

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 Apresentação

A história social brasileira tem como característica fragmentar as contradições, enfraquecê-las e cuidar para que sejam equacionadas separadamente, uma a uma, contornando conflitos e gerenciando a repartição de benefícios de forma que provoque o mínimo de perdas para os setores dominantes. Nessa lógica inscreve-se a reforma agrária. No entender de alguns autores¹ a criação das condições institucionais da reforma agrária foi o último ajuste estrutural significativo da história brasileira, ainda no marco da conciliação. Fez dela a última grande demanda das esperanças sem fim, das esperanças de mudanças profundas a partir de contradições tópicas e de alcance limitado.

Há décadas a esperança pela reforma agrária move segmentos significativos da sociedade brasileira, nem todos favoráveis. As dificuldades enfrentadas estão firmemente enraizadas na estrutura social brasileira, resistências que se movem do campo ideológico para o de ações concretas em todas as esferas da vida social com direito a campanhas de desqualificação dos assentados e dos assentamentos. Não poucos analistas – técnicos governamentais e acadêmicos – defendem a inexorabilidade do esvaziamento do campo, a substituição de atividades agrícolas por outras de caráter não rural, a inoperância da reforma agrária, sobretudo por causa da baixa qualificação dos seus beneficiários, e por fim o inevitável desaparecimento da pequena produção familiar. Tais posturas, além de desqualificarem a reforma agrária, atingem a produção familiar em geral, questionando de fato as políticas que têm sido direcionadas para o seu fortalecimento. Neste contexto adverso, as ações de reforma agrária e apoio à agricultura familiar apresentam resultados positivos. Mas também estão presentes pressões para que tais políticas não saiam da agenda governamental. Como será visto adiante, os recursos disponibilizados para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e para a reforma agrária vêm aumentando. Mas ainda estão aquém do requerido seja para superação das agruras fundiárias, seja para consolidação da sustentabilidade da produção familiar em geral, sobretudo da maioria dos estabelecimentos com renda anual abaixo de R\$ 3 mil.

2 Fatos relevantes

1. A portaria que estabelece os índices de produtividade para fins de desapropriação de terras ainda não foi editada, o que continuará a dificultar o processo de obtenção de terras para a reforma agrária, sobretudo nas Regiões Sul e Sudeste. A proposta elaborada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) para a atualização do Grau de Eficiência na Exploração (GEE) e do Grau de Utilização da Terra (GUT) encontra resistências para sua aprovação no Ministério da

1. Como José de Souza Martins.

Agricultura, que argumenta que, se aprovada, ampliaria perigosamente o número de imóveis que se tornariam desapropriáveis, colocando em risco a produção agropecuária tanto para o mercado interno, quanto para exportações. Apoiada pelas entidades e movimentos sociais que defendem a reforma agrária, a atualização vem sendo combatida pelos ruralistas, junto ao governo, por meio de sua bancada no Congresso Nacional e pela mídia.

2. Os movimentos sociais rurais, em especial o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) têm expressado repúdio à atuação do Judiciário, sobretudo o de 1ª instância. A decretação da prisão preventiva de lideranças, a criminalização das ocupações, a impunidade dos que cometem crimes contra trabalhadores rurais, são os fatores que levam os movimentos sociais a desconfiarem da Justiça. Esse posicionamento – que traduz o descrédito nas instituições brasileiras – é grave e pode vir a gerar conflitos e aumentar a violência no campo.

3. Relatórios da Comissão Pastoral da Terra (CPT) mostram que entre 2003 – primeiro do governo Lula – e agosto de 2006 o número de conflitos no campo saltou de 925 para 1.657, um crescimento de 80%. No mesmo período, o número de pessoas envolvidas em conflitos cresceu 74%, passando de 452 mil para 784 mil.

Como previsto por diversos analistas, a vitória de Lula, em 2002, provocou o recrudescimento da campanha dos ruralistas contra a reforma agrária e, da parte dos movimentos sociais que a defendem, esperanças de que fosse acelerada e pudesse atender as mais de 200 mil famílias acampadas à espera de serem assentadas. Daí entre 2002 e 2003 ter havido aumento considerável na quantidade de pessoas envolvidas em conflitos agrários (164%) – como pode ser visto na tabela 1 – e, sobretudo no número de mortes, que passou de 43 para 73 em 2003 – e ter declinado nos anos seguintes.

TABELA 1

Comparação dos conflitos no campo (1997-2006)

Conflitos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nº de conflitos	736	1.100	983	660	880	925	1.690	1.801	1.881	1.657
Assassinatos	30	47	27	21	29	43	73	39	38	39
Pessoas envolvidas	506.053	1.139.086	706.361	556.030	532.772	451.277	1.190.578	975.987	1.021.355	783.801
Hectares (mil)	3.034,71	4.060,18	3.683,02	1.864,00	2.214,93	3.066,44	3.831,41	5.069,40	11.487,07	5.051,35

Fonte: Setor de Documentação da Secretaria Nacional da CPT.

4. Por fim, insatisfeitos com os resultados do programa de reforma agrária, o MST e os setores da igreja propuseram a extinção do MDA e a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) à Presidência da República. Para lideranças do MST, não se justifica a existência do MDA, pois “não tem instrumentos para atuar na reforma agrária”. Para que o Incra tenha maior eficiência, também se propõe que se apóie em um novo aparato administrativo, com a junção de três autarquias: Incra, Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), hoje vinculada ao Ministério da Agricultura, e a criação de um instituto de capacitação e assistência técnica.

