesso em novembro de 2006.
- TSUNECHIRO, Alfredo; et al. **Plano de safra 2006/07 e a realidade do setor rural: breve análise**. Instituto de Economia Agrícola de São Paulo (IEA/SP). Análise e Indicadores do Agronegócio, v. 1, nº 6, junho de 2006.