

## DESENVOLVIMENTO RURAL

### 1 APRESENTAÇÃO

O processo eleitoral desencadeado em 2010 constitui aquilo que Moacir Palmeira e Beatriz Heredia (PALMEIRA e HEREDIA, 1995) consideram o “tempo da política”, momento em que os debates sobre os rumos do país se impõem sobre a vida cotidiana. A despeito da naturalização do direito de votar e da perda paulatina de seu significado enquanto expressão de uma escolha político-ideológica, não há outro momento na estrutura democrática do país em que a população se veja diante da necessidade de analisar o passado, apontar os problemas mais candentes do presente e questionar que utopia de país espera para o futuro.

No processo eleitoral, porém, uma infinidade de contradições não é objeto de enunciação. Sob essa política do silêncio, sujeitos sociais privados de um acesso mínimo a direitos constitucionalmente garantidos vivem condenados à invisibilidade política. Este tem sido o caso dos povos do campo e da floresta no contexto atual.

A pretensão de transformar o campo numa máquina de produção de *commodities* agrícolas e minerárias subordina os elementos que compõem a função social da terra. Os desmatamentos, a expulsão de ribeirinhos, quilombolas e povos indígenas de suas terras ancestrais, bem como os assassinatos de lideranças camponesas são efeitos indissociáveis do avanço desta estratégia de “commoditização” do meio rural sobre os territórios historicamente ocupados pelos povos do campo e da floresta. A proteção a esses territórios e a ampliação dos assentamentos contrariam esta expansão na medida em que desmercantilizam o acesso à terra e à água.

O compromisso com a estratégia de intensificação da exploração dos recursos naturais como motor da geração dos saldos da balança comercial acabou por suprimir do processo eleitoral as questões relativas à reforma agrária e à política de proteção aos territórios. Nem as propagandas eleitorais nem os programas de governo das duas principais candidaturas à presidência fizeram referência ao tema.

Em 2011, até o fechamento deste capítulo, nenhum decreto desapropriatório foi anunciado pela presidência da República, nenhuma meta de criação de novos assentamentos foi anunciada. “Reforma agrária” tornou-se pauta quase proibida na esfera pública, embora a tragédia contumaz das sucessivas mortes de lideranças rurais no Norte do país siga apontando a persistência contraditória de uma questão agrária cada vez mais viva e candente. Para os trabalhadores rurais e camponeses do Brasil profundo, resistir é a única forma de sobreviver à ameaça de desterritorialização.

Em contraponto ao silêncio do Estado, um conjunto de manifestações ao longo de 2011 recolocou a questão agrária no centro do debate. A Marcha das Margaridas, trazendo 70 mil mulheres do campo e da floresta para Brasília, ergueu voz contra a invisibilização do trabalho feminino, a violência doméstica e a discriminação sexista; o Abril Vermelho e a Jornada de Lutas por Reforma Agrária, mobilizando trabalhadores em várias cidades do país, pressionaram por uma tomada de posição do governo em favor da democratização do acesso à terra; o Grito da Terra repôs em pauta a necessidade de fortalecer as políticas voltadas aos assentados e agricultores familiares; a Marcha pela Campanha em Defesa dos Direitos dos Povos Quilombolas trouxe à Capital Federal lideranças quilombolas de todo o país, unidas pela defesa do Decreto nº 4887, que regulamenta a política de titulação das terras de remanescentes de quilombos e cuja constitucionalidade foi questionada junto ao STF pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM); e a Campanha Nacional contra os Agrotóxicos tem irradiado amplo questionamento do modelo de produção dominante, alertando para os riscos que ele acarreta à saúde e afirmando a necessidade de se adotar um modelo alternativo de produção capaz de gerar alimentos saudáveis.

“Nada de novo há no rugir das tempestades”, diria Maiakovski. “Descobriu-se”, por fim, que 81% dos trabalhadores encontrados em condição análoga à de escravo são negros (OIT, 2011), o único elemento que faltava para completar a estrutura colonial transmitida geração a geração como herança inscrita em nosso DNA. Sérgio Buarque de Holanda, em seu clássico *Raízes do Brasil*, já havia colocado este problema de forma resumida e conclusiva:

Como esperar transformações profundas em [um] país onde eram mantidos os fundamentos tradicionais da situação que se pretendia ultrapassar? Enquanto perdurassem intatos e, apesar de tudo, poderosos os padrões econômicos e sociais herdados da era colonial e expressos principalmente na grande lavoura servida pelo braço escravo, as transformações mais ousadas teriam de ser superficiais e artificiosas (1936/2009, p. 78).

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Conflitos e violência no campo: expropriações dos pobres e omissões do Estado

Corumbiara, município localizado ao sul de Rondônia, ressurgiu, em 2011, como microcosmo dos conflitos no campo. Em 1985, no contexto de expansão da fronteira agrícola na Amazônia, a cidade fora palco do massacre de índios isolados,<sup>1</sup> provocado provavelmente por pecuaristas e grileiros durante a construção de uma estrada.

1. O caso do massacre de índios isolados em Corumbiara é pouco conhecido, mas teve as evidências de sua existência relacionadas em 2009, no documentário “Corumbiara”, filme que levou vinte anos para ser realizado pelo diretor Vincent Carelli.

Dez anos depois, na madrugada de 9 de agosto de 1995, novo massacre: após 25 dias acampados, trabalhadores rurais sem-terra viram-se cercados por 194 policiais e agentes de milícias privadas. Trezentas e cinquenta e cinco pessoas foram presas e torturadas, e o acampamento consumiu-se num incêndio com todos os pertences dos acampados. As mulheres foram usadas como escudo humano por policiais, 11 homens foram executados e 55 posseiros, feridos com gravidade. Entre os mortos, uma criança de 6 anos. Entre os vivos, Adelino Ramos, liderança do Movimento Camponeses Corumbiara e da Associação dos Camponeses da Amazônia.

Adelino Ramos, sobrevivente, foi posteriormente acusado pelo Ministério Público de ser um dos causadores do massacre e condenado a oito anos de prisão. Até recentemente, Adelino vivia com a família no Assentamento Agroflorestal Curuquetê, no município de Lábrea, no Amazonas. Ele vinha denunciando a extração ilegal de madeira na região. O fato levou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) a realizar uma apreensão de madeira e cabeças de gado em áreas de preservação. Por seguir lutando por terra e pela floresta no país do latifúndio, Adelino sofreria, quinze anos após o massacre de Corumbiara, a última condenação: foi assassinado com seis tiros em Vista Alegre do Abunã, região de Porto Velho-Rondônia. Poucos dias antes, Maria do Espírito Santo e José Cláudio Ribeiro da Silva foram assassinados em Nova Ipixuna no Pará. A eles se juntaram Herenilton Pereira dos Santos, também em Nova Ipixuna, Obede Loyla Souza, acampado da região de Tucuruí, Marcos Gomes da Silva, lavrador de Eldorado dos Carajás, Joel Chupel Primo, liderança camponesa no Pará, e tantos outros que não constam dos registros oficiais. Todos denunciavam a grilagem de terras e a exploração ilegal de madeira.

Uma lista de ameaçados de morte em circulação no Norte do país contém mais de 1 mil nomes. A disseminação dos conflitos agrários tem expressão mais aguda no incremento do número de homicídios. Entre 1985 e 2010, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) identificou um total de 1.580 pessoas assassinadas em conflitos por terra. Destes casos, apenas 6% foram a julgamento, cifra que relega o meio rural à total anomia.

Nesse ano, ao tempo em que trabalhadores e lideranças rurais eram assassinados, no curso de elaboração do projeto de reforma do Código Florestal, o Congresso Nacional aprovava um parecer que, como escreviam pioneiros e bandeirantes, declarava guerra à água e à floresta, ante a necessidade de submetê-la ao jugo do homem. O texto condenava a violência praticada pela natureza, manifestada em seus humores repentinos e autoritários, e clamava pela necessidade de libertar os homens dos resquícios preservacionistas que ofuscam a vida animal sob as copas das árvores que monopolizam a terra e transformam a paisagem numa densa conformação monocromática.

O homem tem que lutar de maneira constante contra esta floresta que superocupou todo o solo descoberto e que oprime e asfixia toda a fauna terrestre, inclusive o homem, sob o peso opressor de suas sombras densas, das densas copas verdes de seus milhares de espécimes vegetais, do denso bafo de sua transpiração. Luta contra a água dos rios que transformam com violência, contra a água das chuvas intermináveis, contra o vapor d'água da atmosfera, que dá mofo e corrompe os víveres. Contra a água estagnada das lagoas, dos igapós e dos igarapés. Contra a correnteza. Contra a pororoca. Enfim contra todos os exageros e desmandos da água fazendo e desfazendo a terra. Fertilizando-a e despojando-a de seus elementos de vida. Criando ilhas e marés interiores numa geografia de perpétua improvisação, ao sabor de suas violências (CASTRO *apud* REBELO, 2010, p. 17).<sup>2</sup>

A transformação dos biomas em polos de negócios e a condição subordinada da inserção econômica brasileira no plano externo têm como contrapartida o acirramento dos conflitos<sup>3</sup> no campo. A exacerbação dos conflitos corrói modos sociais de existência que estão à margem do processo de mercantilização da totalidade da vida social. Indígenas, quilombolas, assentados de reforma agrária, acampados, ribeirinhos e posseiros afrontam, pelo fato de vincularem os recursos ainda preservados a formas tradicionais ou alternativas de vida e produção, afrontam a conversão deles em mercadoria. A ameaça a essas populações evidencia a ausência de uma política real de redistribuição de terras e proteção aos territórios de ocupação tradicional, visto que um dos determinantes das expropriações e conflitos atuais tem sido a superexploração dos recursos naturais e do trabalho.

*O mapa da injustiça ambiental e saúde no Brasil*, realizado pela Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz em parceria com a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – Fase (2010), tendo por base dados captados a partir de 2009, mostra que os conflitos socioambientais assumem feição predominantemente rural, representando 61% dos casos registrados no país. Povos indígenas, agricultores familiares e quilombolas são os mais atingidos pelas transformações recentes no campo. Considerando-se a distribuição espacial dos conflitos, a região geográfica mais impactada é o Nordeste, seguido de perto por Sudeste e Norte. Quanto aos impactos e danos ambientais registrados, 65% dos casos identificam alguma alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, 45% apontam a poluição de recursos hídricos e 40% se referem à falta/irregularidade na demarcação de território tradicional.

---

2. O parecer do deputado Aldo Rebelo distorce e descontextualiza trecho de obra clássica de Josué de Castro, em que o autor descreve o processo histórico de ocupação da Amazônia e os dilemas alimentares que resultaram dessa dinâmica. A este respeito ver Castro (2008, p. 83).

3. Segue-se aqui o conceito abrangente de conflitos definido pela CPT em seus levantamentos anuais. São considerados conflitos todas as formas de enfrentamento e resistência em contextos diversificados no meio rural cujo epicentro seja a luta por terra, água, direitos, meios de trabalho e de produção. Os conflitos são classificados de acordo com o objeto das lides: conflitos por terra, água e trabalhistas, além dos casos de violência e as manifestações.

Entre as atividades responsáveis pelos conflitos, a monocultura, respondendo por 37% dos casos registrados, só perde para a atuação de entidades governamentais, presente em 53% deles.

A dinâmica dos conflitos tem apresentado mudanças significativas nos últimos anos em razão da reemergência de sujeitos que aparecem na dianteira do enfrentamento ao avanço dos processos de desterritorialização: levantamento da CPT<sup>4</sup> identificou que 37% dos conflitos no campo em 2010 (235 casos) envolveram posseiros;<sup>5</sup> 29% dos conflitos (185 casos) atingiram os sem-terra e 12%, quilombolas. Pelo menos 279 comunidades quilombolas têm sofrido os impactos de grandes obras conduzidas por empresas públicas e privadas em 17 estados. A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) responde sozinha por 176 conflitos com comunidades quilombolas em 10 estados.<sup>6</sup>

Os conflitos e a violência seguem sendo parte da vida cotidiana dos pobres do campo. Entre 2009 e 2010, segundo a CPT, o número de assassinatos aumentou de 26 para 34; o trabalho escravo continuou a ser flagrado em inúmeros “empreendimentos” rurais, e os conflitos pela água quase dobraram no biênio. Os dados registram a diminuição do número de ocupações, que passaram de 290 para 180, e de acampamentos (de 36 para 35), o que sinalizaria o arrefecimento da luta pela reforma agrária. Registros de outras organizações sociais mostram que estes números captados pela CPT estariam subestimados. A Ouvidoria Agrária, por exemplo, contabilizou 227 ocupações de imóveis rurais em 2010, quase a metade em estados da região Sudeste, especialmente no estado de São Paulo. Os acampamentos podem estar diminuindo e, por terem dinâmica desigual de funcionamento e permanência, nem sempre são contabilizados.

Ainda assim, o quadro geral dos conflitos rurais (tabela 1) apurado pela CPT continua grave: foram 880 ocorrências em 2001 contra 1.186 em 2010, envolvendo mais de 500 mil pessoas numa área superior a 13 milhões de hectares. O aumento dos assassinatos também foi registrado, bem como o dos conflitos, envolvendo não só atingidos por barragens, como situações de conflito pelo acesso, uso e preservação da água.

---

4. Os dados da CPT são coletados através de pesquisa em jornais de circulação local, estadual e nacional, boletins e publicações de movimentos sociais, partidos políticos, órgãos governamentais e igrejas, boletins de ocorrência e cartas assinadas, além dos dados coletados pelas regionais da CPT.

5. A categoria “posseiros” abrange ribeirinhos, fecho e fundo de pastos, seringueiros, castanheiros, vazanteiros, ge-raizeiros e pescadores.

6. Casos dos gasodutos Meio Norte, no Nordeste, e da expansão do gasoduto Rio de Janeiro-Belo Horizonte (Couto, 2010).

TABELA 1  
**Conflitos no campo – Brasil (2001 a 2010)**

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ocorrências										
Conflitos	880	925	1.690	1.801	1.881	1.657	1.538	1.170	1.184	1.186
Assassinatos	29	43	73	39	38	39	28	28	26	34
Pessoas envolvidas	532.772	451.277	1.190.578	975.987	1.021.355	783.801	795.341	502.390	628.009	559.401
Hectares	2.214.930	3.066.436	3.831.405	5.069.399	11.487.072	5.051.348	8.420.083	6.568.755	15.116.590	13.312.343

Fonte: Comissão Pastoral da Terra – CPT (2011).

Os conflitos no campo associados à água têm como possíveis fatores originários a

diminuição ou impedimento de acesso à água (quando um manancial ou parte dele é apropriado para usos diversos em benefício particular, impedindo o acesso das comunidades); desconstrução do histórico-cultural das famílias atingidas; ameaça de expropriação; falta de projeto de reassentamento ou reassentamento inadequado ou o não-reassentamento de famílias atingidas por algum projeto, sobretudo o de construção de barragens; não cumprimento de procedimentos legais (ex: EIA-Rima,<sup>7</sup> audiências, licenças), divergências na comunidade por problemas como a forma de evitar a pesca predatória ou quanto aos métodos de preservar rios e lagos etc.; destruição ou poluição (quando a destruição das matas ciliares, ou o uso de agrotóxicos e outros poluentes diminuem o acesso à água ou a tornam imprópria para o consumo), cobrança pelo uso da água (CPT, 2011, p. 18).

Se, por um lado, as ocupações e acampamentos apresentam ritmo decrescente, por outro, ressurgem com força a luta de posseiros e populações tradicionais – ribeirinhos, extrativistas e quilombolas – pela posse da terra. As comunidades mais afetadas por conflitos em 2010 foram as de quilombolas, com o registro de 79 ocorrências, marcadas por muita violência, incluindo o assassinato de uma liderança. A disputa pela terra anuncia a continuidade dos conflitos no campo, agora incidindo mais fortemente nas áreas das comunidades tradicionais.

Nos últimos dez anos, 1.855 pessoas sofreram ameaças de morte, algumas mais de uma vez. Destas, 42 foram assassinadas e 30 foram vítimas de tentativas de homicídio, em 2010. Muitas mortes sequer resultam em inquéritos. A maioria das ocorrências (641) concentra-se nos estados da Amazônia Legal, sobretudo no Pará, onde ocorreram 621 mortes no período. Tais números não são confirmados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mas o Poder Judiciário reconhece a morosidade no andamento de processos ligados a conflitos agrários, além de con-

7. EIA-Rima: Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.

siderar um “problema” a legislação processual do país, que dá margem a grande quantidade de recursos para os réus. Para o presidente da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, Gercino da Silva Filho, as principais causas para os crimes no campo são a grilagem de terras públicas, a ocupação ilegal destas áreas e extração ilegal de madeira.

#### Os impactos dos grandes projetos

A reestruturação da capacidade de investimento e intervenção do Estado sobre o domínio econômico e social tem sido fundamental para sustentar o ciclo de desenvolvimento nos últimos anos. As obras de infraestrutura em execução têm por finalidade, na maior parte dos casos, garantir o suprimento energético do setor industrial, facilitar o deslocamento de mercadorias pelo território nacional, criar corredores de escoamento de produtos para exportação e, sobretudo, interiorizar os investimentos, estendendo o raio de influência dos centros produtores de *commodities* para as novas fronteiras de exploração agrícola e mineral.

Há, contudo, uma nítida tendência de acirramento dos conflitos caminhando na mesma cadência em que se acirram as disputas pelo controle da água e da terra, sob o influxo do grande volume de recursos públicos e privados dirigidos às regiões Norte e Nordeste nos próximos anos. Somente para o Norte são estimados investimentos da ordem de 212 bilhões de reais até 2020,<sup>8</sup> abrangendo a construção de 11 hidrelétricas, a construção e/ou extensão de ferrovias integradoras e a expansão de atividades mineradoras.

As hidrelétricas provocarão impactos em 99 projetos de assentamento, atingindo 6.968 famílias, segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Na região Nordeste, o projeto de Transposição do Rio São Francisco atinge 50 territórios quilombolas e nove comunidades indígenas. Na Bahia, a instalação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste e do Complexo Logístico Intermodal Porto-Sul já vem causando impactos sobre assentamentos, quilombos e áreas indígenas. A Usina de Belo Monte produzirá impactos diretos e indiretos em ao menos dez territórios indígenas, segundo relatório de impacto ambiental elaborado pela Eletrobras. A expansão de desertos verdes via monocultura de eucalipto, o incentivo a agrocombustíveis e a construção e ampliação de estradas no Sudeste e Centro-Oeste também contribuem para agravar as disputas por terra e território.

---

8. Estimativas publicadas na *Folha de S. Paulo* (Brito e Wiziack, 2010).

## QUADRO 1 O "caso Cutrale"

Em edição anterior deste periódico, foram registrados os fatos ocorridos na Fazenda Capivara, localizada no município de Iaras, São Paulo, ocupada em outubro de 2009 por manifestantes ligados ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), com base em informações que a identificavam como terra pública. Segundo documentação levantada pelo Incra de São Paulo, a fazenda integra o núcleo colonial Monção, tendo mais de 40 mil hectares com registros originários de 1909. A maior parte da área, ainda em litígio, mantém a condição de patrimônio público, devendo, de acordo com o Artigo 188 da Constituição, ser prioritariamente destinada à reforma agrária. Os ocupantes foram despejados por forças policiais e tiveram suas lideranças e militantes presos e expostos à execração pública. Muitos tiveram suas casas invadidas e objetos e bens pessoais apreendidos.

Mas, em janeiro deste ano, a Justiça finalmente decidiu pela libertação dos trabalhadores sem-terra acusados de praticar crimes durante a ocupação da fazenda pertencente à empresa Cutrale. O processo foi arquivado pela 3ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. De acordo com o relatório do desembargador Luiz Pantaleão, não havia indícios que ligassem os acusados aos crimes alegados. Além disso, a prisão preventiva fora decretada antes do recebimento da denúncia e com a investigação ainda em curso. O encarceramento foi baseado também na suposta "imoralidade" dos trabalhadores, acusação que não sustenta a prisão preventiva.

### 2.2 Novos dados sobre o trabalho escravo e as contradições do Estado brasileiro

Entre 2010 e 2011, a despeito dos esforços da fiscalização em resgatar trabalhadores explorados em condições análogas à da escravidão, a forma leniente com que foram tratados, por setores do Executivo e Judiciário, dois casos de exploração do trabalho escravo ilustra como as diretrizes do II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo podem ser solapadas pela própria atuação do Estado brasileiro: o caso Cosan e o caso de Naviraí.

De acordo com dados da fiscalização do trabalho,<sup>9</sup> em 2010, foram libertados no país 2.628 trabalhadores em condições análogas à de escravos, resultado da fiscalização de 309 estabelecimentos. Quase metade deste contingente foi resgatada no Pará e em Minas Gerais.

Uma pesquisa da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2011)<sup>10</sup> em fazendas flagradas com trabalho escravo entre 2006 e 2007 traz dados reveladores acerca do perfil dos trabalhadores cativos: são homens adultos com idade média de 31,4 anos, negros (81%), nordestinos (77,6%), contratados temporariamente, alojados em barracos, sem instalações sanitárias, sem água potável e comida com condições de higiene, e submetidos a diversas formas de cerceamento da liberdade, seja por isolamento, servidão por dívida ou ameaças verbais. Laboram em jornadas exaustivas sem descanso semanal. As condições degradantes em que vivem ganham expressão no

9. Dados disponíveis em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A308E140C013099A935684CEE/quadro\\_resumo\\_1995\\_2010.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A308E140C013099A935684CEE/quadro_resumo_1995_2010.pdf)>. Acesso: 05 set. 2011.

10. A equipe de pesquisa da OIT entrevistou 121 trabalhadores libertados em dez fazendas localizadas nos estados do Pará, Bahia, Mato Grosso e Goiás durante as operações do Grupo Móvel realizadas entre outubro de 2006 e julho de 2007.

corpo do trabalhador, como nota o relatório: “Invariavelmente sua aparência nas diferentes fazendas era semelhante: roupas e calçados rotos, mãos calejadas, pele queimada do sol, dentes não cuidados, alguns aparentando idade bem superior à que tinham em decorrência do trabalho duro e extenuante no campo” (OIT, 2011, p. 55).