Essa proposta, no entanto, não foi adiante. Desde logo foi rechaçada pelos ruralistas. Para a União Democrática Rural (UDR), o Incra deveria se vincular ao Ministério da Agricultura e extinguir o Ministério do Desenvolvimento Agrário,

como forma de “prevalecer critérios políticos e não técnicos. No Incra, a reforma é 100% ideológica e não vai terminar nunca.”²

5. Em 2006, o Pronaf completou 11 anos³ e ainda se destaca como a principal política de intervenção governamental na agricultura familiar. Se de início respondeu a pressões de setores dos movimentos sociais rurais, sobretudo daqueles representados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), veio agregando novos atores e interesses, até mesmo de setores empresariais rurais, como os representados pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

O Plano Safra da Agricultura Familiar (2006-2007) introduziu algumas novidades. A primeira consiste na linha de crédito Pronaf Comercialização, a ser operada com R\$ 600 milhões e com taxas de juros de 4,5% a.a. para limites individuais de até R\$ 5 mil e de R\$ 2 milhões para cooperativas e agroindústrias. A segunda versa sobre a criação do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), que deverá abarcar organizações governamentais e não governamentais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) do país com cerca de 20 mil técnicos para operar em mais de 4 mil municípios.

6. Aprovada a lei que institui a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais: o agricultor familiar e a agricultura familiar passam a ser reconhecidos como uma categoria produtiva, conforme os parâmetros de enquadramento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), do MDA. Avança-se, assim, na institucionalização das políticas públicas voltadas para esse setor. O texto aprovado estabelece a articulação das políticas da agricultura familiar, em todas as suas fases de implementação, gestão e execução, com aquelas direcionadas à reforma agrária.

3 Acompanhamento da política e dos programas

3.1 Reforma agrária

a) Evolução recente: assentamentos em 2006

Em 2006, foram assentadas 136.257 famílias, das quais 54% em novos projetos e as demais 46%, em projetos criados em anos anteriores. Nos últimos quatro anos, as famílias assentadas já somam 381.419.

Quase 60% dos assentamentos de 2006 foram feitos na Região Norte, o que vem sendo criticado pelos movimentos sociais que pressionam pela criação de novos projetos nas demais regiões do país, onde está a maior parte das famílias acampadas. Contudo, as dificuldades de obtenção de terras, sobretudo no Sul e no Sudeste em decorrência da não atualização dos índices de produtividade – GUT e GEE –, tornam difícil o atendimento dos sem-terra destas regiões.

Outro fator – sempre apontado neste periódico – que se repete anualmente é a descontinuidade do processo de assentamento. Nos dois primeiros trimestres do ano, apenas cerca de 20% das famílias foram assentadas, sobretudo no Norte e Nordeste.

2. Declarações do presidente da UDR, Nabhan Garcia, publicadas no jornal *O Estado de S. Paulo*, em 30 de dezembro de 2006.

3. O Pronaf foi instituído como uma “modalidade” de crédito rural pelo Banco Central em 24 de agosto de 1995, tendo sido efetivado, em junho de 1996, pelo Decreto Presidencial nº 1.946, como um programa que contempla, além do crédito aos agricultores familiares, ações de melhoria da infra-estrutura e dos serviços municipais, de capacitação e profissionalização dos agricultores e de articulação das políticas públicas no meio rural.

No terceiro trimestre, o processo acelerou-se, mas só adquiriu velocidade nos últimos três meses do ano. Esses fatos revelam a intermitência da intervenção do Incra, as dificuldades advindas dos atrasos na execução orçamentária e, sobretudo, a excessiva valorização política do cumprimento de metas físicas de assentamento, colocando-se em plano secundário as ações de estruturação produtiva de novos e antigos assentamentos.

TABELA 2

Número de famílias assentadas por trimestre em projetos de reforma agrária (2006)

Brasil e regiões	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	Total 2006	%
Brasil (nº)	10.559	9.861	39.440	76.397	136.257	100
(%)	7,75	7,24	28,95	56,07	100	–
Norte	3.636	5.938	22.723	49.293	81.590	59,90
Nordeste	4.989	2.728	10.427	17.011	35.155	25,80
Sudeste	399	411	1.047	1.398	3.255	2,40
Sul	251	158	571	1.074	2.054	1,50
Centro-Oeste	1.284	626	4.672	7.621	14.203	10,40

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

Apenas cinco estados concentraram mais de 72% das famílias assentadas em 2006: Pará (44%), Maranhão (9%), Amazonas (7%), Pernambuco e Mato Grosso (6%). Os dados deixam claro que os esforços do Incra se concentraram no estado do Pará, que absorveu quase a metade das famílias assentadas em 2006. O estado, por suas dimensões territoriais e concentração de conflitos (especialmente de caráter fundiário e ambiental), passou a contar, em 2006, com três Superintendências do Incra, como estratégia para uma melhor e mais tempestiva atuação do governo na implementação dos programas de reforma agrária. Os assentamentos também vêm aumentando no estado do Amazonas, mas ainda em ritmo e volume bastante inferiores aos do Pará. Juntos receberam 51% das famílias assentadas no ano, refletindo a concentração de esforços para regularizar e formatar, como assentamentos, áreas de floresta, constituindo projetos de exploração sustentáveis.

TABELA 3

Os cinco estados que concentraram cerca de 70% dos assentamentos realizados em 2006, por trimestre

(De 1º de janeiro a 31 de dezembro)

UF	Nº proj.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	Total	%	% acumulada
Pará	729	2.573	5.229	14.017	38.811	60.630	44,5	44,5
Maranhão	379	2.261	1.469	4.728	4.480	12.938	9,5	54,0
Amazonas	64	208	29	4.270	4.424	8.931	6,6	60,5
Pernambuco	276	583	334	1.153	6.020	8.090	5,9	66,5
Mato Grosso	339	570	500	3.367	3.612	8.049	5,9	72,4
Subtotal	1.787	6.195	7.561	27.535	57.347	98.638	72,4	–
%	41,2	58,7	76,7	69,8	75,1	72,4	–	–
Total Brasil	4.334	10.559	9.861	39.440	76.397	136.257	100,0	100,0

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

O Incra detém responsabilidade exclusiva sobre a maior parte dos assentamentos realizados em 2006 (52%) e compartilha com outros órgãos e esferas de governo a administração dos demais.⁴ Em anos recentes, aumentou a parceria entre o Incra e o Ibama para a constituição de projetos de assentamento localizados, quase todos, no Norte do país e dedicados à exploração das florestas e à constituição de projetos de

4. Todos os projetos de assentamento, mesmo os criados por outras instâncias do governo, estão sendo implementados pelo Incra e compõem o total dos projetos de reforma agrária em execução.

desenvolvimento sustentável. Os estados, que por mandato constitucional passaram a ter sob sua responsabilidade as terras⁵ devolutas, poderiam apresentar um volume maior de projetos de assentamentos, mas as resistências políticas contra a reforma agrária são mais fortes nessa esfera de governo. Em âmbito municipal, pouco pode ser feito, mas alguns projetos de pequeno porte nas periferias urbanas têm sido implementados. Os projetos assinalados na tabela 4 incluem os constituídos por estados e municípios que foram reconhecidos pelo Incra e passaram a integrar o cadastro geral de assentados. Esta é uma condição necessária para que possam ter acesso aos créditos – desde os de implementação até os do Pronaf A e A/C.

TABELA 4

Famílias assentadas em 2006, por tipo de projeto* e esfera de responsabilidade

Tipo de projeto	Esfera	Famílias assentadas em 2006	%
Assentamento federal/projetos de assentamento	Incra	69.861	51,3
Projetos florestais/ambientais*	Incra/Ibama	55.613	40,8
Projetos estaduais	Estados	10.132	7,4
Projetos municipais	Municípios	323	0,2
Colonização	Incra	328	0,2
Total	-	136.257	100,0

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

Obs.: * Projetos criados de 1900 a 2006.

b) Projetos de assentamento em execução

O estoque de projetos ainda sob responsabilidade do Incra – projetos em execução – só faz crescer. Dado que a emancipação dos projetos encontra resistências tanto de setores dos movimentos sociais, quanto de segmentos do próprio governo, a questão permanece em aberto. Por um lado, a Constituição Federal, artigo 189, estabelece que “os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos”, acrescido do parágrafo único que determina que tanto o homem quanto a mulher, ou ambos, independentemente do estado civil, podem ser beneficiados. Os projetos, determina a legislação complementar, poderão ser emancipados, cabendo ao titular do lote efetuar o pagamento em parcelas anuais amortizáveis em até vinte anos, com carência de três anos e corrigidas monetariamente pela variação do IGP-DI. O Incra, por meio de seu conselho diretor, fica com a incumbência de estabelecer o valor a ser restituído. Parcelas pagas em dia poderão ter um abatimento de até 50%.⁶

Entretanto, os movimentos sociais rurais que representam os assentados e os sem-terra defendem que as terras destinadas a projetos de assentamento continuem a pertencer à União, como forma de garantir que não passem por processos de reaglutinação. Também, por terem sido adquiridas com recursos públicos, não deveriam ser apropriadas privadamente, devendo permanecer como patrimônio público. Dessa maneira, estariam a

5. A CF de 1988 fixou em seu artigo 26: “Incluem-se entre os bens dos Estados: IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União”; pertencem à União (artigo 20) “II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”.

6. Os valores relativos às obras de infra-estrutura de interesse coletivo, aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento e aos serviços de medição e demarcação topográficos são considerados não reembolsáveis. Os créditos concedidos aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária serão excluídos do valor das prestações e dos amortizados na forma a ser definida pelo órgão federal executor do programa (Pronaf A e Pronaf A/C). Também estão isentos de ressarcimento as custas ou os emolumentos despendidos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária.

salvo de especulação. Basicamente, os mesmos argumentos são utilizados por segmentos governamentais que lidam com a questão agrária.

Mas outros aspectos devem ser explicitados. Enquanto não forem emancipados, os projetos continuam a ser destinatários de políticas específicas de desenvolvimento. Assim, por exemplo, quando se elevam os valores do teto de financiamento para investimento – crédito de implantação e desenvolvimento –, os que receberam com base em tetos anteriores, mais baixos, requerem o direito a receber recursos até o novo teto e têm sido efetivamente atendidos. Também ficam isentos do ressarcimento que deveriam proceder em caso de emancipação. O título de autorização de ocupação que recebem é suficiente para garantir acesso aos créditos bancários que lhes são disponibilizados. Não há, pois, interesse em se emanciparem. Daí os projetos de reforma agrária em execução incluírem muitos criados ao longo do século passado (ver tabela 5 e Anexo Estatístico).

Os dados a respeito de assentamentos podem ser visualizados sob diferentes perspectivas. Em primeiro lugar, pela consideração do total de projetos em execução em determinada data, que inclui todos que foram criados desde o início do século XX, sob diferentes formatos – projetos de colonização, projetos integrados de colonização, projetos de assentamento, entre outros – e que foram integrados no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Os dados mais recentes disponíveis apontam que, em 8 de maio de 2007, estavam em execução 7.676 mil projetos, que abrigariam 992 mil famílias. Uma segunda possibilidade seria tomar como referência o encerramento do ano civil. Assim, os projetos em execução em 31 de dezembro de 2006 somavam 7.605 mil, com cerca de 820 mil famílias assentadas. Outra possibilidade, ainda, é analisar os dados referidos exclusivamente no ano 2006, que contabilizam as famílias assentadas tanto em projetos constituídos no mesmo ano, quanto em projetos preexistentes.

O quadro geral sobre os projetos em execução, ao final de 2006, revela que aqueles criados antes de 1994 somam 936 unidades, ocupam uma área de mais de 17 milhões de hectares e abrigam quase 180 mil famílias. O Incra estima que esses projetos têm capacidade potencial para abrigar 262,5 mil famílias: em tese, restariam, pois, 83 mil lotes a serem ocupados, ou cerca de 49% das possíveis vagas remanescentes em projetos criados a partir de 1995. A tabela 5 mostra a distribuição dos projetos e dos assentados, em diferentes períodos: *i)* até 1994, incluindo os projetos de colonização criados, sobretudo nos anos de 1970; *ii)* os instituídos entre 1995 e 2002, os dois períodos do governo de FHC; e *iii)* os do primeiro governo Lula. Desde logo se evidencia que a criação de projetos florestais e extrativistas na Região Norte ampliou significativamente a área média dos lotes a partir de 2003, que vinham diminuindo: cerca de 52 hectares no período 1995-2002, a média saltou para 143 hectares entre 2003-2006.