Os dados de trabalho escravo ilustram o aprofundamento do grau de superexploração da força de trabalho no meio rural, impulsionada, sobretudo, pela natureza da inserção externa da economia brasileira no cenário internacional. Nos últimos oito anos foram resgatados mais de 30 mil trabalhadores em situação análoga à de escravo no Brasil e mais de 900 mil foram registrados durante ação fiscal.

Não obstante os avanços da fiscalização do trabalho, o número de trabalhadores em situação análoga à de escravidão tende a ser superior aos revelados pelas operações do grupo móvel, sobretudo em razão do baixo número de fiscais ante o universo de estabelecimentos a serem fiscalizados. São 3 mil auditores para fiscalizar 4,8 milhões<sup>11</sup> de empresas e/ou organizações registradas, 92,6 milhões<sup>12</sup> de trabalhadores ocupados e, ao menos, 500 mil imóveis rurais<sup>13</sup> espalhados por todos os municípios brasileiros. Além destes problemas, a fiscalização do trabalho vem se deparando com grandes entraves à garantia da efetividade de seus atos, sobretudo diante da complacência de setores dos poderes Executivo e Judiciário com o problema.

Apesar de possuir apenas 3% dos casos registrados e 4% dos casos fiscalizados, a cadeia sucroalcooleira apresenta um elevado número de trabalhadores envolvidos. Em 2010, o setor, que vem recebendo volumosos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para expandir a produção interna de etanol e impulsionar a *commoditização* do produto, ultrapassou a marca de 9 mil trabalhadores envolvidos no período 2003-2010. Entre 2007 e 2009, o setor foi o primeiro em número absoluto de trabalhadores resgatados. Para cada caso de trabalho escravo fiscalizado no setor sucroalcooleiro são libertados, em média, 185 trabalhadores. Na pecuária, para cada caso fiscalizado são libertados 16 trabalhadores.

TABELA 2

**Dados das operações de fiscalização do Grupo Móvel para Erradicação do Trabalho Escravo**

Ano	Operações	Fazendas fiscalizadas	Trabalhadores resgatados	Indenizações pagas aos trabalhadores
2003	67	188	5.223	6.085.918,49
2004	72	276	2.887	4.905.613,13
2005	85	189	4.348	7.820.211,26
2006	109	209	3.417	6.299.650,53
2007	116	206	5.999	9.914.276,59
2008	158	301	5.016	9.011.762,84

(Continua)

11. Dados do Cadastro Central de Empresas para o ano de 2009 (IBGE, [s.d.]).

12. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009 (IBGE, 2009).

13. Valor que considera apenas os imóveis rurais acima de quatro módulos fiscais, de acordo com os dados do SNCR.

(Continuação)

Ano	Operações	Fazendas fiscalizadas	Trabalhadores resgatados	Indenizações pagas aos trabalhadores
2009	156	350	3.769	5.908.897,07
2010	143	309	2.628	8.786.424,89
2011	164	331	2.428	5.985.771,62
<b>Total</b>	<b>1.004</b>	<b>2.227</b>	<b>34.793</b>	<b>61.584.420,07</b>

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A35F7884401369836B32012F8/Resultados%20da%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20-%202003%20-%202012%20atualizado%20at%C3%A9%20fevereiro.pdf>>.

Em 2009, a Cosan<sup>14</sup> foi incluída na “lista suja” do trabalho escravo – cadastro público de empresas acusadas de submeter trabalhadores à situação análoga à escravidão – em virtude de violações graves aos direitos trabalhistas em uma empresa terceirizada numa usina em Igarapava (SP). Foram lavrados 13 autos de infração concernentes à ausência de registro formal dos trabalhadores, realização de trabalho pesado por menores de 18 anos, ausência de local adequado para refeições, instalações sanitárias insuficientes e alojamentos precários. Entre as irregularidades, estavam a ausência de água potável no local e a obrigação imposta aos trabalhadores de contrair dívidas comerciais que os impediam de sair do estabelecimento. Recorrendo da decisão, a Cosan conseguiu retirar o nome da lista graças à liminar concedida pelo Tribunal Regional do Trabalho (TRT).

Nesses casos, a Advocacia Geral da União (AGU) sempre recorre das decisões favoráveis aos empregadores para garantir a efetividade das medidas que coíbem práticas violadoras da dignidade da pessoa humana. Contudo, em postura inédita, a AGU não recorreu contra liminar que beneficiou a Cosan, pondo fim à questão por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC): o acordo, feito no final de 2010 entre o governo federal e o grupo, permite que a Cosan mantenha seu nome excluído da “lista suja”. Este favorecimento abre precedente para que outras empresas flagradas pelos fiscais do MTE negociem soluções similares.

A inclusão da Cosan no rol de empregadores que compõem a lista suja interferiria no processo de internacionalização dos negócios do grupo. Dias após a exclusão do seu nome da lista, a empresa, que havia adquirido os ativos de distribuição de combustíveis e lubrificantes da ExxonMobil, anuncia a criação de uma *joint-venture* em parceria com a Shell. O grupo, que dependia de recursos do BNDES para alavancar operações, projetava controlar a produção

14. A Cosan é uma das maiores companhias do país, com um portfólio de negócios que abrange prospecção de terras agrícolas, produção de açúcar e etanol, distribuição e comercialização de açúcar no mercado de varejo, além da distribuição de combustíveis e comercialização de lubrificantes. Ver: <[http://cosan.com.br/cosan2009/web/conteudo\\_pti.asp?idioma=0&conta=45&tipo=26414](http://cosan.com.br/cosan2009/web/conteudo_pti.asp?idioma=0&conta=45&tipo=26414)>.

de mais de 2 bilhões de litros de etanol. Logo após a liminar e o firmamento do TAC com a AGU, o BNDES retomou normalmente o financiamento em favor da empresa, autorizando a liberação de R\$ 630 milhões contratados para a construção de uma usina.

A postura do BNDES, contudo, em muito se assemelha à dos demais bancos públicos brasileiros. Ao menos foi esta constatação que levou o Ministério Público Federal (MPF) ao ajuizamento de duas ações civis públicas, uma contra o Banco do Brasil e outra contra o Banco da Amazônia. O Banco do Brasil é acusado pelo MPF de ter liberado empréstimos a 18 proprietários rurais que não possuíam documentos comprobatórios de regularidade ambiental e fundiária. Quatro destes proprietários foram flagrados explorando trabalhadores em condições análogas à de escravo. Entre 2008 e 2009, segundo o MPF, foram mais de R\$ 8 milhões em créditos rurais concedidos que financiaram trabalho escravo, desmatamento e grilagem de terras. Por sua vez, o Banco da Amazônia é acusado de fornecer 37 financiamentos a proprietários com alguma irregularidade, em montante que alcança R\$ 18 milhões.

Em julho de 2011, o Plano de Erradicação do trabalho escravo sofre novo revés. Uma decisão judicial mandou suspender a operação que encontrou 827 trabalhadores em condições degradantes em Naviraí (MS). Como a situação era de iminente risco à saúde e à vida dos trabalhadores, o Grupo Móvel determinou a interdição das frentes de trabalho, a rescisão dos contratos com pagamento das verbas indenizatórias e o resgate dos trabalhadores. Embora uma liminar em benefício da empresa tenha sido logo cassada pelo TRT da 10ª Região, esta impetrou quatro mandados de segurança solicitando a suspensão dos efeitos da fiscalização. Dias depois, a fiscalização do trabalho foi surpreendida por três decisões da Justiça do Trabalho local que tornavam sem efeito os atos administrativos tomados pelos auditores, sob o argumento de que as sanções implicariam o fechamento da empresa. Posteriormente, o TST ratificou o entendimento da Justiça local, cassando a decisão do TRT da 10ª Região para restabelecer a liminar que proibia a inclusão do nome da empresa na lista suja e suspendia os efeitos da ação fiscal.

A conivência com os crimes e irregularidades praticadas pelos setores mais capitalizados do agronegócio explicitam a face mais perversa do processo de superexploração dos trabalhadores no Brasil. Ao proceder assim, o Estado brasileiro não só estimula e legitima a superexploração do trabalho como viola os princípios e direitos fundamentais, fazendo dos requisitos da função social da terra mera letra morta da lei.

### 2.3 Lançamento da Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida

Em 2011, um conjunto de mais de trinta organizações que envolvem movimentos sociais (do campo e da cidade), sindicatos, pastorais, ambientalistas, profissionais da área da saúde e estudantes lançou a Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida. Segundo seus organizadores, com os atuais níveis de utilização de agrotóxicos no país, cada brasileiro consome em média 5,2 kg de veneno por ano. A campanha propõe alertar a sociedade para os prejuízos causados pelos agrotóxicos e construir ações capazes de restringir o uso destas substâncias. A campanha também pretende divulgar iniciativas e modelos produtivos existentes voltados à produção de alimentos saudáveis.

Até 1967, a maior parte dos agrotóxicos utilizados na agricultura brasileira era importada. Somente em 1975, com o lançamento do Plano Nacional de Defensivos Agrícolas,<sup>15</sup> a utilização dos agroquímicos foi alavancada em razão do direcionamento de recursos para a criação de empresas nacionais e a instalação de subsidiárias de transnacionais do setor no Brasil. A política de crédito rural se incumbiu de constituir a demanda por insumos químicos: o Banco do Brasil operou de forma estratégica na execução da política, obrigando cada produtor a destinar 15% do crédito de custeio à compra de venenos. Em 1980, 79% das vendas de agrotóxicos no Brasil eram financiados por esta modalidade de crédito (FUTINO e SILVEIRA, 1991). A vinculação, estabelecida pelo próprio Estado, entre política de crédito e uso de agrovenenos ajudou a corroborar o discurso do determinismo químico.

O uso de agrotóxicos se enraizou enquanto prática agrícola amplamente disseminada no meio rural brasileiro. O país transformou-se no maior mercado de agrotóxicos do mundo, concentrando 84% do total comercializado na América Latina. No Brasil, as vendas de agrotóxicos somaram US\$ 7,1 bilhões em 2008, superando os Estados Unidos, cujas vendas atingiram US\$ 6,6 bilhões no mesmo ano.<sup>16</sup> O aumento do consumo de agrotóxicos reflete a intensificação do controle monopolístico da terra. Dados da pesquisa de Produção Agrícola Municipal do IBGE mostram que, no período 2000-2009, a área plantada de soja à base de glifosato e outros componentes tóxicos cresceu 59%, passando de 13,6 para 21 milhões de hectares. Como, no período, a produção cresceu um pouco menos (57%), pode-se dizer que o uso massivo de veneno não conseguiu evitar perda de produtividade. A expansão horizontal do modelo monocultor fragiliza a produção, dado que as monoculturas são intervenções ambientais de

15. Embora a integração agricultura-indústria tenha sido introduzida no Brasil no pós-Segunda Guerra, especialmente com a mecanização e o consumo de NPK, seus efeitos ficaram concentrados no centro-sul do país. Foi na década de 1970 que a difusão dos insumos e da mecanização ganhou dimensão nacional.

16. Países como a Suécia, Dinamarca e Holanda vêm instituindo políticas públicas que visam reduzir a utilização de agrotóxicos na produção. Durante a primeira década dos anos 2000 o objetivo era reduzir em 50% o consumo desses produtos (Alves Filho, 2002).

elevada simplificação biológica que, desequilibrando os ecossistemas, tornam os cultivos altamente dependentes de controles químicos.

A contraface da dependência é o constante exercício de uma pressão seletiva sobre as plantas adventícias,<sup>17</sup> ácaros, fungos, bactérias e insetos, induzindo à proliferação de populações resistentes aos produtos químicos. Até a década de 1990 foram registradas mais de 500 espécies de insetos resistentes ao uso de inseticidas (OMOTO *et al.*, [s.d.]). Diante disso, os agricultores têm lançado mão de alternativas que acabam por maximizar a contaminação ambiental: aplicação mais frequente de pesticidas, aumento da dosagem e misturas indevidas de ingredientes ativos diversos, em geral com toxicidade superior aos usualmente aplicados. Tais práticas aumentam os riscos de intoxicação dos trabalhadores rurais, sobretudo porque são desconhecidos os efeitos da interação de diferentes ingredientes ativos sobre o meio ambiente e a saúde humana.

No Brasil existem 470 ingredientes ativos (IAS) registrados, 572 produtos técnicos e 1.072 produtos formulados divididos entre herbicidas (45%), fungicidas (28%) e inseticidas (27%). Os principais ingredientes ativos comercializados no país estão ligados às principais *commodities* agrícolas: para a cana-de-açúcar, estão registrados 63 IAS; para a soja, 131; para o milho, 106; e, para a laranja, 110. Contrasta com esta conexão estreita entre a grande monocultura comercial e o uso de agrotóxicos o fato de a cultura de mandioca, não relacionada à agricultura patronal, ser a única, entre as principais, totalmente desassociada dos dez ingredientes ativos mais consumidos/utilizados no país.<sup>18</sup>

Aproximadamente 40% das marcas comerciais de agrovenenos *registradas* são consideradas muito perigosas<sup>19</sup> e 49% perigosas ao meio ambiente. O estado com a maior quantidade de agrotóxicos muito perigosos comercializada em 2009 foi São Paulo, com 1,3 mil toneladas (REBELO *et al.*, 2010). No geral, porém, o estado com a maior quantidade comercializada de agrotóxicos em 2009 foi Mato Grosso, seguido de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás, Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Maranhão. No total do ano, foram comercializadas 127 mil toneladas de herbicidas e 90,5 mil toneladas de inseticidas: entre os produtos comercializados em 2009, 85% das marcas foram consideradas perigosas e 15% muito perigosas. Somente a comercialização de glifosato representou 76% dos herbicidas vendidos. Entre os inseticidas mais comercializados estão os organofosforados e os carbamatos.

---

17. Plantas adventícias são errônea e popularmente conhecidas como “ervas daninhas”.

18. Na cultura de cana-de-açúcar, são utilizados a atrazina, o glifosato e o 2,4D; na de soja, além destes dois últimos, a cipermetrina, o enxofre, metamidofós, acefato, carbendazim; na de milho, a cipermetrina, o enxofre, a atrazina, o glifosato e o 2,4D; na laranja, acefato, carbendazim, glifosato, óleo mineral e óleo vegetal (Rebello *et al.*, 2010).

19. O Ibama classifica os agrotóxicos em quatro classes toxicológicas: classe I (altamente perigoso), classe II (muito perigoso), classe III (perigoso) e classe IV (pouco perigoso).

Os herbicidas constituem o grupo químico mais comercializado no país. Pertencem a este grupo o glifosato, o *paraquat*, a atrazina e o 2,4 D, em geral, pulverizados em pastagens e plantações de soja e cana. Existem fortes suspeitas de mutagenicidade, teratogenicidade e carcinogenicidade em relação a tais produtos. A alta toxicidade do *paraquat* para os pulmões, por exemplo, pode matar em duas semanas após exposição gravosa. Ao 2,4 D se relacionam problemas reprodutivos, abortamentos, câncer de tireoide e linfomas. Inseticidas organoclorados e os carbamatos, absorvidos pela pele, podem, em caso de intoxicação aguda, gerar alterações neurológicas, comportamentais e cognitivas e levar à morte em poucos dias.<sup>20</sup> Os organofosforados, por sua vez, caracterizam-se pela lenta degradação e capacidade de acumulação no meio ambiente. A intoxicação pode dar-se por ingestão de água e alimento contaminados, e seus sintomas envolvem alterações no sistema nervoso e sanguíneo, lesões no fígado e na pele e arritmia cardíaca. Os organofosforados são causa do maior número de intoxicações e mortes por envenenamento com agrotóxicos no Brasil.

A dificuldade de identificar casos de intoxicação, porém, tende a subestimar os dados relativos aos efeitos dos agrotóxicos à saúde e, com isso, a ocultar as condições precárias de trabalho no meio rural. O Sistema Nacional de Informações Tóxico Farmacológicas (Sinitox), que registra intoxicações por agrotóxicos no Brasil, classifica como suicídio 78% das mortes decorrentes do uso e/ou exposição a pesticidas (FARIA *et al.*, 2007). Calcula-se que, para cada caso de intoxicação por agrotóxico notificado, exista ao menos 50 não notificados (BRASIL, 2005). A OMS estima que, anualmente, entre 3 e 5 milhões de pessoas sejam intoxicadas por agrotóxicos no mundo (STOPPELLI e MAGALHÃES, 2005).

No Brasil, onde entre 80% e 90% dos casos de câncer são atribuídos à exposição ambiental e/ou ocupacional, diversos estudos têm demonstrado a relação existente entre a incidência de câncer e outras doenças e a exposição aos agrotóxicos, especialmente em trabalhadores rurais. Stopelli (2005), por exemplo, ao avaliar fatores de risco relativos ao trabalho agrícola e ao contato com agrotóxicos no município paulista de Bariri, concluiu que, comparados a outras categorias, os trabalhadores rurais possuem duas vezes mais chances de desenvolver câncer. Estudos epidemiológicos elaborados junto a fumicultores da região de Santa Cruz (RS), trabalhadores rurais de Magé (RJ), Nova Friburgo (RJ), Cachoeira de Macacu (RJ), Paty do Alferes (RJ), Antônio Prado (RS), Ipê (RS), Bariri (SP), cafeicultores de Minas Gerais e produtores de tomate em Pernambuco também destacam a forte relação entre certas doenças e a manipulação de agrotóxicos.

---

20. Entre os organoclorados mais utilizados está o DDT, banido para uso agrícola desde a década de 1990, embora ainda seja utilizado no combate ao mosquito da malária e no tratamento de madeira.

A intensidade do uso dos produtos químicos coloca o trabalho agrícola na condição de uma das ocupações mais perigosas do mundo. Os riscos associados a agrotóxicos são comumente tratados como mera externalidade à atividade agrícola, e as intoxicações, atribuídas aos baixos níveis de escolaridade dos trabalhadores que aplicam tais produtos sem obedecer a instruções de segurança. O argumento não leva em conta que as formas de exposição não estão restritas ao meio ambiente do trabalho, podendo ocorrer contato com substâncias químicas por ar, água, solo ou alimentos. Divulgada em 2011, a pesquisa sobre uso de agrotóxicos em Lucas do Rio Verde (MT) chama a atenção para esse ponto.

De 1989, quando se emancipou, a 2010, a população de Lucas do Rio Verde aumentou de 5,5 mil para 45,5 mil habitantes. Erguida sobre os escombros de territórios indígenas arrasados durante a abertura da BR-163, a cidade era conhecida até 2006 apenas pela pujante produção de grãos. Naquele ano, porém, ganhou notoriedade em razão de um acidente ocorrido após uma pulverização aérea de agrotóxicos que contaminou toda a cidade.

Uma pesquisa, coordenada por Wanderlei Pignati,<sup>21</sup> foi desenvolvida com objetivo de investigar as consequências do acidente sobre a população e o meio ambiente. Os primeiros resultados<sup>22</sup> identificam que 100% das amostras de leite materno estavam contaminadas por ao menos um agrotóxico no período analisado. Tais substâncias, acumuladas na camada de gordura do organismo da mãe, podem, passando para o sangue, atingir o feto. Em todas as mulheres investigadas foram encontrados resíduos de DDE, um metabólito do DDT altamente tóxico e proibido no Brasil. Além disso, 44% das amostras indicaram a presença de um isômero do endossulfan.<sup>23</sup> Durante a lactação, os agrotóxicos<sup>24</sup> são excretados pelo leite materno, expondo a saúde de crianças recém-nascidas a todos os riscos inerentes à ingestão de produtos tóxicos. Detalhe relevante: entre todas as mulheres investigadas, apenas uma declarou trabalhar diretamente com agrotóxicos. Três trabalhavam nas fazendas e todas as demais eram trabalhadoras do comércio, professoras e donas de casa, residentes na área urbana do município. Portanto, se as vias de exposição aos elementos tóxicos incluem os alimentos, o ar, a água da chuva e o solo, a extensão do dano pode, de forma imprevisível, extrapolar o epicentro das localidades com maior gravidade de ocorrências.<sup>25</sup>

21. A pesquisa analisou o ar, água de chuva, sedimentos, água de poço artesiano, água superficial, sangue e urina humanos, má formação em anfíbios e alguns dados epidemiológicos.

22. Os resultados das amostras foram os seguintes: 100% DDE; 44% beta-endossulfan – um isômero do endossulfan; 37% deltametrina – um piretroides; 32% alpha-endossulfan – isômero do endossulfan; 18% alpha HCH; 13% DDT; trifluralina 11% - herbicida; lindano – 6%.

23. Organoclorado altamente tóxico com grande capacidade de dispersão e resistência ao meio ambiente.

24. Estas substâncias podem provocar má formação fetal, indução ao aborto, desregulação do sistema endócrino e câncer.

25. Ver o conceito de "acidente rural ampliado" em Pignati, Machado e Cabral (2007).

Utilizando os dados fornecidos pelo Instituto de Defesa Agropecuária de Mato Grosso (Indea-MT), Pignati, Machado e Cabral (2007, p. 108) contabilizaram que, em 2005, foram aplicadas cerca de 48 mil toneladas de agrotóxicos no estado. Somente em Lucas do Rio Verde foram pulverizadas quase 3 mil toneladas de agrotóxicos em 200,5 mil hectares de soja, 140 mil hectares de milho, 5 mil hectares de algodão, 1,4 mil hectares de arroz e 310 hectares de feijão. Disto resulta uma média de 8,5 kg de agrotóxicos consumidos/aplicados por hectare plantado ou exposição de 102 kg de veneno por habitante/ano. Considerando-se apenas os residentes rurais, foram 682 kg por habitante/ano. Os resíduos desta prática alimentam de forma drástica o adocimento dos trabalhadores rurais e envenenam silenciosamente a população brasileira.

#### **2.4 A liberação do feijão transgênico**

A legislação brasileira em matéria de biossegurança é regida pelo princípio da precaução. O Artigo 225 da Constituição Federal institui um dever cautelar de tutela do Estado brasileiro em relação ao meio ambiente, submetendo as intervenções humanas sobre a natureza à realização de estudo de impacto ambiental, a fim de evitar o comprometimento do patrimônio genético e da diversidade biológica. Pelo §1º, inciso V, do mesmo artigo, cabe ao Estado controlar a produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que impliquem risco à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente.