Em 8 de maio de 2007, a Região Nordeste possuía quase a metade (45,8%) dos projetos de assentamento. A região, com a maior concentração de pobreza rural e com grande parte de sua área sob condições climáticas adversas, congrega, contudo, apenas 13% da área dos assentamentos, o que significa que os mesmos se caracterizam por lotes pequenos e com pouco acesso à água, o que dificulta estruturarem-se. As Regiões Sul e Sudeste, que têm um setor agrícola mais consolidado, apenas abrigam cerca de 3% da área e menos de 9% das famílias assentadas.

TABELA 5

Projetos de reforma agrária em execução, segundo diferentes períodos de criação

Período de criação	Nº de projetos	Área (ha)	Nº de famílias (capacidade)	Famílias assentadas	Área média (ha)
Valores absolutos					
Até 1994	936	17.195.950,2317	262.577	179.624	95,73
1995 a 2002	4.297	21.269.977,1846	458.842	410.609	51,80
2003 a 2006	2.372	32.603.747,5613	266.368	228.098	142,94
Soma	7.605	71.069.674,9776	987.787	818.331	86,85
Em %					
Até 1994	12,31	24,20	26,58	21,95	
1995 a 2002	56,50	29,93	46,45	50,18	
2003 a 2006	31,19	45,88	26,97	27,87	
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	

Fonte: MDA/Incra/Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT/Coordenação-Geral de Implantação – DTI – Sipra. Relatório 0227, de 8 de maio de 2007.

TABELA 6

Brasil e regiões – Projetos de reforma agrária em execução

(De 1º de janeiro de 1990 a 8 de maio de 2007)

Regiões	Projetos nº	%	Área (ha)	%	Capacidade		Fam. assentadas	
					nº	%	nº	%
Brasil	7.676	100,0	71.237.051,39	100,0	992.377	100,0	820.336	100,0
Norte	1.687	22,0	52.551.912,76	73,8	456.134	46,0	355.426	43,3
Nordeste	3.516	45,8	9.383.508,02	13,2	312.538	31,5	271.763	33,1
Sudeste	624	8,1	1.293.427,13	1,8	44.592	4,5	35.761	4,4
Sul	744	9,7	753.719,62	1,1	36.673	3,7	34.513	4,2
Centro-Oeste	1.105	14,4	7.254.483,85	10,2	142.440	14,4	122.873	15,0

Fonte: Incra/Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Relatório 0227, de 8 de maio de 2007.

Os assentamentos na Região Centro-Oeste aumentaram em anos recentes, mas prevêem-se dificuldades crescentes para a obtenção de terras para a reforma agrária dado que está em curso um processo acelerado de ocupação agrícola com vistas à exploração da energia verde. Já se nota, em toda a região, aumentos expressivos no preço da terra, e a instalação completada e em curso de usinas de processamento de etanol e biodiesel que irão, certamente, requerer crescente oferta de matéria-prima, principalmente cana-de-açúcar e soja, que devem expandir ainda mais suas áreas de cultivo.

Em outras regiões não será muito diferente. A corrida pelo novo mercado, que se apresenta com grande potencialidade de lucro, está atraindo investidores e promovendo a concentração de terras. Mesmo se instituindo incentivos para que a agricultura familiar venha ser uma fornecedora de matéria-prima, talvez exceto no Nordeste, caso o cultivo da mamona torne-se um sucesso, dificilmente poderão se beneficiar com a corrida pela agroenergia.

A atuação conjunta do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Meio Ambiente, a partir de 2003, propicia a criação de um modelo de assentamento que deve levar em conta tanto a viabilidade econômica quanto a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento territorial. Nesse sentido, foi assinado o Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério Público Federal, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ibama, visando à ação conjunta para monitorar o licenciamento ambiental. Os efeitos dessa política podem ser notados no grande número de assentamentos que foram estabelecidos com tais propósitos. A tabela 7 faz um balanço dos projetos em execução, segundo suas características ou tipo. Os projetos de assentamento continuam majoritários, pois recentemente constituíam o cerne da política de reforma agrária em curso, desde o primeiro Plano Nacional de

Reforma Agrária (I PNRA), de 1985. Atualmente, partilham a prioridade com projetos de cunho ambiental, de caráter extrativista, de preservação florestal e de desenvolvimento sustentável. De fato, como já apontado, a partir de 2003 aumenta-se a constituição de projetos desse tipo, basicamente localizados na Amazônia.

TABELA 7

Brasil – Projetos em execução em 31 de dezembro de 2006, por tipo (1990-2007)

Tipo de projeto	Nº de projetos	Área (ha)	Capacidade (nº fam.)	Nº fam. assentadas	% projetos	% da área	% fam. assentadas	Área média (ha)
PA – Proj. Assentamento	5.955	32.967.980,8959	722.513	637.715	78,30	46,39	77,93	45,63
Colonização	28	5.614.876,2223	59.760	9.441	0,37	7,90	1,15	93,96
PCA – Proj. Casulo	86	16.493,1044	4.169	3.807	1,13	0,02	0,47	3,96
PE – Proj. Estaduais	975	3.040.465,2153	72.939	58.526	12,82	4,28	7,15	41,69
PFP – Projeto Fundo de Pasto	132	153.526,5171	4.428	3.568	1,74	0,22	0,44	34,67
PRB – Proj. Reassentam. de Barragem	53	93.543,9263	1.854	1.775	0,70	0,13	0,22	50,46
Quilombolas	29	276.869,7504	4.675	4.155	0,38	0,39	0,51	59,22
Subtotal	7.258	42.163.755,6317	870.338	718.987	95,44	59,33	87,86	48,45
[1] Flona – Florestal	14	4.463.082,3459	3.735	3.046	0,18	6,28	0,37	1194,94
[2] PAE – Agroextrativista	205	7.243.219,7049	56.065	46.873	2,70	10,19	5,73	129,19
[3] PAF – Assentamento Florestal	4	101.353,0000	450	427	0,05	0,14	0,05	225,23
[4] PDS – Proj. Desenvolv. Sustentável	85	3.068.435,0236	24.176	18.854	1,12	4,32	2,30	126,92
[5] RDS – Reserva Desenv. Sustentável	6	5.673.711,5588	2.000	1.658	0,08	7,98	0,20	2836,86
[6] Resex – Reserva Extrativista	33	8.356.117,7127	31.023	28.486	0,43	11,76	3,48	269,35
Total Proj. Ambientais [1+2+3+4+5+6]	347	28.905.919,3459	117.449	99.344	4,56	40,67	12,14	246,11
Total	7.605	71.069.674,9776	987.787	818.331	100,00	100,00	100,00	71,95

Fonte: Incra/Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Relatório: 0227, de 8 de maio de 2007.

Os projetos de colonização que se constituíram em épocas anteriores a 1984, principalmente nos anos 1970, formam um conjunto de 86 projetos e seguem dois formatos: *i*) os Projetos Integrados de Colonização (PIC), localizados no norte do país em vastas áreas que até hoje não foram integralmente ocupadas e padecem de invasões e grilagens; e *ii*) os Projetos de Colonização (PC), também antigos e situados em outras regiões do país, constituíram-se a partir do modelo das antigas colônias de trabalhadores rurais, moradores, assalariados e agregados. Em geral, os lotes são pequenos, diferenciando-se até mesmo neste aspecto daqueles situados na Amazônia.

Convênios entre o Incra e as prefeituras municipais levaram à criação do “Projeto Casulo” em áreas de periferias urbanas, constituído por minilotes – a área média não chega a 4 hectares – e voltado para a produção hortícola. Este tipo de contratação teve algum crescimento entre seu início em 1997 e 2002 (85% dos projetos em execução); a partir de 2003, apenas 13 projetos desse tipo foram criados.

Os projetos criados pelos estados poderiam ter uma maior representatividade, dado que, como já mencionado, têm ingerência constitucional sobre as terras devolutas. Na Região Norte, apenas o Acre e o Tocantins têm projetos de assentamento dessa natureza. Mais da metade está no Nordeste, concentrados no Maranhão e no Piauí. Os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso possuem pouco mais de uma centena de projetos estaduais. Uma possibilidade para a obtenção de terras para a reforma agrária está no empenho dos governos estaduais em arrecadar áreas devolutas e promover a reintegração de posse daquelas griladas.

Os Projetos “Fundo de Pasto”, “Reassentamento de Barragem” e “Quilombolas”, em conjunto, abrigam apenas 1,2% do total de famílias assentadas, mas têm uma importância social que extrapola esses números, embora não constituam, estrito senso, ações de reforma agrária, visto que têm como foco a regularização de terras já ocupadas e a reinstalação de populações que tiveram de sair de suas terras por conta da construção de barragens.

As Comunidades de Fundo de Pasto estão localizadas, em sua totalidade, no semi-árido baiano, no ecossistema Caatinga, com grande escassez de água. Elas tiveram um início tímido em 2001 e até 2004 poucos foram incorporados pelo Incra – constituem apenas 1,7% do total. Por pressão dos movimentos sociais, principalmente do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e da Central das Associações Agropastoris de Fundo e Fecho de Pasto (CAFFP), a partir de 2005, passaram a ser incentivadas, estando também presentes na agenda governamental como parte da estratégia para superar a pobreza de pequenos agricultores de comunidades rurais. Esse tipo de organização comunitária expressa-se por meio de formações socioeconômicas estruturadas por um modelo singular de posse e uso da terra, cujo significado social ultrapassa sua importância produtiva. Seus integrantes construíram um modo de vida particular no semi-árido com costumes alicerçados nas relações de parentesco e compadrio, em regras consensuais que orientam o uso comum das terras para criação de gado de pequeno porte, articulado ao uso individual de parcelas dispersas, onde plantam e residem. Há famílias que comprovam sua permanência na área desde 1735, mas a ameaça de grileiros, dado que a terra não está regularizada, tem sido cada vez maior.

Os projetos do tipo “Reassentamento dos Atingidos por Barragem”, que ora também compõem a base dos assentamentos do Incra, estão localizados nos estados de Minas Gerais, Tocantins e Paraná, expressando a baixa prioridade que este público tem merecido. Estes dados não incluem os projetos implantados pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), nem outras companhias elétricas em estados onde a luta dos atingidos por barragens é bastante ativa – no Sul do país, em São Paulo e em outros estados nordestinos. A construção de novas hidrelétricas – parte importante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – irá requerer o reposicionamento das populações que forem afetadas.

Os Projetos Quilombolas⁷ estão registrados no Cadastro do Sipra/Incra como Projetos de Assentamento (PA), exceto um já designado como reserva extrativista e um outro formado para reposicionamento de atingidos pela construção de barragem.

No conjunto, compreendem 29 projetos, em uma área total de 277 mil hectares e 4.155 famílias assentadas. Relativamente ao universo de demanda por esse tipo de ação, esse desempenho é bastante insatisfatório. A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) informa que “o último levantamento do número de comunidades no país, realizado em agosto de 2006, revela um universo de 3.224 mil comunidades”.⁸

7. Como não existe um identificador específico para áreas quilombolas, foi feita uma triagem no cadastro do Sipra e separados os projetos que no nome traziam a identificação “quilombola”.