Em setembro de 2011, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) aprovou a liberação comercial do feijão transgênico. A variedade desenvolvida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), principal parceira<sup>26</sup> dos oligopólios transnacionais no mercado de sementes e agrotóxicos no Brasil, é supostamente resistente ao vírus do mosaico dourado, doença identificada no país na década de 1950. A aprovação do plantio de feijão transgênico, por sua importância na cultura alimentar brasileira, deve seguir testes rigorosos que demonstrem de forma cabal sua qualidade nutricional e sua segurança para a saúde da população e o meio ambiente. Os testes apresentados pela Embrapa, contudo, foram insuficientes: em 22 deles, nada menos que vinte apresentaram falhas. Não foram feitos testes de adaptação do feijão a diferentes biomas, estudos sobre a ação dos polinizadores e o risco de contaminação genética de variedades crioulas. Além disso, a planta não apresenta o mesmo comportamento em comparação ao feijão que lhe deu origem, sob as mesmas condições de cultivo, quanto à quantidade de nutrientes e seus efeitos sobre os órgãos internos de absorção.

---

26. A Embrapa firmou parceira com a Monsanto desde 1997, voltada ao desenvolvimento de produtos aplicados à soja transgênica. Em 2007 a Embrapa fechou acordo com a BASF para o desenvolvimento de uma nova variedade de soja transgênica.

Em nota pública, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) manifestou posicionamento contrário à liberação, em virtude da insuficiência das análises de risco, do risco de eliminação de variedades de feijão existentes e da perda de soberania dos agricultores e consumidores locais. O Consea ressaltou, ainda, que a própria Embrapa já desenvolveu experiências exitosas de plantio de feijão resistente ao mosaico dourado a partir de cultivos orgânicos. Como não existe liberação comercial de nenhuma espécie de feijão transgênico no mundo, os estudos nesse caso deveriam ser bem mais rigorosos.

Transgênicos são seres vivos criados e produzidos em laboratório a partir da transferência de genes de uma espécie para a outra. O que diferencia os transgenes de processos naturais de cruzamento genético é que a transgenia opera cruzamentos que nunca aconteceriam naturalmente. Um gene de uma bactéria ou de um vírus nunca seria inserido na composição genética de uma planta se não fosse pela intervenção do homem.

Os transgênicos representam, ao menos no discurso, uma tentativa de solucionar pela via técnica o problema da fome e da desnutrição no mundo. A intervenção biológica garantiria, em tese, o aumento da produtividade do setor, com redução dos custos e diminuição do uso de pesticidas. Sua defesa se sustentou na promessa de uma biotecnologia a serviço do cultivo de plantas em regiões salinas ou de elevado estresse hídrico e do fornecimento de alimentos biofortificados às populações desnutridas. Passados mais de 15 anos da adoção e difusão dos transgênicos pelo mundo, esse otimismo inicial defronta-se com um cenário desalentador: segundo a FAO, em 2011, a cada minuto, 12 crianças morrem de fome no mundo. Estimativas da mesma entidade apontam que há mais pessoas em insegurança alimentar em 2010 que em 1995: no período, a população com fome ou subnutrição cresceu de 825 milhões para 1,02 bilhão de pessoas, o equivalente 14,8% da população mundial.

A autorização dos transgênicos no Brasil ocorreu de forma rápida, embora acidentada. A soja transgênica teve autorização emitida em 1998, mas, até 2003, sua liberação comercial ficou suspensa por ordem judicial, fato que não impediu seu cultivo clandestino no Rio Grande do Sul. Em 2003, uma medida provisória permitiu a colheita de soja transgênica plantada ilegalmente, dando ensejo a que a bancada ruralista no Congresso pressionasse pela autorização de novos plantios e colheitas. A Casa Civil comprometeu-se então a instituir um grupo de trabalho encarregado de aprovar uma nova lei de biossegurança, regulando o uso, a produção e a comercialização de transgênicos. Entrementes, uma nova medida provisória veio autorizar o plantio de soja geneticamente modificada sob alegação de uma suposta escassez de sementes convencionais no mercado.

Em 2005, projeto de lei normatizando a matéria foi enviado pelo governo ao Congresso, conservando as competências do Ibama e da Anvisa quanto ao poder de registrar plantas, medicamentos e animais transgênicos. Em seguida, porém, o relator do projeto, deputado Aldo Rebelo, elaborou uma emenda retirando as atribuições destas duas instituições na matéria e conferindo poderes plenos e quase exclusivos ao CTNBio.<sup>27</sup> Àquela altura, o debate sobre transgênicos já havia sido relegado a um segundo plano em razão da inclusão, no projeto, da autorização de pesquisas com células-tronco: com toda a discussão sobre biossegurança ficando então atravessada pela dicotomia ciência x religião, a regulação da transgenia foi conduzida a reboque de um falso duelo entre conservadores e progressistas e permaneceu represada em uma arena técnica no interior do Estado.

Desde 2007, foi suprimida a necessidade de maioria qualificada (dois terços) dos votos dos conselheiros do CTNBio para aprovar a liberação comercial de organismos transgênicos. Com isso, novos organismos geneticamente modificados (OGMs) foram aprovados de forma sumária, por maioria simples, em processos que não respeitam a diversidade de perspectivas da sociedade brasileira a respeito do tema e que emprestam ao seu rito uma nota de temeridade que desabona a rigidez exigida pela matéria e pelo mandato constitucional que a regula. A pressão de ambientalistas e movimentos sociais não arrefeceu a postura permissiva do governo que decidiu, no âmbito do Conselho Nacional de Biossegurança,<sup>28</sup> circunscrever toda e qualquer decisão sobre o tema ao âmbito da CTNBio. Tal tendência ganhou um agravante em novembro de 2011, quando a CTNBio decidiu autorizar as empresas produtoras de OGMs a pedir isenção do monitoramento, pós-liberação comercial, para produtos considerados de baixo risco. Com isso, os riscos antes identificados no monitoramento obrigatório ficarão desconhecidos até o produto ser usado em grande escala. Se, antes, a CTNBio flexibilizara os critérios para liberação comercial sob pretexto de que o monitoramento pós-comercialização corrigiria danos constatados posteriormente, agora a Comissão torna facultativo o próprio monitoramento.

A liberação de transgênicos no Brasil está atrelada à política de expansão da exportação de *commodities* como via de geração de saldos na balança comercial. A promessa de diminuição dos custos de produção e de aumento de produtividade moldou o argumento legitimador da legalização dos transgênicos a partir de 2005. Após a legalização, o Estado disparou o gatilho da expansão a partir da política de crédito rural. De 2007 a 2010, segundo informações

---

27. O CTNBio é composto por cientistas de várias áreas do conhecimento, exceto das áreas de ciências sociais e humanas.

28. O Conselho Nacional de Biossegurança é um órgão criado pela Lei de Biossegurança com função recursal, composto por ministros e presidido pela Casa Civil.

do Anuário Estatístico do Crédito Rural, do Banco Central do Brasil (BCB, [s.d.]), foram negociados mais de 400 mil contratos de crédito de custeio, somando mais de R\$ 10 bilhões, aplicados em 15 milhões de hectares cultivados com a soja transgênica.

O Serviço Internacional para a Aquisição de Aplicações Agrobiotecnológicas (em inglês, International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications – ISAAA) estima que o Brasil possua 26 milhões de hectares de lavouras transgênicas na safra 2010-2011. Essa área faria do Brasil o segundo país em plantio de transgênicos no mundo. Deste total, 18,2 milhões de hectares seriam plantados com soja e 7,5 milhões com milho. O Mato Grosso é o estado com maior área plantada de transgênicos (6,5 milhões de hectares), seguido por Rio Grande do Sul (5,2 milhões) e Paraná (4,8 milhões).

A soja transgênica se diferencia da convencional por sua capacidade de suportar os efeitos nocivos do herbicida Roundup, marca comercial da Monsanto para o princípio ativo glifosato. O glifosato é um herbicida total, secante, que elimina todas as plantas, à exceção das transgênicas, permitindo aplicação do agroquímico durante a fase de crescimento vegetativo da soja. A soja transgênica é fruto da injeção do DNA de uma bactéria resistente ao glifosato no DNA da soja originária. Embora o produto não integre diretamente a dieta alimentar brasileira, ela penetra nos hábitos de consumo da população pelo ciclo da carne, dado que a ração de aves e suínos é baseada no produto.

A difusão dos transgênicos é alvo de polêmica em todo o mundo. As dúvidas quanto aos impactos sobre a saúde humana e o meio ambiente vêm despertando a desconfiança de consumidores, blocos econômicos e governos. Seu cultivo tem caído na Europa em razão do aumento do número de países da região que vêm proibindo sua produção e consumo. O cultivo de milho transgênico da Monsanto é proibido em sete países da União Europeia, em virtude das incertezas acerca de seus efeitos sobre a saúde. A batata transgênica da BASF é proibida em três países por precauções sanitárias. No Brasil, contudo, as campanhas e *lobbies* do oligopólio produtor de sementes e agrotóxicos sobre o Estado subordinam o dever público de precaução e prevenção.

### 3 ANÁLISE DOS PROGRAMAS

#### 3.1 Reforma agrária: os assentamentos

A estrutura fundiária brasileira se mantém basicamente a mesma pelo menos desde meados do século passado. Nem os projetos de colonização das décadas dos anos 1970 a 1980, nem a possibilidade política de realizar um amplo programa

de reforma agrária<sup>29</sup> pós-processo de redemocratização do país foram capazes de impactar a estrutura fundiária. A partir de meados da década de 1980, os movimentos sociais rurais recolocaram na arena política a luta pela reforma agrária, demanda que se somou a de outros setores rurais em busca de formas alternativas – para além das regras gerais estabelecidas – de políticas de desenvolvimento específicas para os pequenos produtores rurais. Assim, a partir de meados dos anos 1990, os agricultores familiares passaram a contar com o PRONAF, linha especial de crédito, com regras próprias, mais adequadas às suas características, portanto diferentes das que regulam o crédito agrícola geral, expressas no Manual de Crédito Rural (MCR).

Contudo, as pressões por reforma agrária aumentam, com a formação de acampamentos e ocupações de terra em todo país, resultando entre 1995 e 2010 no assentamento de 767 mil famílias, em uma área total de mais de 69,6 milhões de hectares. Em princípio poder-se-ia imaginar que estes números alteraram a distribuição disfuncional da terra no país, ou seja, que os índices de concentração fundiária tiveram uma diminuição significativa. Mas não é o que os dados censitários mostram,<sup>30</sup> sendo necessário “ler” com cuidado os dados sobre os assentamentos rurais.

Nem sempre o projeto de assentamento surgiu para eliminar uma grande propriedade improdutivo; com maior frequência, as famílias foram assentadas em terras públicas federais ou estaduais. A constituição de projetos de assentamento agroextrativistas, por exemplo, para além de sua importância, seja para o meio ambiente, seja para as próprias famílias beneficiadas, não modificou as formas preexistentes de apropriação da terra nem impactou a estrutura fundiária. Este fato não retira sua importância, seja para incluir estas famílias como beneficiárias do Programa de Reforma Agrária, seja pelo fato de garantir que estas terras sejam exploradas de forma sustentável e continuem integrantes do patrimônio da União.

#### Balanco geral dos assentamentos – Projetos em execução

Segundo o Incra (2011a; 2011b), em 30 de junho de 2011, estavam em execução 8.784 projetos de assentamento, abrangendo uma área de 85,9 milhões de hectares e abrigando 920,7 mil famílias, a maior parte nas regiões Norte (43,4%) e Nordeste (33,3%). Pará e Amazonas, na região Norte, Maranhão, no Nordeste, e Mato Grosso, no Centro-Oeste, juntos concentram pouco mais de 50% das famílias assentadas em 70% da área total<sup>31</sup> dos projetos de

29. O I PNRA, elaborado em 1985, previa o assentamento de 1,4 milhão de trabalhadores sem-terra.

30. O IBGE calculou em 0,854 o índice de Gini, tendo como base os dados do Censo Agropecuário de 2006. Segundo dados do INCRA/Sistema Nacional de Cadastro Rural, para 2009, o índice de Gini é de 0,836.

31. Os dados para as demais unidades da federação constam do anexo estatístico deste periódico.

assentamentos em execução. Os projetos com vistas à preservação ambiental, sobretudo os agroextrativista e os de reserva florestal, vêm aumentando de número e de inclusão de famílias assentadas, principalmente, em anos recentes, com mostra a tabela 3.

TABELA 3

**Participação dos projetos em execução segundo o tipo e período de criação, área apropriada e famílias assentadas – Brasil (1/1/1900 a 19/7/2011)**

(Em %)

Período de criação	Projetos florestais/ambientais <sup>1</sup>			Outros tipos <sup>2</sup>		
	Projetos	Área	Famílias assentadas	Projetos	Área	Famílias assentadas
1900 a 1994	1,0	3,7	1,0	99,0	96,3	99,0
1995 a 1998	0,2	0,6	0,2	99,8	99,4	99,8
1999 a 2002	0,7	24,9	1,8	99,3	75,1	98,2
2003 a 2006	13,2	78,5	45,1	86,8	21,5	54,9
2007 a 2010	17,8	86,6	43,8	82,2	13,4	56,2
2011 <sup>3</sup>	8,0	73,7	8,1	92,0	26,3	91,9
<b>Total</b>	<b>6,5</b>	<b>49,7</b>	<b>18,0</b>	<b>93,5</b>	<b>50,3</b>	<b>82,0</b>

Fonte: Incra (2011b).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Discoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Compreendem os seguintes tipos de projetos: Assentamento Florestal (PAF); Floresta Estadual (Floe); Floresta Nacional (Flona); Assentamento Agroextrativista Federal (PAE); Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); Polo Agro Florestal (Poloagro); Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS); e Reserva Extrativista (Resex).

<sup>2</sup> Projetos de assentamento: Território Remanescentes de Quilombos (CRQ); Projeto de Assentamento (PA); Assentamento Municipal (PAM); Assentamento Rápido (PAR); Colonização Oficial (PC); Assentamento Casulo (PCA); Assentamento Casulo (PE); Projeto Fundo de Pasto (PFP); Integrado de Colonização (PIC); e Projeto de Reassentamento de Barragem (PRB).

<sup>3</sup> Situação em 30 de junho de 2011.

Os projetos de caráter florestal/ambiental predominantemente localizados na região Norte compreendem quase a metade da área total apropriada pelos projetos de assentamento; suas áreas médias são bem maiores que as das demais modalidades de projetos. Essa expansão acelerou-se a partir de 2003: até o final de 2002, existiam apenas 27 projetos especificamente comprometidos com a sustentabilidade ambiental.

A estruturação produtiva dos assentamentos – novos e antigos – caminha muito lentamente. A cada ano acumulam-se as necessidades de investimentos sociais e produtivos para o conjunto de famílias assentadas. Mais da metade dos projetos atualmente em execução – quase 53% – ainda está em fase inicial, segundo relatório do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Cerca de 30% são considerados em fase de estruturação e somente 18% estão nas etapas finas de constituição.

TABELA 4  
**Fase dos projetos de reforma agrária em execução, segundo o período de criação – Brasil (1/1/1900 a 30/6/2011)**

Fases dos projetos	1900 a 1994	1995 a 2002	2003 a 2006	2007 a 2010 <sup>1</sup>	Total	%
(a) Assentamento criado	61	473	1.285	1.081	2.900	33,1
(b) Assentamento em instalação	40	889	629	151	1.709	19,5
<b>(a+b) Projetos em fases iniciais</b>	<b>101</b>	<b>1362</b>	<b>1.914</b>	<b>1.232</b>	<b>4.609</b>	<b>52,6</b>
(c) Assentamentos em estruturação	224	1.921	395	39	2.579	29,4
(d) Assentamento em consolidação	299	824	44	6	1.173	13,4
(e) Assentamento consolidado	267	118	12	1	398	4,5
<b>(d+e) Assentamentos em finalização</b>	<b>566</b>	<b>942</b>	<b>56</b>	<b>7</b>	<b>1.571</b>	<b>17,9</b>
<b>Total de projetos</b>	<b>891</b>	<b>4.225</b>	<b>2.365</b>	<b>1.278</b>	<b>8.759</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) e Incra (2011b).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Em execução em 19/7/2010.

Os projetos “consolidados” somam 398 unidades, ou seja, apenas 4,5% do total; todos os demais estão incompletos, a maior parte (53%) ainda em etapa inicial de implantação, o que significa que ainda demandam atenção e investimentos básicos.

A obtenção onerosa de terras para a constituição de projetos de assentamentos – por desapropriações e compras – é responsável por 67% deles, abriga quase 60% das famílias, mas abarca somente 30% da área total dos projetos já instalados.

Existe uma diferença importante entre os projetos federais e estaduais formados a partir da arrecadação e discriminação de terras públicas em seus respectivos âmbitos, já que os primeiros têm sido destinados, em anos recentes, à formação de unidades familiares dedicadas ao desenvolvimento de atividades agroextrativistas e à proteção florestal.

TABELA 5  
**Forma de obtenção das terras para projetos de assentamentos da reforma agrária<sup>1</sup> – projetos em execução criados de 1900 a 2011 (1º semestre)**  
 (Em %)

Forma de obtenção	Projetos	Área	Famílias (capacidade)	Famílias assentadas
Onerosa	67,3	29,8	55,4	57,4
Desapropriação	61,0	28,1	50,9	52,5
Compra e venda	6,3	1,7	4,5	4,9
Terras públicas federais e estaduais <sup>1</sup>	28,4	67,7	40,4	39,1
Outras formas <sup>2</sup>	4,4	2,5	4,2	3,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Sipra e Incra (2011b).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Reconhecimento/Arrecadação/Discriminação/Em obtenção – T. Coop. Tec. SPU.

<sup>2</sup> Adjudicação; cessão; cessão gratuita; confisco; dação; doação; incorporação; reversão de domínio; transferência; sem especificação.

A quantidade de projetos que têm sido criados em áreas obtidas de forma onerosa, ou seja, com a necessidade de pagamento em espécie por eventuais benfeitorias e por meio de Títulos da Dívida Pública (TDAS), ou mesmo em moeda pela terra, ainda abrigam a maior parte das famílias assentadas, em áreas médias menores e em projetos convencionais de assentamento. De outra parte, vem aumentando a criação de projetos em terras públicas, sobretudo na região Norte, como referido anteriormente. Atualmente, estes projetos concentram quase 70% da área total atualmente designada para os assentamentos rurais. A magnitude das áreas comprometidas com os diferentes projetos de assentamento deve considerar que todas têm a obrigatoriedade de respeitar os limites legais de reserva legal, preservar as APPs e recompor áreas degradadas, mesmo que as tenham recebido nestas condições.

Famílias assentadas em 2010 e 2011 (1º semestre)

A desconstrução do conceito e da política de reforma agrária tem-se mostrado mais efetiva do que nunca, na medida em que está cada vez menos presente na agenda governamental. A atuação do governo nessa área, em anos recentes, tem-se dado basicamente via incorporação de terras públicas para a criação de assentamentos (regularização fundiária), enquanto as desapropriações, estas sim, com impacto positivo sobre a estrutura fundiária, vêm diminuindo.

Em 2010, foram obtidos, por meio de desapropriações, apenas 289,6 mil hectares de terra, enquanto, via reconhecimento e arrecadação, pouco mais de 1,4 milhões de hectares. As dificuldades enfrentadas pelo Estado na introdução de correções na estrutura fundiária são crescentes: seja por conta de restrições orçamentárias; seja como consequência da atuação do judiciário, que atrasa e dificulta a posse, por parte do Incra, de áreas desapropriadas, à revelia dos estatutos legais relativos ao rito sumário; ou, ainda, em razão de dificuldades técnicas e operacionais enfrentadas crescente e historicamente pelo Incra. Mas, sobretudo, a dificuldade também reside no fato de a reforma agrária vir perdendo o pequeno espaço que ocupava na agenda governamental.

A maior parte dos assentamentos – como em anos anteriores – concentrou-se no último trimestre do ano, na região Norte (tabela 6) e em projetos criados antes de 2010.

TABELA 6  
**Famílias assentadas – Brasil e grandes regiões, por trimestre (2010)**

Brasil e regiões	Número de famílias assentadas				Total	%
	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre		
<b>Brasil</b>	<b>2.282</b>	<b>2.998</b>	<b>6.449</b>	<b>26.667</b>	<b>38.396</b>	<b>100,0</b>
Norte	935	1.370	2.502	15.177	19.984	52,0
Nordeste	408	439	2.591	6.984	10.422	27,1
Sudeste	558	382	309	959	2.208	5,8
Sul	143	205	258	1.328	1.934	5,0
Centro-Oeste	238	602	789	2.219	3.848	10,0

Fonte: Sipra e Incra (2011a).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Discoc/Ipea.

Nos estados do Pará, Amazonas e Maranhão, foram assentadas 53% das famílias beneficiadas em 2010; na outra ponta, Sergipe, Santa Catarina e Espírito Santo receberam, cada um, menos de 1% das famílias.

Embora uma parte significativa dos assentamentos a cada ano aconteça em projetos recém-criados – em 2010 alcançou 22% do total –, projetos bastante antigos, criados em anos anteriores, continuaram a receber novas famílias, conforme os dados do Sipra relativos a esse ano. Daí as famílias assentadas em 2010 terem sido distribuídas em mais de 3,1 mil projetos, a maioria deles (78%) criados antes de 2003. Infelizmente, não existem informações que esclareçam as razões da ocupação de lotes antigos; são várias as possibilidades: pela substituição de famílias desistentes ou que perderam o direito ao lote; ocupação de lotes vagos; ou alguma forma de reestruturação fundiária que possibilitou o surgimento de novas vagas em projetos antigos.

TABELA 7  
**Número de famílias assentadas – Brasil, por ano de criação do projeto (1/1/2010 a 31/12/2010)**

Ano de criação	Projetos que receberam novas famílias em 2010	Famílias assentadas	%
Até 1994	268	1.993	5,2
1995 a 1998	799	6.111	15,9
1999 a 2002	665	3.549	9,2
2003 a 2006	720	8.193	21,3
2007 a 2010	689	18.550	48,3
<b>Total</b>	<b>3.141</b>	<b>38.396</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Sipra e Incra (2011a).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Discoc/Ipea.