8. Segundo o *Relatório de Avaliação do Programa Brasil Quilombola*, 2006. Disponível em: <www.sigplan.gov.br>.

c) Balanço dos assentamentos: 2003 a 2006

A tabela 8 traz o balanço das famílias assentadas entre 2003 e 2006, tanto em projetos criados no período, quanto em anos anteriores; daí serem parte do mesmo universo apresentado na tabela 5.

TABELA 8

Brasil e regiões – Famílias assentadas em projetos de reforma agrária no 1º governo Lula (2003-2006)

Ano	Fam. assent.	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Brasil
2003	n ^o	15.683	12.630	1.434	1.012	4.216	34.975
	%	44,8	36,1	4,1	2,9	12,1	100,0
2004	n ^o	31.764	28.463	2.459	3.638	14.860	81.184
	%	39,1	35,1	3,0	4,5	18,3	100,0
2005	n ^o	58.274	39.670	6.534	2.987	19.642	127.107
	%	45,8	31,2	5,1	2,3	15,5	100,0
2006	n ^o	81.590	35.155	3.217	2.054	14.241	136.257
	%	59,9	25,8	2,4	1,5	10,5	100,0
2003 a 2006	n ^o	187.311	115.918	13.644	9.691	52.959	379.523
	%	49,4	30,5	3,6	2,6	14,0	100,0

Fonte: Incra/Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Relatório: 0227 de 8 de maio de 2007.

Desde logo sobressai o grande avanço dos assentamentos na Região Norte, em especial em 2006, embora ao longo dos anos ora considerados esse crescimento tenha sido constante. De fato, no período acabou por concentrar quase a metade das famílias assentadas, refletindo, por um lado, as dificuldades na obtenção de terras nas demais regiões, e, de outro, o privilegiamento de projetos de caráter ambiental e capazes de absorver, de pronto, populações já presentes na área.

O primeiro ano deste governo – 2003 – foi atípico relativamente aos que se seguiram, na implementação da reforma agrária. O início de um novo governo e as mudanças inerentes a uma administração recém-estabelecida inibiram os assentamentos nesse ano, que, aliás, já vinham em queda no segundo governo FHC. A reestruturação do MDA/Incra e a aprovação do II PNRA começaram, a partir de 2004, a apresentar resultados crescentes. Embora os números desse balanço sejam contestados por alguns movimentos de trabalhadores rurais e pesquisadores, não deixam de ser relevantes. Um argumento apresentado pelos críticos aponta que estariam sendo incluídos como “novas famílias assentadas” muitas já ocupando, como posseiros, áreas na Amazônia. Assim, não estariam em “área reformada”, mas em “área regularizada”. Não se discute a importância da regularização fundiária, menos ainda da oportunidade e da adequação da formação de projetos que visem à exploração sustentável da floresta, mas os números da reforma agrária seriam diferentes se estivessem claramente descritos. Reassentamentos e regularização fundiária são políticas necessárias e basicamente têm como público-alvo os mesmos pequenos agricultores pobres. Porém, não atuam na estrutura fundiária, não seguem a lógica da desconcentração fundiária e da formação de novas unidades produtivas.

3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Alguns dos limites apontados relativamente ao desempenho do programa⁹ têm sido equacionados, sobretudo os esforços para beneficiar o grupo mais pobre dentre os agricultores familiares (Linha B). Também, em anos recentes, diminuiu significativamente a distância entre as contratações de custeio e os investimentos. Mas ainda

9. Ver edições anteriores deste periódico.

existem dificuldades, nem todas da esfera exclusiva de competência dos seus gestores, que funcionam como empecilhos ao pleno cumprimento do objetivo central do Pronaf. Fundamentalmente, um programa de crédito – haja vista que algumas de suas atribuições originais foram deslocadas para outras esferas administrativas no MDA –, persistindo uma baixa sinergia entre as políticas que deveriam dar suporte técnico e gerencial ao pleno aproveitamento dos financiamentos concedidos.

Uma dificuldade central está na fragilidade da prestação de serviços de Assistência Técnica e de Extensão Rural (Ater). Por envolver um conjunto complexo de ações de formação–informação ao agricultor, não pode ser substituída por ações pontuais. Em diversas pesquisas realizadas junto a agricultores familiares e aos assentados da reforma agrária, a questão é problematizada: em geral, a prestação desses serviços, quando ocorre, dá-se apenas na formulação do projeto de produção a ser apresentado às instituições financiadoras. Constituem mais um “documento” que cumpre uma função burocrática do que um conjunto articulado de formação e direcionamento das atividades a serem desenvolvidas. Não se dispõe, no momento, de nenhuma avaliação das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural, embora a questão esteja presente em várias instituições governamentais. Só no âmbito do MDA compõe programas no Incra e na Secretaria da Agricultura Familiar. Os Planos-Safra da Agricultura Familiar vêm dando destaque a essa questão, mas como resultado o que se tem é apenas o montante de recursos transferidos para terceiros que, em determinada base territorial, atendem a determinado número de agricultores.

- Desempenho do Pronaf-Crédito

Para uma avaliação da efetividade e dos impactos do Pronaf seria necessária a execução de um conjunto articulado de pesquisas e estudos, o que não tem sido feito. O fato de estar ainda apoiado nas estatísticas que têm mais de uma década de existência¹⁰ torna difícil até mesmo saber da suficiência, ou não, de cobertura do seu público-alvo. Em 2006, o relatório de acompanhamento anual, elaborado pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF),¹¹ relatou os resultados de duas pesquisas, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (Fapeu), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

A pesquisa do Ibase teve por objetivo avaliar os impactos do Pronaf-Crédito na qualidade de vida de agricultores e suas famílias, nos estabelecimentos, nos sistemas de produção agropecuários e na economia local e regional do estado do Paraná, na perspectiva da sustentabilidade da agricultura familiar. Foram entrevistados agricultores familiares, atores relevantes em sua execução e pessoas-chave nas regiões com maiores concentrações de financiamento. Os resultados até agora obtidos apontam que o programa tem possibilitado a conservação e a expansão de postos de trabalho. Estima-se que, nas regiões pesquisadas, tenha contribuído para a manutenção de 415 mil ocupações e para a criação de 20 mil novos postos entre 2003 e 2005. Esses números ganham uma dimensão ainda mais forte dado que as duas últimas safras foram

10. Como tratado em edições anteriores deste periódico, a quantificação e a qualificação do público-alvo do Pronaf tiveram como base os dados do Censo Agropecuário de 1995/1996. A atualização desses indicadores está prevista para breve, tão logo os dados do Censo Agropecuário 2007 estejam disponibilizados.