Desde 2003 – primeiro ano para o qual existe informação relativa ao andamento trimestral do programa de reforma agrária –, é possível observar a concentração do número de famílias assentadas no último trimestre do ano. Exceto em 2004, quando o índice ficou abaixo de 50%, nos demais anos, sempre ficou acima da metade, chegando a concentrar mais de 90% dos assentamentos realizados em 2008 (tabela 7)

**TABELA 8**  
**Famílias assentadas nos projetos de reforma agrária, por trimestre, segundo o período/ano de criação do projeto de assentamento – Brasil (2003 a 2011)**

Ano	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	Total
2003	4.680	5.334	3.448	21.513	<b>34.975</b>
2004	8.303	13.416	20.708	38.757	<b>81.184</b>
2005	1.893	15.077	31.695	78.442	<b>127.107</b>
2006	10.616	9.779	39.500	76.424	<b>136.319</b>
2007	6.863	8.402	8.181	43.537	<b>66.983</b>
2008	137	445	5.331	64.154	<b>70.067</b>
2009	3.753	486	12.387	38.798	<b>55.424</b>
2010	2.282	2.998	6.449	26.667	<b>38.396</b>
2011	613	1.215	1.155	-	<b>2.983</b>
<b>Total</b>	<b>39.140</b>	<b>57.152</b>	<b>128.854</b>	<b>388.292</b>	<b>613.438</b>

Fonte: Sipra e Incra (2011a).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Se, entre 2003 e 2006, a cada ano, o número de famílias beneficiadas aumentou significativamente, nos anos seguintes, entra em descenso, finalizando 2010 com número próximo ao do ano inicial da série. A trajetória do primeiro mandato do presidente Lula, ascendente, entra em declínio no seu segundo mandato e repassa para o governo atual o mesmo patamar de assentamentos com que iniciou seu governo.

Os movimentos sociais rurais<sup>32</sup> veem com preocupação o andamento da reforma agrária em 2011. Se nunca ficaram plenamente satisfeitos com o que foi realizado em anos anteriores, agora manifestam estranheza por a questão do acesso à terra ter ficado ausente do principal programa social do atual governo, o Brasil Sem Miséria.

Os dados do Sipra revelam que, no primeiro semestre de 2011, o programa repetiu o baixo andamento verificado em anos anteriores. Essa constatação também concorre para aumentar o grau de incerteza quanto ao futuro da reforma agrária, ademais o esvaziamento crescente do tema na agenda governamental.

32. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Via Campesina, entre outros.

Em 2011, até meados do mês de julho, 2.983 novas famílias passaram a integrar a o programa de reforma agrária. A região Norte concentrou a maior parcela delas, sobretudo, os estados do Pará e Amazonas. Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul também se destacam como receptores de assentados no período considerado.

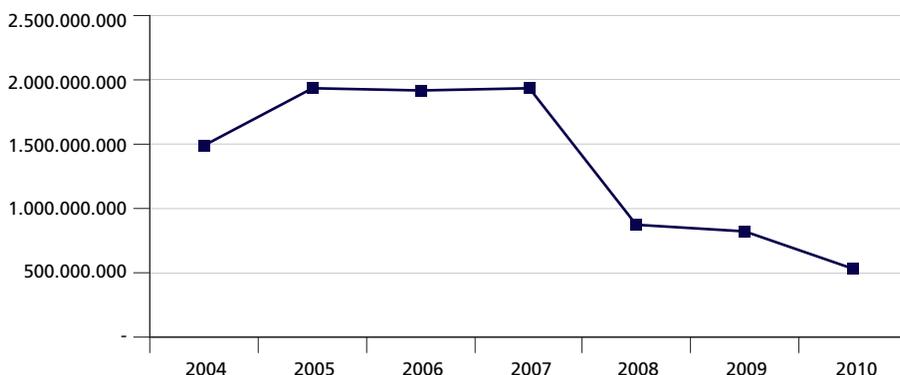
Os assentamentos de 2011 foram distribuídos por 746 projetos, significando uma média de quatro famílias assentadas em cada um, com a seguinte distribuição de acordo com o período de constituição: 4,4%, em projetos criados até 1994; 25,2%, naqueles criados entre 1995 e 2002; 32,6%, entre 2003 e 2007; e as demais 37,8%, nos projetos de criação mais recente, de 2007 em diante.

### 3.2 Principais programas da reforma agrária

#### Assentamentos para Trabalhadores Rurais

Este programa engloba as ações iniciais e básicas para a criação dos projetos de assentamento, entre as quais se destacam: *i*) vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais; *ii*) obtenção de imóveis rurais; *iii*) cadastro, seleção e homologação de famílias beneficiárias; e *iv*) licenciamento ambiental dos projetos de reforma agrária. A partir de 2007, os recursos orçamentários despendidos por este programa vêm sendo reduzidos, o que se traduz na diminuição, desde então, na quantidade de famílias assentadas a cada ano, o que é ilustrado pelo gráfico 1.

GRÁFICO 1  
**Dispêndios anuais com o programa Assentamentos para Trabalhadores Rurais (2004-2010)**  
 (Em R\$)



Fonte: Brasil ((s.d.)).  
 Elaboração: Disoc/Ipea.

A importância do programa, tanto na geração e garantia direta e indireta de emprego e renda como para a segurança e soberania alimentar e territorial, não tem tido o respaldo orçamentário necessário.

A redução dos recursos orçamentários tem tido impacto negativo nos seus resultados, em especial, as crescentes dificuldades para a obtenção de terras. Segundo relatório do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para dar cumprimento às metas governamentais estabelecidas para o ano de 2010, seria necessário aproximadamente R\$ 1 bilhão.

No final de 2009, havia um passivo de cerca de 500 milhões de reais. Ao final de 2010, esse passivo alcançou um total de 800 milhões de reais. Ainda nesta ação, foram solicitados ao Congresso Nacional 452 milhões de reais na forma de suplementação, que somente foram liberados no dia 29/12/2010, sem o equivalente dos recursos financeiros, o que inviabilizou a emissão de TDA [título da dívida agrária] para a obtenção de imóveis.<sup>33</sup>

Em 2010, a execução orçamentária<sup>34</sup> (incluindo o montante autorizado mais os restos a pagar) foi de apenas 48%, o que é indicador das dificuldades e perda de espaço da reforma agrária na agenda governamental. Esta constatação também se aplica ao programa que deve possibilitar a estruturação produtiva dos assentamentos.

#### Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento

As ações de reforma agrária contabilizam, até 2010, mais de 900 mil famílias assentadas em mais de 8,8 mil projetos de assentamentos criados e/ou reconhecidos pelo Incra. A maior parte deles ainda requerem políticas de desenvolvimento, que incluem a implantação e aperfeiçoamento da infraestrutura básica (água para consumo domiciliar e uso na produção, estradas, energia elétrica, habitações novas ou a serem melhoradas, saneamento básico), acesso a serviços públicos essenciais, como os de saúde e educação, e acesso tempestivo ao crédito. As necessidades dos assentados em serem destinatários de ações efetivas de desenvolvimento podem ser ainda mais agudas em função da localização dos projetos.

Vários assentamentos situam-se em regiões fora do circuito de mercado – onde a oferta de serviços sociais inexistente ou é extremamente precária –, não contam com infraestrutura que possibilite a mobilidade e escoamento da produção, e os canais de comercialização, quando presentes, são insuficientes. Sem a estruturação destes assentamentos, sem que sejam incluídos em um projeto de desenvolvimento e de resgate de cidadania, o risco de abandono dos projetos é real.

33. Conforme Brasil (2011b) e Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento – SigPlan (Disponível em: <[www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)>).

34. Ver detalhes sobre a execução orçamentária no Anexo Estatístico desta edição.

O programa vem acumulando grande parte dos recursos autorizados em “restos a pagar”. Em 2010, estava prevista e autorizada a aplicação de cerca de R\$ 1,4 milhão, mais R\$ 1,0 milhão de restos a pagar de exercícios anteriores, totalizando um gasto potencial de quase R\$ 2,5 milhões. Contudo, foram efetivamente liquidados apenas a terça parte deste montante: R\$ 435 milhões.

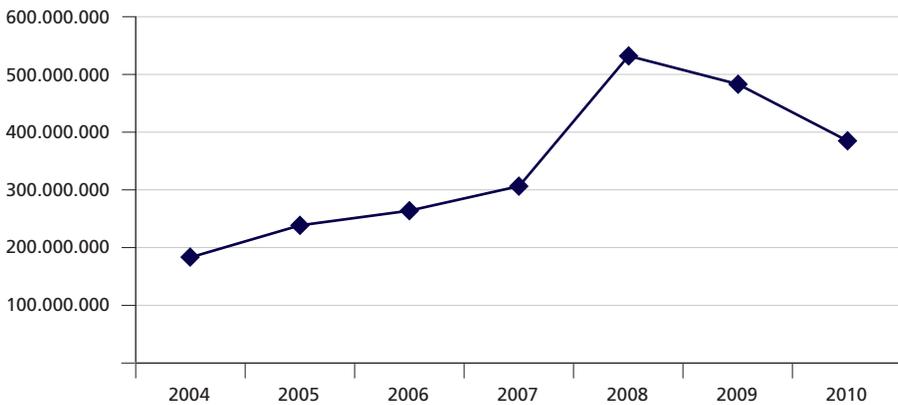
Entre suas principais atribuições estão a concessão de crédito de instalação para as famílias assentadas e a implantação e recuperação da infraestrutura básica de projetos de assentamento. A concessão de crédito para instalação atendeu aproximadamente 65 mil famílias e absorveu 61% dos recursos pagos em 2010; a implantação e recuperação de infraestrutura básica beneficiou mais de 70 mil famílias. Juntas, tais ações concentraram 87% dos gastos do programa.

A aplicação de recursos para o desenvolvimento deste programa teve ponto alto em 2007, dado o acúmulo de famílias assentadas entre 2004 e 2007 (411,6 mil). No entanto, sem ter como atender a todas as famílias assentadas e projetos criados, os montantes aplicados diminuem nos anos seguintes (gráfico 2).

#### GRÁFICO 2

#### Dispêndios com o programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento (2004-2010)

(Em R\$)



Fonte: Brasil ([s.d.]).  
Elaboração: Disoc/Ipea.

As dificuldades que têm sido enfrentadas na execução desses programas, resultando na diminuição de famílias assentadas, bem como a continuidade dos acampamentos de trabalhadores rurais sem-terra, potencializam a eclosão de conflitos rurais, na medida em que travam o processo de democratização do acesso à terra, impossibilitando àquelas famílias os benefícios econômicos, sociais e políticos decorrentes do programa de reforma agrária.

### 3.3 Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

Duas normas publicadas em 2010 – a Lei nº 12.188 e o Decreto nº 7.215 – deram novo molde à política de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) ao instituírem a chamada pública como forma de seleção de órgãos ou entidades que prestassem tais serviços. A inovação completou-se com a inserção, na Lei nº 8.666/1993, de dispositivo que dispensa a licitação para contratação de empresas de Ater, superando a exigência que, até então, obrigava MDA e Incra a realizar processo licitatório para firmar convênios de prestação de serviço segundo a regra da melhor proposta. Com a nova lei, o valor do serviço é, de antemão, fixado na chamada pública, e as empresas – públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos – que concorrem na seleção devem credenciar-se no MDA, comprovando possuir infraestrutura operacional, conhecimento técnico e científico na área de atuação, experiência na execução de serviços por mais de dois anos e capacidade de atendimento não inferior à proporção de um técnico para cada 85 famílias.

Entre seus princípios, a nova Lei de Ater cita o desenvolvimento rural sustentável, a gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços – sem mencionar sua universalização<sup>35</sup> –, o respeito à equidade de gênero, raça e geracional, e a promoção de segurança alimentar. Seus objetivos citam o apoio às vocações regionais, o aumento da produtividade e a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, com sua inserção nas cadeias de produção e mercado e com estímulo ao cooperativismo e à formação de técnicos. Os novos requisitos de contratação, a princípio, visam dar garantias de qualidade e continuidade aos serviços, mas, ao mesmo tempo, ao colocarem exigências de patrimônio e de histórico de funcionamento para credenciar as entidades de Ater, eles limitam a possibilidade de grupos organizados de trabalhadores e assentados, dotados de conhecimento e formação técnica, participarem de seleções para atuar nas próprias comunidades onde residem.

Pelo caráter recente da alteração normativa, não cabe comparar aqui seus efeitos ao do anterior modelo de contratação. Convém, porém, recapitular o desempenho do programa, em suas diferentes modalidades, a fim de esboçar um cenário atual do serviço de Ater prestado a agricultores e assentados do país, mesmo sem ser possível oferecer uma avaliação da efetividade e da assiduidade desta prestação.

---

35. Em nenhum dos estados onde foram propostas chamadas públicas, o número total de assentamentos e famílias assentadas foi incluído nos lotes que são objeto de prestação de serviços de Ater.

Os dados dos serviços de Ater prestados a agricultores familiares, por exemplo, apontam uma variação negativa de cerca de 803 mil famílias atendidas em 2008 para pouco mais de 446 mil em 2010.<sup>36</sup> A cobertura corresponde a 18% da meta (2,4 milhões) e a aproximadamente 12% do número estimado de agricultores familiares do país – 3,5 milhões, considerando o total de estabelecimentos de agricultura familiar levantado no Censo Agropecuário 2006, menos o número de famílias assentadas. Apenas 3,7% (R\$ 9,7 milhões) dos R\$ 264,6 milhões previstos para 2010 foram executados. Esta diferença pode ser atribuída, em parte, à promulgação da nova lei, que trouxe novos parâmetros à contratação dos serviços e, à primeira vista, ajuda a esclarecer o hiato entre a cobertura e a meta, embora a análise do desempenho de outras linhas de Ater demonstre nem sempre haver correlação entre execução do orçamento financeiro previsto e cumprimento das metas físicas estipuladas.<sup>37</sup>

Outras ações de Ater, voltadas a públicos específicos, tiveram desempenho variável nos últimos anos: a Ater para quilombolas, que contemplou 50 comunidades em 2008, chegou a 201 assistidas em 2010, próxima à meta de 230; a Ater especializada para mulheres rurais chegou a 29 projetos em 2010 (acima da meta de 25), mas decaiu de um índice de 36 projetos assistidos em 2008 (quando a meta era 95); a ação de “Apoio a projetos de inovação tecnológica da agricultura familiar no semiárido”, sem ter favorecido nenhum projeto em 2008-2009, alcançou dois projetos em 2010; e, por fim, a “Formação de agentes de Ater” teve um salto de 4,5 mil para 17,1 mil agentes formados entre 2008 e 2010.

A evolução da política de Ater específica para assentados – Assessoria Técnica Social e Ambiental (Ates) –, enfocando a contratação por convênio em período anterior à nova lei, atesta a ampliação da capacidade de prestação do serviço: o Incra (2011a; 2011b) registra que, entre 2003 e 2010, o número de famílias beneficiadas cresceu de cerca de 100 mil para 287 mil – embora tivesse chegado a 415 mil em 2008. A cobertura, em 2010, representa cerca de 70% da meta estabelecida no PPA (403 mil) e um terço do total de famílias assentadas; e o total do valor realizado (R\$ 55,6 milhões) equivale a 17% da meta (R\$ 311 milhões).<sup>38</sup> Tais reduções também podem estar relacionadas à mudança no marco normativo. Com a nova forma de contratação, MDA e Incra lançaram um conjunto de chamadas públicas para estender tais serviços a grupos sociais específicos e populações ainda não atendidas pelos convênios existentes.

36. Em relação aos dados sobre serviços de Ater citados, ver Ação 4470 (Assistência Técnica e Capacitação de Assentados) e Ação 4260 (Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares) em Brasil (2011a).

37. Ver dados do Programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar (1427) nos *Relatórios de Avaliação: Plano Plurianual 2008-2011* (vários anos).

38. A superioridade do valor da Ater para assentados em relação ao destinado à assistência prestada a agricultores familiares em geral – público três vezes maior que o primeiro – explica-se pelo fato de a primeira envolver a elaboração de planos de desenvolvimento de assentamentos (PDAs) e outras formas de assessoramento – de questões de infraestrutura e moradia até a criação de projetos produtivos –, ao passo que a Ater para agricultores familiares é uma ação do PRONAF, realizada por meio de repasses a organizações locais conveniadas ao MDA – Emater, Sindicatos Rurais etc. – que oferecem o serviço em suas sedes e às quais, no mais das vezes, o agricultor recorre por iniciativa própria.

A análise dos resultados destas chamadas, a essa altura, não permitiria, porém, mais que estimar em que medida seus critérios encontram ressonância entre as potenciais entidades prestadoras do serviço em cada estado.<sup>39</sup>

É difícil oferecer indicação precisa do número de famílias assentadas atendidas por esses convênios de Ates, uma vez que suas Descrições de Objeto nem sempre apresentam estimativa a respeito. A ausência de informações mais precisas quanto ao número de beneficiários e às áreas de atuação em boa parte desses instrumentos de contratação explica-se não por uma deficiência, mas, quase sempre, pela necessidade que as SRs têm de deslocar os prestadores de serviços de Ates segundo as demandas e urgências verificadas – com a criação de novos projetos de assentamento, por exemplo – sob sua jurisdição. Como, em geral, as SRs dispõem de poucos recursos para contratar serviços e enfrentam preocupante esvaziamento do quadro funcional, elas se veem, amiúde, compelidas a atenuar tais dificuldades por meio de contratos menos restritivos, que lhes permitam administrar a execução dos serviços de modo a garantir a cobertura de Ates ao maior número possível famílias.

Analisadas globalmente, as informações do Inkra para todas as SRs dão conta de que, em dezembro de 2010, apenas um terço das famílias assentadas – ou 287,8 mil – tinha acesso a Ates. Conforme se pode verificar na tabela 9, as regiões com maior cobertura de serviços de Ates para as famílias assentadas foram o Sudeste, com 67%, e o Sul, com 88% de famílias atendidas, onde se situam as duas SRs que atingiram a universalidade na prestação: RS e SC. A região Norte registrou a menor proporção de famílias atendidas: 23%. Cumpre notar que, além de duas SRs da região – Roraima e Amapá, que juntas somam 28,2 mil famílias assentadas – não terem realizado ações de Ates em 2010, o Norte concentra o maior número de famílias assentadas do país, cerca de dez vezes mais que o Sul e o Sudeste. Na região Nordeste, a cobertura relativamente baixa se explica pela disparidade entre as SRs do número de famílias atendidas: enquanto a Ates do Maranhão cobre apenas 10% das famílias, nas SRs de Alagoas, Sergipe, Ceará e Bahia os atendimentos variam entre 87% a 89% do total; é, contudo, importante assinalar que o número médio de famílias assentadas nessas SRs é quase seis vezes menor que o do Maranhão.

---

39. No fim de 2010, o MDA lançou três conjuntos de chamadas públicas. O primeiro, no âmbito do programa de Crédito Fundiário, reunia dez chamadas para nove estados – BA, ES, MA, MS, PE, PI, RN, RS, SP –, com orçamento de R\$ 15 milhões e previsão de cobertura para 18,5 mil famílias; entre essas, uma (SP) não selecionou nenhuma entidade e outras quatro (MA, RS e duas do PI) obtiveram respostas parciais, reduzindo seu potencial para 14,3 mil famílias. O segundo conjunto, no âmbito da operação Arco Verde, devia cobrir 16 municípios amazônicos, somando R\$ 12 milhões e um público de 6,4 mil famílias; como em três das 11 chamadas não houve seleção, a cobertura prevista deve cair a 4,7 mil famílias. O terceiro conjunto engloba 82 Territórios da Cidadania, dispondo de R\$ 170 milhões em recursos para atender a 170 mil famílias; como 30 chamadas resultaram ou em seleção parcial ou não seleção de empresas, 48 mil famílias devem, a princípio, ser excluídas. Das superintendências regionais (SRs) do Inkra, 12 não aderiram ainda à nova forma contratação: TO, AL, AP, MA, AM, MT, RS, SC, SP, RJ, BA e GO. À exceção de RJ, AM e GO, elas ainda mantêm serviços de Ater por convênios anteriores ao novo marco normativo (todos criados em 2008): em conjunto, eles somaram, em 2010, R\$ 27,6 milhões. O gasto total com convênios de Ater para assentados chegou a R\$ 58,7 milhões em 2010.

TABELA 9  
**Famílias assentadas/atendidas por Ates, por SRs e regiões (dez. 2010)**

SRs	Famílias assentadas	Famílias com Ates	%
AC	21.302	7.400	35
AM	51.632	3.220	6
AP	12.645	0	0
PA-Belém	82.494	8.363	10
PA-Marabá	68.858	27.384	40
PA-Santarém	70.686	16.349	23
RO	19.201	7.980	42
RR	15.652	0	0
TO	23.301	15.137	65
<b>Norte</b>	<b>365.771</b>	<b>85.833</b>	<b>23</b>
AL	12.235	10.860	89
BA	40.233	35.493	88
CE	20.955	18.205	87
MA	117.526	12.094	10
PB	12.280	7.446	61
PE	21.310	6.384	30
MSF (Médio São Francisco)	10.870	3.289	30
PI	30.136	4.954	16
RN	19.455	6.930	36
SE	8.328	7.216	87
<b>Nordeste</b>	<b>293.328</b>	<b>112.871</b>	<b>38</b>
DF e Entorno	12.673	7.646	60
GO	11.939	5.581	47
MT	73.401	9.000	12
MS	27.145	11.264	41
<b>Centro-Oeste</b>	<b>125.158</b>	<b>33.491</b>	<b>27</b>
ES	4.156	3.556	86
MG	15.218	10.936	72
RJ	3.489	2.324	67
SP	15.812	8.919	56
<b>Sudeste</b>	<b>38.675</b>	<b>25.735</b>	<b>67</b>
PR	15.839	11.837	75
RS	12.876	12.876	100
SC	5.169	5.169	100
<b>Sul</b>	<b>33.884</b>	<b>29.882</b>	<b>88</b>
<b>Brasil</b>	<b>856.816</b>	<b>287.812</b>	<b>34</b>

Fonte: Incra (2011a).