11. Fonte: <www.sigplan.gov.br>.

severamente afetadas pela estiagem, “revelando a capacidade do Pronaf em estimular a permanência das famílias no campo mesmo em um quadro de crise”.

O objetivo da pesquisa da Fapeu/UFSC era avaliar os impactos socioeconômicos do Pronaf nos trinta municípios que mais contrataram crédito no período entre 2001 e 2004, nos estados de ES, MG, RO, PA, PE, RN, CE e BA. A avaliação, ainda em curso, tem como base indicadores disponibilizados em grande parte pelo IBGE (de produção, área e rendimento, emprego formal, estrutura fiscal, além do PIB municipal total, *per capita* e da agropecuária). Resultados preliminares apontam melhoria em alguns índices nos municípios estudados.

As contratações e os montantes aplicados aumentaram muito entre 2003 e 2006, como pode ser conferido na tabela 9. Enquanto a quantidade de contratos para custeio pouco variou nesse período, os contratos para operações de investimento quase triplicaram. Os montantes aplicados em operações de custeio cresceram bastante entre 2003 e 2006. Os empréstimos para investimentos foram crescentes a cada ano: de R\$ 1,7 bilhões em 2003, chegou a R\$ 3,45 bilhões em 2006, significando um aumento real de pouco mais de 100%.

TABELA 9

Brasil – Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por modalidade e ano fiscal (2006)

(Valores corrigidos – IPCA de dez. 2006)

Ano	Nº contratos				Montante (R\$ 1 milhão)			
	Custeio	Investimento	Outros custeios	Nº total	Custeio	Investimento	Outros custeios	Total (R\$ 1,00)
2003	860.730	277.382	0	1.138.112	2.806,84	1.711,48	0,00	4.518,32
2004	1.049.840	561.623	0	1.611.463	3.972,05	2.442,86	0,00	6.414,90
2005	983.377	687.806	0	1.671.183	3.752,27	2.919,85	0,00	6.672,12
2006	968.332	824.171	5	1.792.508	3.960,04	3.452,05	0,09	7.412,18

Fonte: <www.pronaf.gov.br>. Últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 27 de março de 2007.

Elaboração: Disoc/lpea.

Um aspecto do programa que tem merecido cuidados especiais é o relativo a busca de um melhor equilíbrio na distribuição regional dos financiamentos concedidos. Desde 2003 há ocorrido significativa ampliação de operações nas Regiões Norte e Nordeste. Contudo, a consolidação da agricultura familiar nessas regiões enfrenta desafios que se encontram relativamente melhor equacionados nas demais regiões. Não só as ofertas de serviços de Ater são insatisfatórias, como boa parte dos agricultores tem dificuldades em absorver os ensinamentos. Segundo avaliação da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), a baixa ou a nula escolaridade põe em pauta a necessidade de se avançar os programas de educação para a população rural.

No Norte do país, as especificidades ecológicas impõem um desafio extra: conciliar a preservação ambiental com a obtenção de recursos que garantam a sobrevivência e a reprodução da agricultura familiar. Também aqui há de se superar as fragilidades da Ater e o modelo de crédito que foi desenhado tendo em conta outra realidade.

As tabelas 10 e 11 mostram como os financiamentos evoluíram ao longo dos anos em cada região. Em 2006, enquanto o Nordeste concentrava quase a metade das contratações (44%), o maior volume de recursos (quase 40%) ficou no Sul do país.

TABELA 10

Brasil – Porcentagem de contratos Pronaf-Crédito, por região (1995-2006)

Regiões	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Norte	0,70	0,70	0,70	0,70	2,50	2,20	3,30	5,90	7,50	4,80	4,90
Nordeste	2,10	2,10	2,10	2,10	22,20	24,00	31,40	31,00	36,10	41,90	44,31
Sudeste	9,60	9,60	9,60	9,60	11,70	12,80	11,90	14,80	14,30	14,60	15,86
Sul	84,50	84,50	84,50	84,50	60,60	57,50	50,30	43,60	38,60	35,30	31,79
Centro-Oeste	3,10	3,10	3,10	3,10	3,00	3,40	3,00	4,70	3,50	3,40	3,14
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Disponível em: <www.pronaf.gov.br>. Últimos três meses sujeitos a alterações. Data da Impressão: 27 de março de 2007.
Elaboração: Disoc/lpea.

Nos seus primeiros anos, o Pronaf esteve bastante concentrado na Região Sul, seja em termos do número de contratos, seja em termos dos montantes aplicados. A partir de 1999, com o estabelecimento de novas linhas que ampliaram seu público-alvo, declina sua participação, mas ainda assim se mantém majoritária até o presente em termos do volume de recursos aportados.

Também nos seus primórdios, a região em segundo lugar mais atendida era o Sudeste, que manteve essa posição até 2004. A partir de 2005, os esforços de desconcentração do Pronaf fazem-se sentir: o Nordeste passa a receber uma parcela importante do total financiado a cada ano (27%, em 2006), quando nos anos iniciais não chegava a receber 3%.