As conclusões que se podem esboçar acerca da assistência técnica para os assentados de reforma agrária, entretanto, envolvem, como problema, a própria incerteza relativa à cobertura do programa. Não se trata de uma questão de abrangência, estritamente quantitativa – sob qualquer ótica, o serviço está longe da universalização –, mas da ausência de garantias da prestação efetiva do serviço e de sua qualidade. Conforme consta no *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011* (ano-base 2010) (BRASIL, 2011a), é difícil avaliar a satisfação dos beneficiários, porque não há avaliação sistemática ou relatório anual do programa. Não há informações, captadas a partir do público destinatário do programa, sobre o número de visitas efetivamente realizadas pelos técnicos nem sobre a frequência com que os técnicos realizam tais visitas; noutros termos, o número de famílias atendidas por Ates constitui, a rigor, o número potencial de famílias a serem atendidas, dadas as contratações feitas e os recursos disponíveis.

Esse problema de verificação pode ser estendido – e com maior razão, visto que se trata de um público mais difuso – à prestação de serviços de Ater aos agricultores familiares em geral, realizada mediante convênio celebrado entre o MDA e entidades às quais o ministério repassa recursos. A mudança do marco normativo não previu um mecanismo capaz de dirimir o problema da garantia de prestação do serviço.<sup>40</sup>

Afora o problema da execução do serviço, resta a questão de sua qualidade. Um relatório do TCU (BRASIL, 2010, p. 376-379) aponta que os beneficiários de Ater se mostram insatisfeitos com o programa, que seja pela descontinuidade de suas ações ou pelo caráter limitado da abordagem dos técnicos, que admitem se ater à elaboração de projetos para obtenção de financiamento do Pronaf, abstendo-se de acompanhar sua execução. Como, ademais, as entidades contratadas, públicas ou privadas, estão, em grande parte, habituadas a prestar serviço a setores mais capitalizados do campo (e a nova lei de Ater, por seus critérios de certificação, tende a reforçar tal dimensão), as orientações dadas por seus técnicos a assentados e agricultores, reiterando modelos adotados pela agricultura de grande escala, monocultora, intensiva em insumos e automação, nem sempre são adequadas às condições de produção que caracterizam estes últimos – a escassez de terra, a conciliação da produção comercial com o autoconsumo, a estreita margem de endividamento para aquisição de insumos externos etc.

O problema da garantia de execução e qualidade da assistência técnica, cujas causas podem ser buscadas no desmonte do sistema público federal de Ater – marcado pelo fim da Embrater – e no enfraquecimento institucional do Incra, reflete o relativo

---

40. Embora seja cedo para julgar sua abrangência, a cobertura da Ates contratada por chamada pública para assentamentos, considerando apenas o conjunto das famílias assentadas sob as nove SRs que lançaram o instrumento entre 2010 e 2011, é de apenas 24% do total. Mesmo esta cobertura é, a princípio, somente *potencial*, refletindo antes a capacidade contratada de prestação de serviço que sua efetiva e satisfatória implementação, cuja apuração demanda um sistema de avaliação ainda não constituído.

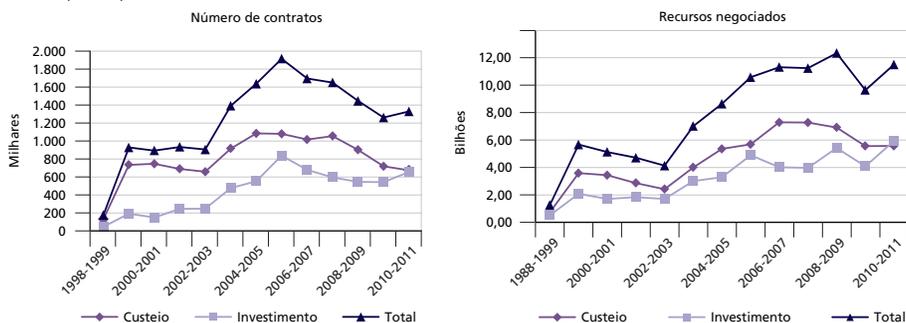
desconhecimento existente a respeito de sua prestação ao beneficiário direto. Mas, de uma perspectiva mais geral, estas insuficiências no serviço de Ater exprimem parte de uma questão maior, a saber, a indefinição do Estado em relação ao modelo de produção agrícola e organização agrária que interessa à sua estratégia de desenvolvimento.

### 3.4 Desempenho do PRONAF

O montante previsto para o Plano-Safra 2010-2011 foi de R\$ 16 milhões. O valor total dos contratos da última safra atingiu R\$ 11,5 milhões, chegando a um percentual de 71,8% do previsto, superior ao da safra anterior (65%). O programa apresentou, em 2010-2011, desempenho distinto da tendência observada nos últimos anos, que era de redução do número de contratos e do valor negociado. O total de contratos efetutados subiu 5,4% em relação ao ano agrícola anterior, enquanto o volume negociado, com oscilação bem mais positiva, aumentou 19,3%.

A desagregação dos dados por modalidade de crédito revela o desempenho superior dos contratos de investimento, com alta de 21% no número e 45% nos recursos contratados. Entre os contratos de custeio, houve redução de 6% do número total, com relativa estagnação dos valores negociados em comparação ao ano anterior. Na última safra, os números de contratos de custeio e de investimento se equipararam, situação diferente das demais safras, quando os primeiros sempre superavam os segundos. Isso pode indicar mudança no comportamento do agricultor no sentido de priorizar o incremento e melhoria de seu parque de produção em detrimento do financiamento da produção propriamente dita.

GRÁFICO 3  
Evolução do crédito PRONAF por modalidade<sup>1</sup> (1998-2011)  
(Em R\$)



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) (somente exigibilidade bancária), BANCOOB, BANSICREDI, Basa, BB, BNB e BNDES.

Nota: <sup>1</sup> Atualizações referentes a: 1) safra 2008-2009: BCB, até 6/2008; BANCOOB, até 9/2008; Banco Cooperativo Sicredi, até 5/2009; Banco da Amazônia (Basa), até 6/2008; Banco do Brasil (BB), até 5/2009; Banco do Nordeste do Brasil (BNB), até 4/2009; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 13/7/2009, 14:45:34. Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV. 2) Safra 2009-2010: BCB, até 6/2009; BANCOOB, até 7/2010; Banco Cooperativo Sicredi, até 4/2010; Basa, até 10/2009; BB, até 6/2010; BNB, até 5/2010; BNDES, até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 24/8/2010. 3) Safra 2010-2011: BCB, até 6/2009; BANCOOB, até 6/2011; Banco Cooperativo Sicredi, até 6/2011; Basa, até 6/2011; BB, até 6/2011; BNB, até 6/2011; BNDES, até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações.

Uma análise a partir do enquadramento permite ver o desempenho do PRONAF em relação aos segmentos de seu público. O PRONAF A, destinado para investimento aos assentados, apresentou maior incremento no número de contratos: 67 mil contratos, 3,8 vezes mais em relação ao ano agrícola anterior. Tal incremento representa mais de um quarto do aumento do número de contratos feitos em 2010-2011. O volume de recursos chegou a cerca de R\$ 744 bilhões – mais que o dobro do efetuado em 2009-2010 e quase um terço do incremento total negociado. O PRONAF A/C, destinado ao custeio da produção agrícola dos assentados, também apresentou aumento, porém inferior. O número de contratos subiu 11%, e o de recursos, 7%. O número de contratos (5 mil) representa 0,5% do seu público-alvo, atestando o ínfimo índice de financiamento da produção agrícola entre assentados da reforma agrária.

O Grupo B do PRONAF apresentou aumento de 50% no número de contratos. Com elevação de 52%, a oscilação dos valores acompanhou o aumento de agricultores atendidos e, mesmo apresentando os valores de contrato mais baixos entre os segmentos, significou um incremento de 19% do total.

Atendendo o público mais capitalizado dos agricultores familiares, o PRONAF CDE (ora denominado “Agricultura familiar”) obteve redução do número de contratos. Com pouco mais de 793 mil assinados, decresceu 11% em relação ao ano agrícola anterior, atenuando a intensidade do aumento total de contratos ocorrida em 2010-2011. Por outro lado, apresentou oscilação positiva de 8% nos valores, chegando a um volume negociado de R\$ 9,8 bilhões. O segmento foi o que mais contribuiu (em 48%) para o incremento total dos recursos. Constatase, pois, um aumento do valor médio dos contratos, do que se infere que a tendência desta linha é beneficiar os agricultores mais ricos da categoria.

TABELA 10

### Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por enquadramento (2009-2010 e 2010-2011)<sup>1</sup>

(Em R\$ milhões)

Ano agrícola Enquadramento	2009-2010		2010-2011		Variação (%)	
	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Grupo A	14.003	241,83	67.001,00	743,96	378	208
Grupo A/C	4.529	18,94	5.016,00	20,34	11	7
Grupo B	295.244	543,26	444.330,00	826,65	50	52
“Agricultura familiar” (C+D+E)	894.206	8.498,02	793.431	9.839	-11	16
Exigibilidade bancária	5.627	165,35	-	-	-100	-100
Ident./Não registrado	82	0,82	-	-	-100	-100
Grupo Z Fumo	7.536	26,92	-	-	-100	-100
Ident. pendente	37.707	133,48	17.376,00	54,56	-54	-59
<b>Total</b>	<b>1.258.934</b>	<b>9.628,61</b>	<b>1.327.154,00</b>	<b>11.484,07</b>	<b>5</b>	<b>19</b>

Fonte: BCB (somente exigibilidade bancária), BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BNB e BNDES.

Nota: <sup>1</sup> Atualizações referentes a: 1) Safra 2009-2010: BCB, até 6/2009; BANCOOB, até 7/2010; Banco Cooperativo Sicredi, até 4/2010; Basa, até 10/2009; BB, até 6/2010; BNB, até 5/2010; BNDES, até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações.

Data da Impressão: 24/08/2010. 2) Safra 2010-2011: BCB, até 6/2009; BANCOOB, até 6/2011; Banco Cooperativo Sicredi, até 6/2011; Basa, até 6/2011; BB, até 6/2011; BNB, até 06/2011; BNDES, até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações.

Ao analisar a distribuição do crédito PRONAF entre as regiões, verifica-se um aumento da participação relativa das regiões Norte e Nordeste, uma redução no Sul, e manutenção das regiões Sudeste e Centro-Oeste nos patamares da safra anterior. No Norte, o número de contratos mais que duplicou, atendendo a mais de 87 mil agricultores. Seu montante de recursos negociados apresentou o maior aumento relativo (75%), correspondente, no total, a 6,6% dos contratos e 7,5% dos recursos. O aumento de sua participação se deve, sobretudo, à evolução do PRONAF A, do qual detém a maior parcela de contratos e recursos.

A região Nordeste aumentou em 6% sua participação no número e contratos, chegando à proporção de 37% sobre o total. Por outro lado, o percentual de recursos praticamente manteve-se o mesmo em relação ao ano agrícola anterior. A variação anual foi positiva em cerca de 25%, tanto para o número de contratos quanto para valores negociados. O aumento relaciona-se estreitamente à melhora de desempenho do Grupo B.

A região Sul foi a única que apresentou redução no número de contratos: menos 17% em relação à safra anterior, mas com incremento de 13% de recursos aplicados. Seguiu nisso o desempenho do Grupo CDE, segmento do qual a região possui a maior fatia. Assim, o Sul manteve a maior participação na captação de recursos do PRONAF, mas perdeu a liderança para o Nordeste em termos de contratos negociados.

TABELA 11

**Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF, por regiões e enquadramento (2010-2011)<sup>1</sup>**

(Em R\$ milhões)

Regiões	Centro-Oeste		Norte		Nordeste		Sul		Sudeste	
	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Grupo A	1.943	37,60	49.788	456,57	8.555	160,16	4.089	0,00	2.626	42,71
Grupo A/C	815	3,55	710	3,12	1.461	5,18	827	3,07	1.203	5,41
Grupo B	1.654	3,31	14.534	27,66	380.494	708,77	54	0,10	47.594	86,81
CDE	40.430	800,69	22.325	376,76	98.640	807,29	453.216	5307,00	178.820	2546,82
Ident. pendente	-	0,00	-	0,00	1	0,00	17.369	54,55	6	0,01
<b>Total geral</b>	<b>44.842</b>	<b>845,14</b>	<b>87.357</b>	<b>864,12</b>	<b>489.151</b>	<b>1681,41</b>	<b>475.555</b>	<b>5411,64</b>	<b>230.249</b>	<b>2681,76</b>

Fonte: BCB (somente exigibilidade bancária), BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BNB e BNDES.

Nota: <sup>1</sup> Atualizações referentes a: BCB, até 6/2009; BANCOOB, até 6/2011; Banco Cooperativo Sicredi, até 6/2011; Basa, até 6/2011; BB, até 6/2011; BNB, até 6/2011; BNDES, até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações.

O comportamento do crédito PRONAF entre grupos e regiões está estreitamente associado ao desempenho dos agentes financeiros que o operam. O Banco do Brasil (BB) apresentou queda de 18% no número de contratos

e elevação de 6% nos recursos negociados. É o maior operador do Grupo CDE, detendo mais de 80% do volume negociado e dos contratos, percentual semelhante ao que detém nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde predominam, justamente, os contratos do PRONAF CDE. Sob o Banco da Amazônia(Basa), o número de contratos quase quintuplicou em relação ao ano agrícola 2009-2010. Os recursos contratados subiram quase 300%. Em 2010-2011, a instituição concentrou 74% dos contratos e 61% do montante do Grupo A, afirmando-se como principal financiador do segmento; na região Norte, respondeu por 73% dos contratos. Já o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), principal agente financeiro do PRONAF nessa região, participando em 83% dos contratos e com 73% dos valores, apresentou elevação de 50% no número de agricultores atendidos e de quase 70% do montante disponibilizado. Dos agricultores que efetuaram contrato com esse banco, 91% são do segmento B do PRONAF, os quais obtiveram 56% dos recursos contratados.

TABELA 12

**Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF, por agente financeiro e enquadramento (2010-2011)<sup>1</sup>**

(Em R\$ milhões)

Agentes financeiros/enquadramento	BANCOOB		Sicredi		Banco da Amazônia		Banco do Brasil		Banco do Nordeste	
	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Grupo A	-	-	-	-	49.299	450,79	8.771	127,74	8.931	165,43
Grupo A/C	-	-	-	-	581	2,54	2.953	12,48	1.482	5,32
Grupo B	-	-	-	-	17.657	33,90	14.446	28,23	412.227	764,52
CDE	2.826	243,05	90.868	1225,16	-	-	669.912	7948,20	29.825	422,14
Ident. pendente	-	-	-	0,00	-	-	17.376	54,56	-	0,00
<b>Total geral</b>	<b>2.826</b>	<b>243,05</b>	<b>90.868</b>	<b>1225,16</b>	<b>67.537</b>	<b>487,23</b>	<b>713.458</b>	<b>8171,21</b>	<b>452.465</b>	<b>1357,42</b>

Fonte: BCB (somente exigibilidade bancária), BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BNB e BNDES.

Nota: <sup>1</sup> Atualizações referentes a: BCB, até 6/2009; BANCOOB, até 6/2011; Banco Cooperativo Sicredi, até 6/2011; Basa, até 06/2011; BB, até 6/2011; BNB, até 6/2011 e BNDES, até 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações.

Fica evidente que o desempenho do crédito PRONAF em seus distintos segmentos e regiões acompanha o melhor ou pior desempenho dos principais agentes financeiros. O Grupo A obteve aumento significativo devido à melhora do desempenho do Banco da Amazônia junto ao público da região Norte. O Grupo B, concentrado no Nordeste, foi mais bem atendido pelo crédito em função do melhor desempenho do Banco do Nordeste. Contudo, nas demais regiões, em especial no Sul, o Banco do Brasil foi responsável pela queda do número de contratos, a despeito do aumento dos valores contratados, o que pode indicar uma priorização desse banco em favor dos agricultores mais capitalizados do Grupo CDE, que, sob a lógica bancária, oferecem menor risco ao operador financeiro.

### Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA

Desenvolvido com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do MDA, o PAA tem funcionado como exitoso instrumento de estruturação produtiva dos pequenos produtores rurais e importante meio de promoção da segurança alimentar de famílias pobres. A garantia de compra da produção e a autonomia em relação aos intermediários estimulam os agricultores a planejar suas atividades, a envolver a mão de obra da família em vista da oportunidade de comercialização e a privilegiar a cultura de gêneros alimentícios adquiríveis pelo programa. Os agricultores que desejam participar do programa devem obter uma Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP) ou uma Declaração de Aptidão do Programa de Aquisição de Alimentos (DAPAA).

As cinco modalidades que compõem o PAA são operadas em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) ou mediante convênios firmados com governos estaduais e municipais. A CONAB encarrega-se de três: Compra com Doação Simultânea (CPR-Doação), a Formação de Estoque (CPR-Estoque) e a Compra Direta (CDAF). As duas primeiras, à medida que, para assegurar escala e variedade da produção, condicionam a participação do agricultor à sua vinculação a uma associação, ajudam a promover a auto-organização dos produtores. A remuneração máxima anual por produtor nessas modalidades é de R\$ 4,5 mil. A modalidade permite adquirir alimentos *in natura* e processados, e remunera melhor os produtos orgânicos que os convencionais. Pela CDAF, são adquiridos produtos até o limite de R\$ 8 mil por fornecedor.

Entre as modalidades operadas pela CONAB, o MDA atua apenas na CPR-Estoque e no CDAF, ao passo que o MDS, além destas duas, responde pela CPR-Doação – a maior modalidade em recursos, número de fornecedores e quantidade adquirida –, bem como coordena a Compra Direta Local com Doação Simultânea – executada por municípios via convênio com o MDS – e o PAA Leite. O PAA Leite chega a 1,2 mil municípios dos estados da região Nordeste e do norte de Minas Gerais. Para participar, os fornecedores devem ter produção limitada a 100 litros de leite/dia, possuir DAP e comprovante de vacinação dos animais. O produtor individual entrega o leite a um laticínio contratado pelo MDS por licitação ou, se pertence a uma associação, a um laticínio contratado por ela. Podem receber o leite famílias cuja renda *per capita* seja de até meio salário mínimo e entre cujos membros haja crianças de 2 a 7 anos, nutrizes, gestantes e idosos.

Resultados do PAA-CONAB<sup>41</sup>

Considerando, na tabela 13, a evolução dos recursos aplicados nas três modalidades do PAA-CONAB, pode-se observar que, de 2005 a 2006 e de 2008 a 2009, o programa teve os maiores acréscimos orçamentários, respectivamente 78% e 33% – primeiro, em virtude do início da participação do MDA nas operações e, depois, em função do reajuste de R\$ 1.000 no valor máximo de remuneração por produtor – e o último biênio registrou o menor crescimento anual do volume de recursos aplicados, algo em torno de 4%.

TABELA 13  
Evolução dos recursos aplicados na aquisição de produtos (MDS + MDA) (2003-2010)  
(Em R\$ mil)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>	<b>81.541,2</b>	<b>107.185,8</b>	<b>112.791,6</b>	<b>200.954,5</b>	<b>228.352,9</b>	<b>272.490,4</b>	<b>363.381,9</b>	<b>379.735,5</b>

Fonte: CONAB.

A diferença refletiu-se na redução de 4% do número de fornecedores do programa de 2009 a 2010, como mostra a tabela 14. O acréscimo de quase 40% dos recursos aplicados entre 2008 e 2010 explica-se, antes, pelo reajuste dos valores máximos pagos a cada família fornecedora que por uma expansão do programa, razão pela qual o número de fornecedores parece ter-se estagnado no período. Com a expansão prevista no Plano Brasil Sem Miséria para o PAA, cuja meta é incluir 445 mil famílias<sup>42</sup> até 2014, espera-se que esses números conheçam significativo crescimento no futuro próximo.

TABELA 14  
Evolução do número de fornecedores participantes (MDS + MDA) (2003-2010)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>	<b>40.728</b>	<b>49.792</b>	<b>51.975</b>	<b>86.543</b>	<b>92.372</b>	<b>90.634</b>	<b>98.340</b>	<b>94.398</b>

Fonte: CONAB.

O desempenho por modalidade e fonte dos recursos aplicados permite esmiuçar com mais acuidade a forma de participação de cada ministério. A tabela 15 mostra que o crescimento dos recursos aplicados no PAA-CONAB – de R\$ 272,4 milhões, em 2008, a R\$ 379,7 milhões, em 2010 – tem sido determinado pelo aumento do investimento do MDS no programa, em contraste com redução, em termos de participação relativa e valor absoluto, da

41. Todas as informações sobre a evolução recente do PAA-CONAB estão disponíveis na página da CONAB na internet: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1133&t=2>>. Os sumários executivos trazem sobre o programa um conjunto de dados mais rico do que é possível oferecer no espaço desta seção.

42. Cada família corresponde a um fornecedor.

contribuição do MDA: enquanto o MDS investiu, em 2010, 73% a mais que em 2008, e passou a responder por 85% do total do PAA-CONAB, o MDA reduziu em um terço seu investimento e diminuiu de 32% para 15% sua participação. No mesmo período, a modalidade CDAF, que opera com maiores valores por família (R\$ 8 mil) e adquire a produção já realizada – beneficiando setores mais estruturados da agricultura familiar –, passou a responder pela maior parte dos recursos do MDA, embora seu valor absoluto tenha praticamente estagnado de 2008, quando representava menos da metade, a 2010, quando era mais de 70% do total.

Do lado do MDS, percebe-se que a modalidade CPR-Doação, que atende a produtores rurais geralmente mais pobres e desestruturados economicamente, representou, nesse período, sempre mais da metade do total de recursos aplicados: 97%, em 2008, 55%, em 2009, e 84%, em 2010. A CPR-Estoque, que visa um público de características semelhantes, teve desempenhos opostos em cada ministério: no MDS, saiu do patamar de menos de R\$ 1 milhão investido em 2008 para alcançar R\$ 31 milhões em 2010, ao passo que, no MDA, em que esta modalidade chegara a absorver 52% dos recursos em 2008, ela sofreu uma perda de 65% em valores aplicados em 2010 e reduziu sua participação para 28% do total. Esta circunstância indicará talvez um movimento de especialização dos ministérios por modalidades: o MDA concentraria seus recursos na CDAF, retirando-se das modalidades que atenderiam a segmentos mais pobres da agricultura familiar; estes, por sua vez, seriam incorporados pelo MDS, cuja área de atuação abrangeria cada vez mais as modalidades CPR-Doação e CPR-Estoque, e cada vez menos a CDAF.

TABELA 15  
Evolução dos recursos aplicados, por modalidade e fonte (2008-2010)  
(Em R\$ milhões)

Ano	MDS				MDA			MDS + MDA
	CDAF	CPR-Doação	CPR-Estoque	Total MDS	CDAF	CPR-Estoque	Total MDA	Total
2008	3.596,0	181.747,0	892,0	186.235,1	41.087,1	45.168,2	86.255,3	<b>272.490,4</b>
2009	109.184,5	150.375,1	14.185,7	273.745,4	57.249,6	32.386,8	89.636,5	<b>363.381,9</b>
2010	19.179,2	272.457,8	31.004,7	322.641,9	40.902,5	16.191,0	57.093,5	<b>379.735,6</b>

Fonte: CONAB.

As diferenças quanto às modalidades refletem-se nas diferenças com respeito aos públicos atendidos. Na tabela 16, vê-se que, nos últimos três anos, as modalidades do PAA-CONAB, via recursos do MDS, responderam

pela maioria das famílias beneficiadas – 71%, em 2008, 78%, em 2009, e 88%, em 2010 –, com redução proporcional do público nas linhas executadas com orçamento do MDA. Surpreende a retração do número total de famílias fornecedoras nas modalidades operadas por este ministério: de 26,1 mil para 10,5 mil, um decréscimo de 60% de 2008 a 2010. Por outro lado, o total de famílias beneficiadas pelas modalidades do PAA-CONAB operadas com recursos do MDS aumentou de 64,5 mil para 83,8 mil (quase 30%) no período. A modalidade CPR-Doação – de caráter mais estruturante – responde hoje por 88% desse total.

TABELA 16  
Evolução do número de famílias, por modalidade e fonte (2008-2010)

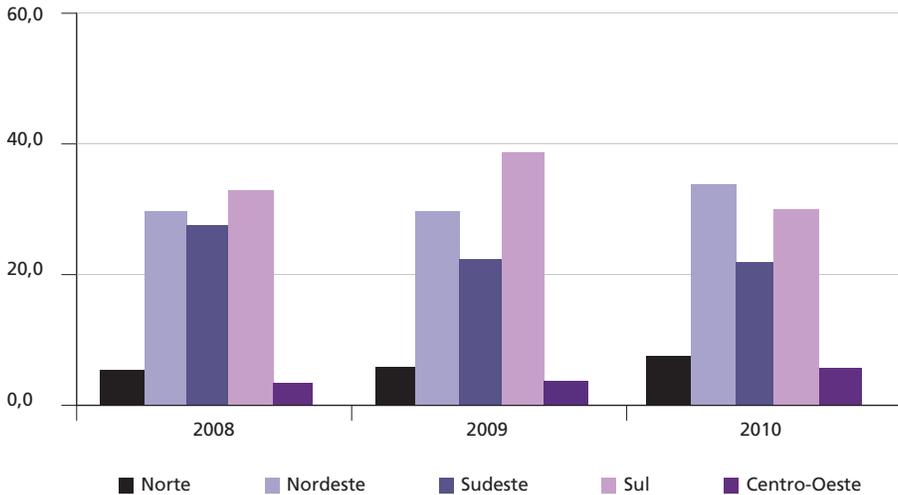
Ano	MDS				MDA			MDS + MDA
	CDAF	CPR-Doação	CPR-Estoque	Total MDS	CDAF	CPR-Estoque	Total MDA	Total
2008	1.076	63.043	416	64.535	12.448	13.651	26.099	<b>90.634</b>
2009	29.539	44.352	3.621	77.512	13.326	7.502	20.828	<b>98.340</b>
2010	4.320	72.959	6.552	83.831	6.954	3.613	10.567	<b>94.398</b>

Fonte: CONAB.

As famílias que fornecem produtos ao PAA-CONAB distribuem-se de maneira desigual entre as regiões: como se nota no gráfico 4, até 2009, a maior parte delas estava na região Sul (38%); em 2010, no entanto, o Nordeste assumiu a primeira posição, respondendo por 34% do número total, considerando, em conjunto, todas as modalidades executadas por MDS e MDA. Esta mudança de posição explica-se, por um lado, pela ampliação do acesso de famílias do Nordeste às modalidades sob encargo do MDS – de 2009 a 2010, por exemplo, aumentou de 13,1 mil para 26,1 mil o número de produtores da região participantes da CPR-Doação – e, por outro lado, pela redução absoluta do número total de famílias com acesso a recursos oriundos do MDA. Tal perda atingiu mesmo a região Sul, que, de 2008 a 2009, viu cair à metade – de 16,7 mil a 7,9 mil – o número de famílias participantes do PAA do MDA, embora venha concentrando cada vez mais os beneficiários dessa parte do programa: em 2010, por exemplo, a região Sul respondia por três quartos das famílias atendidas pelo PAA (e 80% do total de recursos) financiado pelo MDA.<sup>43</sup>

43. O estado do Rio Grande do Sul concentrava 91% desse total de famílias.

GRÁFICO 4  
**Evolução da participação das regiões no número de famílias (PAA-CONAB)**  
**(2008-2010)**  
 (Em %)



Fonte: CONAB.

A distribuição por região das famílias cuja produção é adquirida por recursos do MDS é mais equitativa, mesmo com a crescente participação do Nordeste. Em 2010, a região respondia por 37% delas, seguida de Sul e Sudeste, ambas representadas por 24%. As regiões Norte e Centro-Oeste têm participação bastante baixa, embora ascendente, tanto no total de famílias do PAA-CONAB em seu conjunto – 7,7% e 6,0% em 2010, respectivamente –, quanto no total de famílias atendidas por cada ministério.<sup>44</sup> A única modalidade do PAA-CONAB presente em todos os estados, em 2010, é a CPR-Doação, operada com recursos do MDS. A modalidade CDAF, realizada sob orçamento do MDA, não inclui nenhum beneficiário do Norte e Sudeste e, no Nordeste, contabiliza só três famílias no Sergipe.

A maioria dos fornecedores do PAA-CONAB é identificada como agricultor familiar. Em 2008, dos cerca de 90 mil participantes do programa, eles representavam 82%. Os estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, cada um com cerca de 15 mil agricultores participantes, constituíam 42% deste total. Os assentados, segunda categoria com maior proporção, somavam 11,7% do total – com preponderância de São Paulo (33% desse grupo), Rio Grande do Sul (23%) e Sergipe (9,5%) e ausência de representação dos assentados do Rio de Janeiro, Roraima, Amazonas e Alagoas. Agricultores especiais (3%), pescadores artesanais (1,4%), acampados e sem-terra (0,5%), quilombolas (0,5%), agroextrativistas (0,5%), indígenas (0,4%)

44. Para se ter referência do que seria "ideal", pode-se atentar à distribuição das unidades de agricultura familiar por região segundo o Censo Agropecuário de 2006: Nordeste, 50%; Sul, 19,5%; Sudeste, 16%; Norte, 9,5% e Centro-Oeste, 5%.

e atingidos por barragens (0,2%) completavam o conjunto. Em 2009, agricultores familiares correspondiam a 91% do total de 98,3 mil fornecedores, e as proporções de participação de todas as outras categorias, à exceção dos agroextrativistas – que chegaram a representar 1% do total –, haviam sido reduzidas: apenas 7% declaravam-se assentados, e os demais grupos somavam pouco mais de 1%.

Em 2010, a proporção de participação dos fornecedores por categoria assemelhou-se à de 2008: dos 94,4 mil fornecedores, 85% eram agricultores familiares, 10,3% assentados, 2,6% pescadores artesanais e 0,7% agroextrativistas; quilombolas, indígenas e sem-terra eram 0,4%; e atingidos por barragens, 0,1%. Entre os agricultores familiares, tal como em 2008, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com 13,5 mil e 12 mil participantes, respectivamente, foram os estados mais representados, mas o peso da participação de agricultores do Paraná (6,2 mil), Bahia (6 mil), Santa Catarina (5,2 mil) e Pernambuco (5 mil) aponta uma distribuição melhor dos beneficiários por estado. O contrário se verifica entre os assentados: 44% deles estão na região Sul, proporção três vezes maior que a dos estados do Nordeste (15%) e seis vezes maior que a dos estados do Norte (7%). Roraima e Distrito Federal não registram participação de assentados no programa; Maranhão, Pernambuco, Rondônia e Rio de Janeiro registraram uma adesão inferior a 30 famílias.

Dadas as condições de estruturação a que é preciso atender para participar do programa, é compreensível que a categoria dos agricultores familiares – de resto, majoritária no meio rural – se destaque como a mais representativa entre os fornecedores. No entanto, uma vez que o PAA é, ele próprio, um instrumento indutor da estruturação nas unidades de produção familiar, o desejável seria que o programa chegasse, de maneira menos desigual, a assentados de todas as regiões do país. O relatório da CONAB de 2010 registra que, nesse ano, cerca de 20% dos municípios brasileiros eram atendidos pelo PAA.

Em termos de quantidade de produtos adquiridos, percebe-se um declínio acentuado de 2009 a 2010: de 287,1 milhões para 225 milhões de toneladas, total inferior mesmo ao verificado em 2008 (235 milhões). A região que mais tem contribuído em quantidade é a Sul; contudo, se, em 2008 e 2009, 48% do total vinham desta região, em 2010, a participação proporcional dela se iguala à do Nordeste, ambas com 30%. A mudança reflete-se nos dados de aquisição por modalidade: a CPR-Doação, que respondia, em 2009, por 33%, contribuiu, em 2010, com 71% de toda a quantidade adquirida. Esta mudança exprime a orientação das ações em direção a setores mais pobres da agricultura familiar e mostra que, não obstante suas carências, são eles que mais contribuem, por meio do PAA, para a segurança alimentar de uma população que pode chegar a 10 milhões de pessoas.<sup>45</sup>

45. Os dados relativos aos consumidores – que indicavam, em 2008, 10,5 milhões, e, em 2009, 8,1 milhões, com maioria (em torno de 40%) no Sudeste – sofreram mudança na sua forma de apresentação em 2010. Para esse ano, foi indicado apenas o número de entidades beneficiadas, cerca de 17,6 mil em todo o país, a maioria delas (45%) no Nordeste.

Resultados do PAA-Leite<sup>46</sup>

As ações do PAA-Leite estão circunscritas aos estados da região Nordeste e a Minas Gerais. A evolução do programa, entre 2006 e 2009, mostra que houve ligeira redução de todos os indicadores destacados: a quantidade adquirida caiu de 205 a 174 milhões de litros (menos 15%), o número de produtores diminuiu de 29,2 mil para 23,9 mil (menos 18%), e os recursos aplicados foram rebaixados de R\$ 201 a R\$ 175 milhões. Tais reduções se verificaram entre a quantidade adquirida e os produtores beneficiados em quase todos os estados, à exceção de Pernambuco, onde o PAA-Leite avançou em todos os indicadores. Felizmente, aumentou o número de pessoas atendidas na maioria dos estados – além de Pernambuco, também Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Sergipe. Rio Grande do Norte seguiu sem ações do PAA nesses três anos e o Piauí deixou de realizá-las em 2009.

TABELA 17  
Desempenho do PAA-Leite (2006 e 2009)

2006				
Estado	Litros	Pessoas atendidas	Produtores beneficiados	Recursos (R\$)
Alagoas	18.421.653	268.190	1.674	18.147.200
Bahia	17.804.897	466.030	2.375	18.160.000
Ceará	18.148.619	249.245	2.234	20.438.461
Maranhão	11.224.240	176.915	2.027	12.094.320
Minas Gerais	50.779.841	750.000	7.004	44.600.600
Paraíba	39.778.215	601.550	7.288	40.189.213
Pernambuco	28.115.226	432.235	3.280	28.049.060
Piauí	11.361.240	161.135	1.536	8.865.457
Rio Grande do Norte	0	248.450	0	0
Sergipe	10.131.572	142.500	1.845	11.264.120
<b>Total</b>	<b>205.765.503</b>	<b>3.496.250</b>	<b>29.263</b>	<b>201.808.431</b>
2009				
Estado	Litros	Pessoas atendidas	Produtores beneficiados	Recursos (R\$)
Alagoas	18.718.141	267.500	2.791	17.830.445
Bahia	17.093.204	522.600	2.136	13.280.000
Ceará	15.878.500	281.385	1.924	22.729.857
Maranhão	7.663.615	230.000	1.317	10.580.311
Minas Gerais	45.341.967	757.500	5.410	36.300.300
Paraíba	28.501.790	600.840	5.043	37.826.355
Pernambuco	32.455.856	462.500	4.282	24.842.060
Piauí	0	40.000	0	2.366.166
Rio Grande do Norte	0	0	0	0
Sergipe	8.644.775	150.000	1.055	9.604.000
<b>Total</b>	<b>174.297.848</b>	<b>3.312.325</b>	<b>23.958</b>	<b>175.359.494</b>

Fonte: CONAB.

46. Até o fechamento deste capítulo, não foi possível obter dados mais atuais para o PAA-MDS operado via convênio com estados e municípios. O número 19 deste periódico traz informações para o período de 2007 a 2009 sobre essa seção do programa (Ipea, 2010a).

É importante notar que, apesar da queda no ritmo de suas ações, o PAA-Leite atende um contingente populacional bastante expressivo, algo em torno de 3,4 milhões de pessoas. A julgar que as regras de acesso ao produto adquirido, para as famílias consumidoras, e as regras de participação, para as famílias de produtores rurais, priorizam a população em situação de pobreza, pode-se afirmar que o programa deve ter efeitos significativos sobre a realidade das cerca de 5 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema identificadas pelo Censo demográfico 2010 (IBGE, 2010a) na região Nordeste.

#### 4 DESAFIOS

Dois grandes desafios devem ser compatibilizados como forma de o governo dispor de uma estratégia com maiores chances de sucesso no enfrentamento à extrema pobreza rural: recolocar a reforma agrária no centro das políticas de inclusão e justiça social no campo, com as consequências práticas e institucionais que esta eleição significa e, assim, reformular pontos do Plano Brasil Sem Miséria de forma a incluir o acesso à terra como elemento estruturante do combate à pobreza rural.

##### 4.1 O rural no plano Brasil Sem Miséria

###### Apresentação do plano

Lançado no início de 2011 como programa-síntese do governo federal, o Plano Brasil Sem Miséria assume o objetivo de promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre a um grau tal que o número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza extrema<sup>47</sup> seja estatisticamente “residual”.

Segundo o Censo demográfico 2010 (IBGE, 2010a), existem 16,2 milhões de pessoas em extrema pobreza no país. Este total resultou da soma entre o número de pessoas cuja renda média domiciliar *per capita* situava-se entre R\$ 1 e R\$ 70 (eram 11,4 milhões) e o número de pessoas que, em agosto de 2010 (mês de referência da pesquisa), residiam em domicílios sem rendimento e correspondiam ao perfil que se convencionou adotar para captar, nesse grupo, as pessoas para as quais a falta de rendimento naquele mês não era eventual (4,8 milhões). Os critérios empregados para definir este grupo consideravam outros indicadores, além da insuficiência de renda, como elementos característicos do estado de privação. Fatores como a falta de acesso à água, à energia elétrica e às redes de saneamento e a presença de moradores analfabetos com mais de 15 anos introduziram, em um plano cuja concepção e estratégias são fortemente marcadas por uma concepção monetarista de pobreza, dimensões da exclusão social que se reportam à ausência de serviços públicos, baixa escolaridade e precárias condições de moradia e trabalho.

---

47. Estabelecida em um patamar de R\$ 70 *per capita*, considerando a renda monetária mensal domiciliar.

A notação de tais dimensões importa na medida em que, a partir delas, é possível realçar a possibilidade de se adotarem estratégias de combate à miséria capazes de promover, em alguma escala, a desmercantilização das formas de inclusão social.

De acordo com o censo, do contingente de 16,27 milhões de pessoas em extrema pobreza, 46,7% residem no meio rural. Nas áreas urbanas, estão 53,3% da população extremamente pobre, mas, em termos relativos, visto que tais áreas concentram 84,4% da população do país, e as cerca de 8,6 milhões de pessoas em situação de privação que vivem nas cidades representam apenas 5,4% da população do Brasil urbano. Por outro lado, em termos relativos, no Brasil rural, onde vivem 15,6% da população do país, uma em cada quatro pessoas é extremamente pobre. Como se pode verificar na tabela 18, nas regiões Norte e Nordeste – onde o peso relativo da população rural sobre a total é maior em comparação às demais –, a proporção da população rural em extrema pobreza excede a metade do total.

**TABELA 18**  
**População total e em extrema pobreza, por região e situação de domicílio**

Regiões	População total		População em extrema pobreza	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Norte	73,50	26,50	43,60	56,40
Nordeste	73,10	26,90	47,50	52,50
Sudeste	92,90	7,10	78,70	21,30
Sul	84,90	15,10	61,10	38,90
Centro-Oeste	88,80	11,20	66,90	33,10

Fonte: IBGE (2010).  
Elaboração: MDS.

Considerando a distribuição por região da população rural em extrema pobreza – em torno de 7,6 milhões de pessoas –, pode-se concluir que 86% das pessoas extremamente pobres com residência rural no país estão nas regiões Nordeste (66%) e Norte (20%). A tabela 19, que registra o peso da população rural em extrema pobreza sobre a população rural total por região, confirma esta concentração, mas permite notar redução relativa do grau de pobreza extrema do Norte (35,7%) e do Nordeste (35,4%), em comparação com as demais regiões, além de mostrar que o Centro-Oeste, cuja população rural absoluta é a menor do país, tem a terceira maior proporção de população rural em extrema pobreza (11,7%).

Tais constatações obrigam a levar em conta que o perfil da pobreza rural no país tem um significativo componente de regionalidade. Esta circunstância não pode ser ignorada nas ações de enfrentamento à miséria, uma vez que, transcendendo os dados de insuficiência de renda, põe em evidência questões que tocam mais de perto o espaço rural destas regiões.

**TABELA 19**  
**População rural em extrema pobreza em relação à população rural total, por região**

Brasil e regiões	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
População rural total	29.830.007	4.199.945	14.260.704	5.668.232	4.125.995	1.575.131
População rural em extrema pobreza	7.593.352	1.499.951	5.049.317	580.908	278.615	184.561
% sobre população rural total	25,5	35,7	35,4	10,2	6,8	11,7

Fonte: IBGE (2010).

As estruturas fundiárias, as formas predominantes de acesso à terra e água e as relações de trabalho que caracterizam a atividade agropecuária das regiões introduzem, na configuração da pobreza rural, elementos importantes que, em um espaço tradicionalmente marcado pelo baixo nível de monetarização – decorrente da baixa remuneração do trabalho, do papel da produção para subsistência e outros fatores –, ressaltam as causas da situação de exclusão social mais claramente que a simples computação das rendas.

Os programas para o rural no Plano Brasil Sem Miséria

As ações previstas no Plano Brasil Sem Miséria para a população rural contemplam dois níveis iniciais de atuação. De um lado, o apoio à produção, com oferta de sementes e outros insumos, contratação de serviços de assistência técnica e instalação de infraestrutura básica que garanta acesso à água e energia elétrica às famílias. De outro, a complementação de renda, com concessão de um fomento às famílias de produtores rurais, no valor de R\$ 2.400, recebido em três parcelas iguais ao longo de dois anos, e com a criação da Bolsa Verde, que transferirá R\$ 300 por trimestre, num prazo inicial de dois anos, a famílias que promovem a conservação ambiental das áreas onde vivem e trabalham. Tanto o fomento quanto a Bolsa Verde serão pagos por meio do cartão do Bolsa Família.

As regras de concessão da Bolsa Verde e do fomento estão previstas na Medida Provisória (MPV) nº 535/2011, que relaciona os benefícios ao Programa de Apoio à Conservação Ambiental e ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, respectivamente. Para participar dos programas, a família deverá estar em situação de extrema pobreza e inscrita no Cadastro Único dos programas sociais federais. O valor total por família e os prazos referidos a cada programa são também idênticos – R\$ 2.400 ao longo de dois anos –, e ambos terão como agente operador a Caixa Econômica Federal, mas a execução do programa de conservação ambiental ficará a cargo do Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao passo que a do de Fomento será partilhada entre MDS e MDA.

Formalmente, os programas atendem objetivos semelhantes – promover a cidadania, a melhora das condições de vida e a elevação da renda da população –, mas são construídos sobre princípios específicos.

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental visa incentivar a preservação dos recursos naturais e beneficiar famílias que desenvolvam atividades de conservação em florestas nacionais, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável federais, bem como em projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável ou agroextrativistas criados pelo Incra. A adesão ao programa dar-se-á, porém, não por projeto de assentamento ou comunidade, mas por família, com a assinatura por seu responsável de um termo no qual serão especificadas as atividades de conservação a realizar. Se, por um lado, a regra pode trazer facilidade operacional à execução e fiscalização das ações, por outro, não parece adequado fragmentar, por meio de adesões individuais, um público beneficiário que, nas próprias regras que estatuem a destinação do programa, é definido como coletividade. Este critério mostra-se, ademais, pouco compatível com a finalidade de promover iniciativas de conservação ambiental que, para serem efetivas, não podem ser empreendidas em áreas individualizadas, mas devem incidir sobre extensões contínuas, agregando esforços coletivos e coordenados. Por fim, caso a Bolsa Verde se atrelasse à coletividade do projeto ou da comunidade, ela poderia incorporar-se ao conjunto das políticas públicas já orientadas a estes grupos e tornar-se, nomeadamente, parte da política de reforma agrária.

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, compreendido como instrumento de inclusão produtiva no Plano Brasil Sem Miséria, assinala como finalidade principal a promoção da segurança alimentar dos beneficiários. A preocupação em oferecer condições para que as famílias rurais superem o risco de insegurança alimentar condiz com os dados relativos à percepção delas acerca da quantidade de alimentos que consomem. De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009 (IBGE, 2010b), somente 54% das famílias rurais julgavam ser sempre suficiente para suas necessidades a quantidade de alimentos normalmente consumida; ao passo que um terço delas afirmava que tal quantidade era suficiente apenas às vezes – o que leva a presumir a dependência da produção em relação a ciclos climáticos –; e 12% consideravam-na normalmente insuficiente. Os dados testemunham decerto uma atenuação do problema alimentar entre as famílias rurais em comparação com o apurado na POF 2002-2003, na qual menos da metade delas (43%) declarava-se em situação de segurança alimentar. Por outro lado, eles reproduzem o hiato que separa as famílias rurais e urbanas: com efeito, entre estas últimas, em 2008-2009, 66% declaravam-se em estado de segurança alimentar.

Tal diferença suscita uma questão importante: por que, nas áreas rurais, onde é produzida a maior parte dos alimentos, quase metade das famílias vive sob algum grau de insegurança alimentar? Ao se levar em conta que os estados de pobreza extrema e insegurança alimentar são coincidentes, pode-se concluir que as causas que os explicam passam pelas condições de produção características

da pequena agricultura familiar – escassez ou acesso precário à terra, falta de assistência técnica, baixos preços de comercialização em razão da dependência em relação aos intermediários e da estrutura oligopolizada do mercado atacadista –, e pelas condições de trabalho que prevalecem no meio rural – baixa remuneração do trabalho, informalidade e sazonalidade das ocupações.

As estratégias do Brasil Sem Miséria para o meio rural buscam enfrentar algumas dessas questões. O apoio à produção para o autoconsumo, consubstanciado no programa de fomento, sustenta a expectativa de que, com a estruturação produtiva das famílias, deverá ampliar-se sua inserção nos circuitos de comercialização. Com base no objetivo de consolidar a produção para subsistência das famílias e de, por meio disso, gerar a estrutura necessária para a produção de um excedente comercializável, o programa de fomento tem a meta de atingir, até 2014, 250 mil famílias. Como o valor do benefício é de R\$ 2.400 em dois anos, essas famílias deverão ter, ao menos por esse prazo, um acréscimo de R\$ 100 nos seus rendimentos mensais. O recurso deve permitir que o agricultor compre insumos e equipamentos.

O valor, entretanto, não parece corresponder satisfatoriamente às despesas de custeio de grande parte das atividades agropecuárias, especialmente se se tem em mira que sua transferência ao produtor será parcelada. A título de comparação, vale observar, na tabela 20, alguns custos de produção, *por hectare*, arrolados pela CONAB<sup>48</sup> para culturas representativas da agricultura familiar em estados de diferentes regiões e cotejá-los com o montante do fomento proposto no Plano Brasil Sem Miséria.

TABELA 20  
Média de custo de produção para agricultura familiar em municípios escolhidos, por ano/safra  
(Em R\$)

Arroz	Itaporanga (GO)	Bacabal (MA)	Sidrolândia (MS)
Operação com máquinas	...	...	...
Operação com animais (aluguel)	80,00	...	...
Aluguel de máquinas/serviços	566,64	250,00	185,08
Gestão da propriedade familiar	205,38	792,87	743,21
Sementes	100,00	34,50	100,00
Fertilizantes	160,00	-	8,13
Agrotóxicos	-	70,00	31,80
Sacaria	25,66	30,00	24,00
<b>Total</b>	<b>1.137,68</b>	<b>1.177,37</b>	<b>1.092,22</b>

(Continua)

48. Esses e outros valores estão disponíveis nos arquivos listados na página da CONAB na internet: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1286&t=2>>. As informações fornecidas pela CONAB não são completas do ponto de vista geográfico: elas abrangem apenas alguns municípios e culturas, dos quais foram retirados os exemplos aqui referidos.

(Continuação)

Feijão	Campos Novos (SC)	Macaúbas (BA)	Brejo Santo (CE)
Operação com máquinas	-	-	-
Aluguel de máquinas/serviços	395,18	100,00	177,00
Gestão da propriedade familiar	630,40	603,60	603,53
Sementes	192,50	37,50	52,00
Fertilizantes	288,00	-	-
Agrotóxicos	168,34	13,30	25,00
Sacaria	30,00	6,00	11,33
<b>Total</b>	<b>1.704,42</b>	<b>760,40</b>	<b>868,86</b>
Milho	Imperatriz (MA)	Patos de Minas (MG)	Erechim (RS)
Operação com máquinas	...	...	115,6
Aluguel de máquinas/serviços	317,50	270,00	141,70
Gestão da propriedade familiar	715,64	127,50	123,50
Sementes	70,00	330,00	320,00
Fertilizantes	...	531,00	496,00
Agrotóxicos	...	133,70	111,50
Sacaria	40,00	...	...
<b>Total</b>	<b>1.143,14</b>	<b>1.392,20</b>	<b>1.308,30</b>

Fonte: CONAB.

Todos os casos tratam de plantio convencional – com eventual aplicação de fertilizantes químicos e agrotóxicos – e incluem, entre outras despesas, aluguel de máquinas e compra de sacaria e sementes. Não são computados os gastos com assistência técnica, contratação de mão de obra externa, transporte e seguro, nem investimentos em infraestrutura – aquisição de cercas e silos de armazenagem – ou em correção do solo, despesa frequente em assentamentos, visto que as áreas desapropriadas se encontram quase sempre degradadas. Como se verifica na tabela, grande parcela dos gastos refere-se a custos de gestão da propriedade familiar, que, em síntese, dizem respeito aos custos de reprodução da mão de obra familiar ocupada nessas culturas e às despesas administrativas. Atividades que, segundo dados da CONAB, reclamam custos de produção/ha muito maiores, como fruticultura comercial e pecuária, foram deixadas de parte nos exemplos aduzidos acima, tendo em vista que o fomento proposto no Brasil Sem Miséria, a julgar por sua concepção, não tem por objetivo funcionar como instrumento de financiamento nos moldes do PRONAF.

Conquanto a tabela 20 seja apenas um exemplário dos custos de produção de certas culturas para um ano-safra, ao se compararem os valores nela exibidos – referentes apenas a uma etapa desses custos – com o fomento, este último não se afigura suficiente para prover a estruturação produtiva de pequenos agricultores,

na medida em que o valor de R\$ 2.400 deve ser, de acordo com a MPV nº 535, fracionado em três parcelas de R\$ 800. Em suma, o agricultor beneficiado não poderá contar com a totalidade do recurso entre as condições iniciais de produção; ademais, o parcelamento, reduzindo a capacidade do agricultor de enfrentar os custos iniciais, poderá converter o fomento em simples modalidade de transferência de renda, servindo antes ao alívio da condição de pobreza do beneficiado que à estruturação de sua produção.

De toda sorte, conforme as regras de concessão de fomento, a transferência dos recursos às famílias não poderá efetivar-se sem que estas adiram a um projeto de estruturação, elaborado por um técnico de assistência técnica e extensão rural (Ater), que apresentará, caso a caso, o diagnóstico da unidade produtiva familiar, em formato modelado pelo MDA. As equipes de Ater contratadas para atender às famílias incluídas no Brasil Sem Miséria têm sido selecionadas por chamadas públicas específicas, que preveem um número definido de dez técnicos mais um coordenador por equipe e estipulam uma proporção de um técnico para cada 80 famílias – nas chamadas convencionais, a proporção é de um técnico para cada 85 famílias. As atividades, estabelecidas antecipadamente, incluem quatro visitas técnicas a cada família, duas reuniões e um curso de capacitação coletiva para um público de 20 famílias, em que se deve observar a proporção obrigatória mínima de 30% de mulheres. Para reforçar a assiduidade das visitas, as regras vinculam o acompanhamento das famílias pelo serviço de Ater à liberação das parcelas seguintes do fomento. O atendimento às famílias deve, em princípio, durar 17 meses.

Até fins de setembro de 2011, o MDA e a Secretaria de Agricultura Familiar haviam lançado três chamadas públicas de Ater no âmbito do Brasil Sem Miséria. As duas primeiras destinavam-se a atender cerca de 23 mil famílias nos Territórios da Cidadania de Irecê e Velho Chico (BA), Serra Geral (MG), Agreste (AL), Cariri e Inhamuns Crateús (CE), Baixo Parnaíba e Cocais (MA), Borborema (PB), Araripe (PE), Vale dos Guaribas (PI), Alto Sertão (SE) e Alto Oeste (RN). A terceira visava atender 5,5 mil famílias quilombolas em Francisco Sá, Pai Pedro, Jaíba, Porteirinha, Catuti, Janaúba e Monte Azul (todos em MG), Conceição da Barra e São Mateus (ambos no ES), Santarém (PA), Bom Conselho (PE), Campo Formoso (BA) e Alcântara (MA). O valor total das três chamadas é de R\$ 38,4 milhões. A meta corresponde à expectativa de atendimento prevista no programa de fomento: 250 mil famílias até 2014.

Questões de duas ordens se colocam diante dessa projeção. Em primeiro lugar, é provável que alguns dos problemas associados à forma de prestação desse serviço a agricultores e assentados repercutam menos na estratégia do Brasil Sem Miséria, uma vez que a diferenciação das regras para Ater orientada ao público em pobreza extrema oferece, a princípio, mais garantias de assiduidade da prestação,

com planos de visita e avaliação previamente definidos. Quanto à qualidade da Ater prestada, a capacitação dos agentes e o material didático a ser distribuído aos beneficiários devem, decerto, promover uma melhoria das condições de produção das famílias, embora não seja possível assegurar *a priori* se a orientação técnica a ser transmitida aos produtores envolverá a valorização de seus saberes e práticas produtivas e dos meios que lhes são de mais fácil acesso ou se se resumirá à reiteração de modelos de produção aplicados em condições diversas e à assimilação do pacote tecnológico definido pela Embrapa. Além disso, na mesma medida em que vale reconhecer o grande esforço de coordenação e execução com que se tem procurado concretizar a estratégia do Brasil Sem Miséria para o meio rural, é importante destacar, como problema, o caráter apenas temporário dela: atrelada ao cumprimento de metas, a estratégia parece funcionar antes como intervenção pontual, a partir da qual se espera fazer deslanchar a produção familiar, que como base para a construção de uma política pública de apoio e proteção aos produtores rurais pobres, dotada de sistematicidade e regularidade.

O plano prevê, ainda, em complemento à Ater, a distribuição gratuita de sementes às famílias beneficiadas pelo fomento. As sementes, produzidas pela Embrapa com financiamento do MDA e do MDS, serão selecionadas conforme o calendário agrícola e as condições de solo e clima de cada região, privilegiando variedades genéticas que se distinguem por sua produtividade e resistência. A previsão, nas fases iniciais, é que sejam distribuídas sementes de milho, de feijão e hortaliças, uma escolha que concorda com a preocupação de proporcionar segurança alimentar e nutricional às famílias beneficiadas. Embora seja relevante para o estímulo à produção, esta ação, no entanto, parece ser apenas tangencial no combate à pobreza no campo. Entre os meios de produção empregados no cultivo agrícola, as sementes representam geralmente o menor dos custos, especialmente porque é prática tradicional de produtores agrícolas selecionar parte das sementes geradas a cada safra para o plantio da safra seguinte. As sementes compõem, por assim dizer, o patrimônio natural do agricultor. De outra parte, a questão do acesso à terra, em extensão suficiente, como meio de produção essencial, não é abordada no plano, embora nele figure textualmente a constatação de que a falta de terra é uma das principais dimensões da pobreza rural.

No entanto, mesmo que voltada a um público específico e desenhada antes como impulso inicial à produção que como política de proteção às condições de produção das famílias, essa iniciativa encontra, em outras políticas ou ações de Estado, contradições que a limitam. Se, em uma ponta, o plano realiza, em escala reduzida, a distribuição de sementes convencionais a pequenos agricultores, em outra ponta, o CTNBio autoriza a liberação do uso de sementes transgênicas de milho e, mais recentemente, de feijão – uma medida suscetível de acarretar aos pequenos agricultores os riscos de contaminação das culturas convencionais por

variedades transgênicas<sup>49</sup> –, o que, entre outros efeitos, pode interferir nas possibilidades de comercialização da produção (se esta destinar-se, por exemplo, ao mercado de orgânicos) e de replantio das sementes geradas (visto que as sementes híbridas perdem, com o replantio sucessivo, sua capacidade genética de reprodução ou geram sementes estéreis, como no caso da tecnologia *terminator*).

Em síntese, a liberação do uso de sementes transgênicas pode converter o patrimônio natural dos pequenos agricultores em oligopólio das multinacionais que detêm suas patentes. Seria algo exorbitante argumentar, a esta altura, que tais efeitos comprometeriam os resultados positivos esperados da política de distribuição de sementes em favor da população em pobreza extrema. Contudo, o que se pretende com o contraponto é chamar a atenção para as diferenças de grandeza entre, de um lado, uma política focalizada e temporária de estímulo à atividade agrícola dos segmentos mais pobres do campo e, de outro, uma política que autoriza a disseminação crescente de um insumo controlado por grandes empresas privadas que, promovendo a dependência generalizada dos agricultores em relação à tecnologia de que são proprietárias, encontram, junto a órgãos do Estado, apoio para aumentar os meios de controle sobre as cadeias de produção às quais o programa de fomento supõe ser possível integrar futuramente seus beneficiários.

Com efeito, no âmbito do Brasil Sem Miséria, é reservado ao programa de fomento o papel de instrumento de inclusão produtiva. Para que a família beneficiária possa superar o ciclo da extrema pobreza, caberia ao plano preparar, por meio da política de estruturação da produção – com aporte de recursos, acesso à assistência técnica, distribuição de sementes –, sua inserção nos circuitos de comercialização da produção.

O plano aventa a possibilidade de ampliar o acesso de agricultores pobres a mercados privados, mas sua estratégia nesse sentido centra-se no fortalecimento da política de compras institucionais já realizadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O PAA tem virtudes conhecidas: oferece garantia de compra da produção, reduz a dependência do produtor em relação a intermediários e atacadistas que operam como formadores de preço locais, e estimula a diversificação produtiva. O Brasil Sem Miséria fixa metas específicas de ampliação do PAA, mas outro notável programa de compra da produção familiar – o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) – não é citado entre suas linhas de ação.

---

49. Em abril de 2010, a Secretaria de Agricultura do Paraná divulgou estudo comprovando contaminação do milho convencional por milho transgênico. O estudo, intitulado *Plano de monitoramento do fluxo gênico entre lavoura de milho transgênico e não transgênico na região Oeste do Paraná*, comprova a contaminação mesmo dentro das regras estipuladas pela CTNBio.

Da perspectiva da alimentação de crianças e adolescentes em idade escolar, o PNAE segue sendo um dos mais eficientes e abrangentes instrumentos de combate à insegurança alimentar.<sup>50</sup> Contudo, no que tange a seu alcance junto aos agricultores familiares – dos quais, pela Lei nº 11.947/2009, devem ser adquiridos ao menos 30% dos produtos destinados à merenda –, sua atuação ainda não atingiu a cobertura ideal. O problema explica-se pelas mesmas razões que tornam difícil estipular metas de aquisição da produção familiar no âmbito do programa: como o papel da União no PNAE<sup>51</sup> resume-se às funções de normatização e financiamento, e a lei que o institui confere às instâncias executoras – estados, municípios e escolas – a faculdade de comprar ou não a produção da agricultura familiar local a depender da existência de fornecedores (ou a depender da iniciativa dos gestores públicos locais de estabelecer contato com os produtores rurais de seu entorno), qualquer meta de execução proposta ficaria sujeita à “adesão” das administrações locais que operam com os repasses federais. O caso do PAA é diverso: a execução do programa é, em boa parte, centralizada na esfera federal pela CONAB.

Por sua vez, a ausência do PRONAF – programa de crédito voltado à agricultura familiar – entre as estratégias do Brasil Sem Miséria pode ser compreendida sob três razões principais, que se reforçam umas às outras.

Em primeiro lugar, concebido para financiar a produção familiar com recursos mobilizados pela União, o programa é executado por agentes do sistema bancário e, embora obedeça a objetivos próprios, não deixa de ser operado segundo a lógica deste sistema. Como esta lógica tende a privilegiar os chamados clientes de menor risco – em geral, os que dispõem de patrimônio para dar em garantia da dívida –, ela acaba por excluir produtores rurais mais pobres. A segunda razão confirma a primeira: se é certo que o PRONAF reserva linhas de crédito a produtores pobres e a assentados (grupos A, A/C e B), os dados mostram que a maior parte dos recursos e dos contratos vêm concentrando-se no grupo CDE, que engloba segmentos mais capitalizados do campo<sup>52</sup> – em 2009-2010, por exemplo, o grupo respondia por 74% dos contratos e 91% do montante mobilizado. Tendo em vista que os maiores índices de inadimplência são registrados entre assentados e agricultores familiares do Grupo B, é possível concluir que a ausência do PRONAF no Brasil Sem Miséria traduz a percepção de que um programa de inclusão produtiva operado pela via bancária ou do endividamento pessoal não se mostra adequado nem eficiente para a superação da pobreza.

50. Já somam cerca de 45,6 milhões de estudantes beneficiados em 2011.

51. Outras informações sobre o PNAE podem ser encontradas na seção consagrada ao programa na parte de Acompanhamento de Políticas, neste mesmo capítulo.

52. Uma explicação mais completa sobre esse ponto pode ser encontrada em Ipea (2010a, p. 266-268).

Os valores das transferências e as metas de cobertura dos programas

Uma das primeiras constatações inspiradas pela comparação entre as metas estabelecidas pelos programas do Brasil Sem Miséria e a dimensão da população rural extremamente pobre é que, em princípio – e considerando apenas o público a ser diretamente beneficiado pelas transferências monetárias –, a cobertura prevista não será suficiente para incluir, nas ações, todas as famílias rurais em estado de miserabilidade. Três das principais ações do plano – o fomento, a Bolsa Verde e a ampliação do PAA – estipulam metas quantitativas iniciais.

O primeiro, como visto, estima alcançar 250 mil famílias até 2014. Por um prazo de dois anos, cada família deve ter um acréscimo equivalente a R\$ 100 na renda domiciliar. Considerando que, segundo o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), o número médio de pessoas por domicílio rural no país é de 3,6 e que o hiato médio de pobreza extrema *per capita* em área rural – valor médio que falta às famílias rurais para superar a linha da pobreza extrema –, calculado com base na PNAD 2009, estaria em torno de R\$ 30, pode-se dizer que, computado apenas seu efeito monetário direto sobre a renda familiar, o fomento não cobriria esse hiato, porquanto garantiria um aporte de pouco menos de R\$ 28 por pessoa. Mas, visto que o programa elege, como público inicial, famílias já incluídas no Cadastro Único do Bolsa Família, e estas, quando em pobreza extrema, devem receber um benefício de R\$ 70 mensais – o que adiciona R\$ 20 *per capita* à renda familiar –, então, da perspectiva do equacionamento aritmético da pobreza extrema a partir da linha convencionada, a estratégia de combinar a transferência monetária incluída no fomento com as transferências já realizadas pelo Bolsa Família atende à finalidade proposta no plano.

O mesmo raciocínio aplica-se à Bolsa Verde, cujos valores e duração repetem os do fomento. Inicialmente, 3.500 famílias agroextrativistas nos estados da Amazônia Legal receberão a Bolsa Verde. A meta prevista para 2014 é atender 75 mil famílias, importando em um desembolso total de R\$ 230 milhões.

Em relação ao PAA, o plano prevê elevar, até 2014, de 156 mil para 445 mil o número de agricultores familiares fornecedores. Esta ampliação dar-se-á segundo o compromisso de aumentar a participação no PAA das famílias rurais em pobreza extrema de um patamar atual de 42% (66 mil sobre 156 mil) para 57% (255 mil sobre o total projetado de 445 mil em 2014). A título de comparação, pode-se imaginar que, se essas 255 mil famílias hoje extremamente pobres fossem já beneficiadas com ingresso no PAA, teriam um suplemento de R\$ 375 em sua renda mensal, considerando o valor anual de R\$ 4.500 por família operada na modalidade de compra direta com doação simultânea, que absorve a maior parte dos produtores<sup>53</sup> e, em regra, beneficia unidades menos estruturadas.

53. Em 2010, dos 94,3 mil fornecedores do PAA, 77% (72,9 mil) estavam inscritos nessa modalidade.

Tal valor render-lhes-ia, em média, R\$ 104 mensais por pessoa, situando-as todas em patamar acima da pobreza extrema. O PAA destaca-se como importante política de combate à pobreza rural cuja concepção não se reduz à regra da transferência monetária. Como os produtos são distribuídos a grupos sociais em insegurança alimentar, o programa ajuda a enfrentar a pobreza nas duas pontas – fornecedores e consumidores – que se ligam através dele.

No que respeita à cobertura das ações em relação ao público a que se destinam, algumas questões merecem ser colocadas. Os dados de 2008 do Cadastro Único do MDS – a partir do qual se define o público do Brasil Sem Miséria – registavam cerca de 3,3 mil famílias ocupadas em atividade extrativista, contingente próximo às 3,5 mil famílias da Amazônia Legal que terão acesso à Bolsa Verde na primeira fase. Mas a meta de incluir até 75 mil famílias em 2014 importará, mais que na ampliação dos recursos investidos, em um grande esforço de cadastramento de famílias ribeirinhas e extrativistas, bem como no melhoramento das formas de acesso delas aos locais onde o benefício será recebido. A preocupação toca à necessidade de atenuar um problema comum na região, já observado em relação ao Bolsa Família: o custo de deslocamento com que as famílias têm de arcar para acessar o benefício não são compensatórios ante o valor do benefício.

A solução adotada para evitar esse impasse, tanto no Bolsa Verde quanto no programa de fomento, foi fracionar o benefício, mas seu parcelamento pode reduzir os efeitos estruturantes que seriam de esperar de uma transferência integral. Quanto à cobertura projetada para 2014 (75 mil famílias), vale indicar que, embora não seja possível demarcar quantas entre elas estão em situação de pobreza extrema, vivem em reservas e assentamentos agroextrativistas e de desenvolvimento sustentável cerca de 140 mil famílias.<sup>54</sup>

Quanto ao público do PAA e do programa de fomento, o Cadastro Único registrava, em 2008, cerca de 535 mil famílias de agricultores – entre as quais, cerca de 25 mil assentadas. Como as metas estimadas para 2014, em ambos, são, respectivamente, de 255 e 250 mil famílias incluídas, então, seria preciso supor que o acesso de uma família a um programa a exclui de outro para concluir, em termos aproximados, que as metas previstas correspondem, quantitativamente, ao público já incluído no cadastro. Da perspectiva dos dados gerais, captados no Censo 2010, a cobertura estimada abarca contingente menor que o da população rural em extrema pobreza. Se a população rural extremamente pobre monta a 7,6 milhões, e a média de pessoas por domicílio rural é de 3,6, então, existem no país – presumindo que o número de famílias equivalha ao de domicílios – cerca

54. Se quisermos admitir que a proporção de extremamente pobres nessas comunidades é a mesma que prevalece entre a população rural da região Norte (35%), podemos considerar que o universo elegível mínimo para o programa seria da ordem de 50 mil famílias.

de 2,1 milhões de famílias em pobreza extrema. Mesmo se considerarmos que as metas de ampliação do PAA, do programa de fomento e do Bolsa Verde não se sobrepõem – o que totalizaria, em 2014, cerca de 580 mil famílias –, o público total atingido pelas ações do Brasil Sem Miséria rural seria de pouco mais de um quarto do universo de famílias extremamente pobres do campo.

Com efeito, as ações de transferência de renda do Brasil Sem Miséria rural atendem ao objetivo de superar a linha monetária da pobreza extrema, mas, além de não abarcarem toda a população extremamente pobre – o que compromete a meta-síntese de erradicar a miséria –, não parecem ser suficientes para propiciar a inclusão produtiva das famílias nem atingem certas dimensões não monetárias da pobreza. Como visto, *i)* o fomento não aplaca satisfatoriamente os custos de produção de algumas culturas familiares; *ii)* a lógica da adesão individual das famílias ao programa – especialmente no caso do Bolsa Verde – não reflete o caráter fundamental da territorialidade nas políticas destinadas ao espaço rural; e, por fim, *iii)* as estratégias até o momento formuladas não abordam o problema, central para a questão da pobreza rural, do acesso à terra. É sobre este tema que trata a última seção.

#### A questão fundiária e o perfil dos pobres do campo

Uma das principais críticas feitas ao formato atual do Brasil Sem Miséria diz respeito à ausência, entre as ações, de uma política capaz de oferecer resposta à questão que caracteriza a pobreza no campo: *a falta de terra ou acesso desigual à terra*. Embora tal questão seja considerada, no plano, uma das dimensões da pobreza, as propostas nele incluídas não mencionam a reforma agrária como principal política de enfrentamento do problema da concentração fundiária no país.

O plano visa combater um problema estrutural importante no campo – o acesso à água para consumo e para a produção. De acordo com a PNAD 2009 (IBGE, 2009), um terço da população rural não tem canalização de água no domicílio e só 13% das casas são ligadas a rede de abastecimento. De outra parte, o Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2006) indica que apenas 6% dos estabelecimentos fazem uso de algum sistema de irrigação. O programa Água para Todos, inserido entre as ações do Brasil Sem Miséria, sintetiza o esforço de atenuar estas carências, prevendo atender 750 mil famílias com construção de cisternas e sistemas de abastecimento e beneficiar com sistemas de irrigação um público ainda não definido. Mas, sem perder de vista a relevância que as ações do Brasil Sem Miséria têm para a população pobre do campo, é difícil esperar que os programas através dos quais o plano se articula possam ter, para além do acréscimo de renda, efeitos significativos sobre a inclusão produtiva das famílias, se lhes falta o meio de produção essencial a partir do qual tal inclusão deve operar: *terra em quantidade suficiente*.

Para ilustrar a relação entre a concentração da propriedade da terra e a pobreza extrema rural, podem-se conjugar as informações da estrutura fundiária do país com dados sobre renda e produção, a partir de três fontes diferentes: o Censo Agropecuário 2006 (IBGE), o Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais (SNCR-Incra) e a PNAD 2009.

Do ponto de vista da distribuição de terras, considerando-se as áreas dos estabelecimentos recenseados no Censo Agropecuário 2006, seis estados apresentam grau de concentração fundiária maior que a média nacional: o índice de Gini<sup>55</sup> do país, de 0,854, é superado pelos indicadores de Alagoas (0,871), Mato Grosso (0,865), Maranhão (0,864), Ceará (0,864), Mato Grosso do Sul (0,856) e Piauí (0,855). Vale notar que os estados da região Nordeste, onde está a maior parte da população rural em situação de pobreza extrema, registram indicadores de concentração de terras sempre maiores que os dos estados do Sul e do Sudeste.

TABELA 21

**Índice de Gini da distribuição fundiária por UFs – região Nordeste**

PI	BA	SE	CE	AL	MA	PE	PB	RN
0,855	0,84	0,821	0,861	0,871	0,864	0,825	0,822	0,824

Fonte: IBGE (2006).

TABELA 22

**Índice de Gini da distribuição fundiária por UFs – regiões Sudeste e Sul**

ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC
0,734	0,795	0,798	0,804	0,77	0,773	0,682

Fonte: IBGE (2006).

A título de ilustração, é útil acrescentar que Alagoas e Santa Catarina, estados que registram o maior e o menor índice de concentração fundiária, respectivamente (0,871 e 0,682), respondiam, inversamente, segundo a PNAD 2009, pela menor e pela maior renda domiciliar *per capita* rural: R\$ 175, em Alagoas, e R\$ 587, em Santa Catarina.

A distribuição desigual da terra põe em evidência as duas faces do problema da concentração fundiária no país: o latifúndio e o minifúndio. A questão agrária brasileira não se resume à falta de terra – segundo o Incra, há 186,3 mil famílias acampadas, conjunto que revela a demanda mínima imediata por reforma agrária –, mas envolve ainda formas precárias de acesso à terra, seja pelo tamanho da área – caso dos minifundiários –, seja pela condição do produtor em relação à terra – caso de arrendatários, parceiros e meeiros.

55. O índice de Gini mede o grau de concentração de uma distribuição, variando de 0 (igualdade perfeita) a 1 (desigualdade máxima)

São considerados minifúndios imóveis rurais de área inferior a um módulo fiscal. Variando segundo os municípios e tendo sua extensão fixada pelo Incra, a unidade de módulo fiscal corresponderia à área mínima de um imóvel que, diretamente explorado pelo agricultor e sua família, bastaria para lhes garantir subsistência e progresso social e econômico.<sup>56</sup> A princípio, uma família que dispõe de área menor que um módulo fiscal tem reduzidas possibilidades de desenvolvimento socioeconômico. No Brasil, 62% dos imóveis rurais são minifúndios. Juntos, eles abrangem apenas 8% da área total atualmente cadastrada no SNCR. O Nordeste concentra um terço dos minifúndios do país. Em contraposição, as grandes propriedades (com extensão acima de 15 módulos) somavam apenas 2% dos imóveis e abarcavam 56% da área total.

A despeito da diferença das unidades que compõem os universos do SNCR (imóveis rurais), do Censo Agropecuário 2006 (estabelecimentos agropecuários) e das discrepâncias quanto ao número de unidades e à área totalizada em cada um desses universos – 5,3 milhões de imóveis e 587 mil ha, no SNCR, e 5,1 milhões de estabelecimentos e 330 mil ha no Censo – o índice de Gini calculado para as áreas de imóveis rurais a partir do SNCR (0,836) está bem próximo ao do apurado no Censo Agropecuário (0,854). Não apenas isso: se, a partir dos dados do Censo, se quiser oferecer um retrato aproximado da desigualdade de proporções entre o número e área total dos estabelecimentos por faixa de área – empregando a medida em hectares em lugar do módulo fiscal –, é possível constatar, por exemplo, que estabelecimentos de menos de 10 ha representavam, em 2006, 48% do total e reuniam apenas 2% da área total, ao passo que estabelecimentos com mais de 500 ha somavam apenas 2% do número total e abrangiam 55% da área.

Quanto às formas precárias de acesso à terra,<sup>57</sup> o Censo Agropecuário 2006 mostra que, por agregação das categorias “arrendatários”, “parceiros” e “produtores sem área”, existem cerca de 565 mil famílias rurais que não têm domínio das terras onde vivem e trabalham. Além de essas formas de acesso à terra estarem amiúde associadas a relações de trabalho precárias, elas importam, quase sempre, às famílias, o pagamento de uma prestação, monetária ou sob forma de parcela da produção, pelo uso da área, sem lhes oferecer, em contrapartida, qualquer garantia de estabilidade do vínculo com a terra da qual tiram o sustento. A maior proporção de estabelecimentos sob essa condição está na região Nordeste: 65%.

A partir dos dados do Censo Agropecuário 2006 e da PNAD 2009, pode-se sugerir, a despeito das diferenças das pesquisas, a existência de uma relação diretamente proporcional entre a renda das famílias rurais e o tamanho da área sob sua posse.

56. Estatuto da Terra (Lei nº 4504/1964), Artigo 4º.

57. Por conter somente o registro das propriedades e posses rurais, o SNCR não contempla categorias relativas ao acesso precário à terra.

Segundo o Censo, entre os estabelecimentos que declararam um valor bruto da produção anual (VBP) em 2006 (4,6 milhões), 51% situaram-no abaixo da faixa de R\$ 2.500, equivalente a um valor mensal de R\$ 208. Destes últimos, 63% (ou 1,5 milhão) tinham área inferior a 10 ha. De outra parte, estabelecimentos com área superior a 500 ha, embora somassem só 1,7% do total com VBP informado em 2006, representavam 65% dos estabelecimentos em que esse valor ficara acima de R\$ 500 mil/ano. Os dados do Censo sobre o valor da receita gerada nos estabelecimento reiteram esta disparidade: conquanto representem apenas 1,6% do total de estabelecimentos que afirmaram ter obtido receita em 2006, eles concentravam mais de um terço da receita total gerada nos estabelecimentos.

A importância da escala – ou do tamanho da área – para a determinação dessas diferenças revela-se também quando se calcula o VBP gerado por cada hectare. Nesse caso, as proporções se invertem e fica patente que o problema do pequeno agricultor é menos de capacidade produtiva que de acesso à terra: segundo o censo, estabelecimentos de área inferior a 10 ha – mesmo considerando os que não declararam VBP – geram um VBP anual total de R\$ 2.700 por hectare, ao passo que todos os estabelecimentos de extensão superior a 500 ha geram um VBP anual de R\$ 247 por hectare. Tal discrepância denota não só a permanência secular no meio rural brasileiro dos latifúndios improdutivos como ainda mostra que o pequeno agricultor tem produtividade, por hectare, superior ao grande e que as diferenças de VBP se explicam pelo tamanho da terra. O quadro repete-se em todas as regiões: no Nordeste, por exemplo, o VBP/ha é de R\$ 2.225 para estabelecimentos com menos de 10 ha e de R\$ 220 para os de área superior a 500 ha, e estes, apesar de corresponderem a 0,7% do total, representam 29% dos estabelecimentos com VBP anual acima de R\$ 500 mil e concentram um quarto de todo o VBP gerado em estabelecimentos agropecuários na região.

As informações da PNAD 2009 sobre a renda domiciliar *per capita*, critério utilizado para definir a pobreza extrema,<sup>58</sup> oferecem imagem semelhante acerca da relação entre renda do agricultor e tamanho da área. Entre agricultores situados abaixo da linha de pobreza extrema, 62% são proprietários de áreas com dimensão inferior a 10 ha. A metade deles está no Nordeste. Agregando-se a estes os agricultores com área menor que 20 ha, a proporção dos que estão em extrema pobreza vai a 80%. Na região Norte, onde um módulo fiscal tem em média 76 hectares, o grupo de agricultores que se declaram proprietários de áreas inferiores a 20 ha representa 60% do total de famílias em extrema pobreza. No Sul, 100% dos agricultores em extrema pobreza dispõem de áreas menores que 20 ha, limite que corresponde ao módulo fiscal médio da região.

---

58. A linha válida para definir pobreza extrema na PNAD 2009 é a renda familiar *per capita* de R\$ 67,07.

No Centro-Oeste, onde o módulo fica entre 37 e 100 hectares, 85% dos agricultores em extrema pobreza são donos de áreas abaixo de 20 ha. No Sudeste, eles são pouco menos da metade do grupo.

Tais dados reforçam o fato de que a pobreza no meio rural está ligada à questão do tamanho da terra. Mas, embora a maioria dos agricultores em situação de pobreza extrema seja proprietária de suas terras – entre os agricultores que se declaram proprietários, o índice de pobreza extrema, segundo a PNAD, é de 8% –, este estado é mais frequente entre posseiros, arrendatários, parceiros e outros agricultores que mantêm vínculos precários com as terras: 16% deles estão em situação de pobreza extrema.

Se, afora os acampados, se quiser considerar os grupos sociais mais afetados pela pobreza extrema rural – minifundiários e agricultores com acesso precário à terra – como público destinatário de uma política de inclusão produtiva, esta não pode deixar de incorporar a reforma agrária como estratégia central. Acrescentar-se-ia assim, à proposta de transferência de renda incluída no Brasil Sem Miséria, um compromisso de redistribuição do patrimônio fundiário. Como política, a reforma agrária transcende tal aspecto: ela serve de ponto de convergência para políticas públicas que abordam outras dimensões da pobreza – como moradia, educação e saúde – e confere aos beneficiários a condição de sujeitos de direitos.

Não obstante haja inúmeras imperfeições na execução de suas ações, cujas causas vão desde os conhecidos obstáculos ideológicos que se erguem no Poder Legislativo e no Poder Judiciário,<sup>59</sup> com suas ressonâncias midiáticas, até o enfraquecimento institucional do Incra – com sucessivos contingenciamentos orçamentários, sobreposição de atribuições e perda de quadro por força da desvalorização da carreira dos servidores –, a política de reforma agrária tem, de modo bastante significativo, promovido melhorias nas condições de vida dos assentados: a Pesquisa de Qualidade de Vida nos Assentamentos Rurais (INCRA, 2010) revela, por exemplo, que 63% dos assentados avaliam como melhor ou muito melhor, em comparação com sua situação anterior, sua condição de renda; 73% percebem como melhor ou muito melhor sua condição de moradia pós-assentamento; e 65% afirmam que sua alimentação ficou melhor ou muito melhor depois de assentados. Tais efeitos, afora o ganho de cidadania que seus beneficiários obtêm a partir do reconhecimento de suas demandas pelo Estado, devem credenciar a reforma agrária como política de grande relevância para enfrentar a questão da pobreza extrema no campo.

---

59. Ver Ipea (2010b).

## REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, J. P. **Uso de agrotóxicos no Brasil**: controle social e interesses corporativos. São Paulo: Annablume, 2002.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário estatístico do crédito rural** (vários anos). Brasília: BCB, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RED2-RELRURAL>>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Vigilância do câncer ocupacional e ambiental**. Rio de Janeiro: Inca, 2005.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer sobre as Contas do Governo da República** – Exercício de 2009. Brasília: TCU, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação**: Plano Plurianual 2008-2011. Brasília: SPI/MP, 2011a.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Relatório de avaliação setorial do PPA 2008-2011** (Ano Base 2010). Brasília: MDA, 2011b. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/diversos/Caderno\\_Setorial.pdf](http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/diversos/Caderno_Setorial.pdf)>.

BRITO, A.; WIZIACK, J. Amazônia vira motor de desenvolvimento, São Paulo, **Folha de S. Paulo**, Caderno Mercado, p. B1, 17 out. 2010.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 83. Disponível em: <<http://goo.gl/WsDc1>>.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Disponível em: <[www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)>. Acesso em: 30 nov. 2011.

COUTO, R. Obras de empresas públicas e privadas causam prejuízo a mais de 270 comunidades. **Correio Braziliense**, 26 jan. 2010. Disponível em: <[http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2010/01/26/interna\\_brasil,169043/obras-de-empresas-publicas-e-privadas-causam-prejuizo-a-mais-de-270-comunidades.shtml](http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2010/01/26/interna_brasil,169043/obras-de-empresas-publicas-e-privadas-causam-prejuizo-a-mais-de-270-comunidades.shtml)>.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo**. Brasil 2010. Goiânia: CPT, 2011. v. 26. Disponível em: <<http://www.cptpe.org.br/index.php/downloads/finish/4-caderno-conflitos/190-conflitos-no-campo-brasil-2010.html>>.

FARIA, N. M. X. *et al.* Intoxicação por agrotóxicos no Brasil: os sistemas oficiais de informação e desafios para realização de estudos epidemiológicos. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. n. 12, p. 25-38, 2007.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ; FASE – FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL. **Mapa da injustiça ambiental e saúde no Brasil**. Brasília: Fiocruz; Fase, 2010. Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/>>.

FUTINO, A. M.; SILVEIRA, J. M. J. F. da. A indústria de defensivos agrícolas no Brasil. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 38, p. 1-44, 1991.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1936/2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>>.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas do Cadastro Central de Empresas 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/cadastroempresa/2009/default.shtm>>.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009**, Rio de Janeiro, v. 30, 2009.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002-2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). **Relatório 0229**, Brasília, 11 jan. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Relatório 0227**, Brasília, 19 jul. 2011b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 19, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas da Política Social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010b. Livro 8.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil**. Brasília: OIT, 2011. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/forced\\_labour/doc/perfil\\_completo\\_624.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/doc/perfil_completo_624.pdf)>.

OMOTO, C. *et al.* **Manejo da resistência de pragas a inseticidas**. [s.d.]. Disponível em: <[www.irac-br.org.br/arquivos/manejorespragas.doc](http://www.irac-br.org.br/arquivos/manejorespragas.doc)>.

PALMEIRA, M.; HEREDIA, B. Os comícios e a política de facções. **Anuário Antropológico**, v. 94, p. 31-94, 1995.

PIGNATI, W. A.; MACHADO, J. M. H.; CABRAL, J. F. Acidente rural ampliado: o caso das “chuvas” de agrotóxicos sobre a cidade de Lucas do Rio Verde. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 105-114, 2007.

REBELO, A. **Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados**. Brasília: Câmara Federal, 8 jun. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/H7rDY>>.

REBELO, R. M. *et al.* **Produtos agrotóxicos e afins comercializados no Brasil em 2009: uma abordagem ambiental**. Brasília: Ibama/MMA, 2010.

STOPPELLI, I. M. B. S. **Agricultura, ambiente e saúde: uma abordagem sobre o risco do contato com os agrotóxicos a partir de um registro hospitalar de referência regional**. 2005. 155 f. Tese (Doutorado). Escolas de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

STOPPELLI, I. M. B. S.; MAGALHÃES, C. P. Saúde e segurança alimentar: a questão dos agrotóxicos. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, n. 10, p. 91-100, 2005.

## ANEXO A

### QUADRO A.1

#### Relação dos dez principais ingredientes ativos e suas características

**Glifosato** – Registrado para uso em 26 culturas, é um secante considerado tóxico para organismos aquáticos, aplicado nas lavouras de soja e milho, comumente associado ao uso de outros produtos altamente tóxicos, em razão do surgimento de plantas adventícias. Cerca de 90% dos produtos formulados à base de glifosato estão na classe III. O glifosato é o ingrediente ativo mais comercializado no Brasil, representando 76% dos herbicidas vendidos, com destaque para os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso e São Paulo.

**Cipermetrina** – Inseticida com registro para uso em 16 culturas. Altamente tóxica para organismos aquáticos, abelhas e aves. É altamente bioacumulável, persistente e transportável. Muito comercializado nos estados do Mato Grosso, São Paulo, Goiás, Bahia e Rio Grande do Sul. Cerca de 38% dos produtos formulados são classe II, 15% classe III e 29% classe I.

**Óleo mineral** – Registrado para uso em 14 culturas, é agrotóxico utilizado como adjuvante, inseticida, fungicida, acaricida e espalhante adesivo. É altamente persistente e tóxico para organismos aquáticos. Cerca de 75% dos produtos formulados são classe III e 21% são classe IV. Muito comercializado nos estados do Mato Grosso, São Paulo, Paraná, Goiás e Rio Grande do Sul.

**Óleo vegetal** – Tem registro para uso no cultivo de citrus, além de ser adjuvante em outros agrotóxicos. É considerado pouco tóxico em todos os parâmetros ambientais. Sua comercialização está concentrada nos estados de São Paulo, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná e Goiás.

**Enxofre** – Atua como acaricida, inseticida e fungicida em 43 culturas. Produto altamente persistente e pouco tóxico, embora provoque alterações na ciclagem de nitrogênio e carbono no solo. Muito comercializado em São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Goiás e Bahia.

**2,4D** – Ácido com registro para uso em 11 culturas. São, em geral, considerados tóxicos ao meio ambiente. É altamente persistente, transportável e muito tóxico para organismos aquáticos. 26% dos produtos formulados à base do ingrediente ativo 2,4D são classe II e 74% classe III. O produto é comercializado majoritariamente em Mato Grosso, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Goiás. O 2,4D integra o grupo dos herbicidas fenoxiácidos, considerado pelo IARC como agrotóxico possível ou provavelmente carcinogênico. No dia 27 de junho de 2011 o Ibama apreendeu 4 toneladas de 2,4D, que seriam utilizados para desmatar três mil hectares em Nova Aripuanã/Amazonas.

**Atrazina** – Herbicida com registro para uso em sete culturas. Altamente persistente e muito tóxico para aves, abelhas e organismos aquáticos. Aproximadamente 3% dos produtos formulados à base do ingrediente ativo atrazina são classe I, 56% classe II e 41% classe III. Muito comercializado em Mato Grosso, Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás.

**Metamidofós** – Inseticida e acaricida do grupo dos organofosforados com registro para uso em sete culturas. Altamente transportável, persistente, muito tóxico para organismos do solo e altamente tóxico para aves e abelhas. Cerca de 80% dos produtos formulados à base do ingrediente ativo metamidofós são classe II e 20% classe III. São muito comercializados nos estados do Paraná, Mato Grosso, Goiás, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. O metamidofós tem efeitos comprovadamente neurotóxicos, motivo pelo qual já fora banido em 37 países, incluindo a União Europeia e os Estados Unidos.

**Acefato** – Inseticida e acaricida do grupo dos organofosforados com registro para uso em 15 culturas. É altamente transportável, altamente tóxico para aves e abelhas, tóxico para organismos aquáticos e pouco tóxico para organismos do solo. Cinquenta e seis por cento dos ingredientes ativos formulados à base de acefato são classe III e 44% são classe II. Muito comercializado nos estados do Mato Grosso, São Paulo, Paraná, Goiás e Minas Gerais.

**Carbendazim** – Fungicida do grupo benzimidazol com registro para uso em quatro culturas e aplicação em sementes de algodão, feijão e soja. Altamente persistente, muito tóxico para organismos aquáticos e tóxico para aves e abelhas. Cerca de 30% dos produtos formulados são classe II e 70% são classe III. São muito comercializados em Mato Grosso, São Paulo, Goiás, Paraná e Bahia.

Fonte: Rebelo et al. (2010).