TABELA 11

Brasil – Porcentagem do montante do crédito rural do Pronaf, por região (1995-2006)

Regiões	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Norte	0,50	0,50	0,50	0,50	3,10	3,60	6,50	11,80	11,90	9,10	8,52
Nordeste	2,90	2,90	2,90	2,90	25,70	14,80	15,40	15,50	18,20	24,80	26,53
Sudeste	16,80	16,80	16,80	16,80	16,60	15,80	14,80	17,90	17,00	18,10	19,44
Sul	76,30	76,30	76,30	76,30	49,00	56,70	55,60	46,90	46,60	41,10	39,25
Centro-Oeste	3,60	3,60	3,60	3,60	5,60	9,20	7,80	7,80	6,20	6,90	6,26
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Disponível em: <www.pronaf.gov.br>. Últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 27 de março de 2007.
Elaboração: Disoc/lpea.

A Região Norte, em 2006, ficou com 5% dos contratos e 8,5% dos recursos aplicados. Mais da metade dos contratos e 62% dos recursos foram aplicados no Pará. Relativamente ao início do programa cresceu, mas ainda assim deixa de atender a maior parte do seu público-alvo, ademais, o fato de conter um grande número de assentamentos e famílias assentadas. Mas são os agricultores da Linha D os mais beneficiados: assinaram 29% dos contratos e ficaram com 43% do montante emprestado. Os financiamentos da Linha A, para assentados da reforma agrária, concentrou 8% dos contratos e 19% dos recursos.

O Centro-Oeste mantém uma participação modesta, que pouco variou ao longo do 11 anos de existência do Pronaf. Em 2006, ficou com menos de 7% dos recursos dos financiamentos.

O Pronaf também ampliou o número de agentes que atuam junto ao agricultor. Durante alguns anos, suas operações estiveram concentradas pelo Banco do Brasil. Com a extensão do programa para além do Sul-Sudeste, outras instituições passaram a ter participação importante na sua implementação. A partir de 2000, com a criação da Linha B, basicamente focada no Nordeste, aumenta a participação do Banco do Nordeste. Mais recentemente com a incorporação de um segmento de agricultores de

renda mais elevada – o Grupo E –, a participação do Banco do Brasil volta a ser majoritária. As demais instituições bancárias, como o Basa, o Bancoob e o Bansicredi têm participações residuais¹² (ver tabela no Anexo Estatístico).

O Plano-Safra da Agricultura Familiar 2006-2007 especificou nas categorias ou nos grupos que compõem seu público-alvo¹³ – Grupos A, A/C, B, D, E – segmentos e setores a serem atendidos em condições especiais – Pronaf-Mulher e Pronaf-Jovem –, além de abrigar linhas de financiamento para agroindústria, comercialização, investimentos no semi-árido, fortalecimento de cooperativas, implantação de projetos de silvicultura, de sistemas agroflorestais e de exploração extrativista ecologicamente sustentável, e investimento para implantação de sistemas de produção agroecológicos e/ou orgânicos.

Os indicadores de desempenho do programa apenas indicam os grupos ou as linhas atendidos com recursos para custeio da safra e/ou investimentos. Não estão disponibilizadas informações a respeito do financiamento a mulheres e a jovens, apenas para os grupos ou as linhas, como expresso na tabela 7.9 do Anexo Estatístico. Os valores médios dos contratos – na medida em que obedecem aos tetos estabelecidos para cada grupo – são maiores para os Grupos A e E, mas em termos de participação tanto na quantidade de contratações quanto nos valores totais guardam posições distantes. Um pequeno contingente de assentados da reforma agrária tem sido atendido, o que resulta no acúmulo de assentamentos sem condições operacionais: apenas 33,5 mil contratos foram feitos em 2006.

Aos participantes do Grupo B¹⁴ – os mais pobres da agricultura familiar – responsáveis por 31,3% das operações do Pronaf-Crédito, foram destinados 8,4% dos recursos aplicados em 2006. Os enquadrados nos Grupos C e D continuam responsáveis pelo maior número de contratos e participação no montante emprestado: cerca de 53% dos contratos e 60% dos recursos ficaram com esses segmentos.

A inclusão de agricultores com renda bruta anual acima de R\$ 45 mil e até R\$ 80 mil – Grupo E – a partir de 2003, que dispõem de uma oferta de financiamento com valores bem mais altos relativamente aos demais grupos (pode chegar a R\$ 36 mil, para investimento, o dobro do teto do Grupo D), resulta em menos de 5% de contratações, mas absorveu 15% dos recursos.

12. O Banco Cooperativo do Brasil S/A (Bancoob) é um banco comercial privado, sociedade anônima de capital fechado, cujo controle acionário pertence a 14 cooperativas centrais de crédito. O Banco do Sistema Integrado de Cooperativas de Crédito (Bansicred) atua desde 1996 e conta atualmente com 129 cooperativas associadas.

13. No Anexo Estatístico estão descritas as características de cada linha do Pronaf.

14. Agricultores(as) familiares com renda bruta anual de até R\$ 3 mil.

TABELA 12

Brasil – Valor médio dos contratos e porcentagem de contratos e do montante do crédito rural do Pronaf por enquadramento (2006)

Enquadramento	Valor médio (R\$ 1,00)	% Contratos	% Montante
Agroindústria familiar	11.070,23	0,00	0,00
Exigibilidade bancária (sem enquadramento)	4.850,83	7,70	9,00
Grupo A	15.764,41	1,90	7,10
Grupo A/C	2.544,28	0,80	0,50
Grupo B	1.105,89	31,30	8,40
Grupo C	2.891,15	32,20	22,50
Grupo D	7.029,02	22,00	37,40
Grupo E	14.875,64	4,20	15,10
Identificado/não-registrado	17.177,88	0,00	0,00
Total	4.135,09	100,00	100,00

Fonte: Disponível em: <www.pronaf.gov.br>. Últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 27 de março de 2007. Elaboração: Disoc/Ipea.

3.3 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

A comercialização sempre foi um obstáculo para a sustentabilidade da agricultura familiar. Os agricultores familiares, mormente os pequenos e os médios, bem como os assentados da reforma agrária, ainda enfrentam enormes dificuldades para acessar os mercados e para a conseguir preços compensadores para seus produtos.

Implantado em 2003,¹⁵ o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) dispunha apenas do aporte financeiro do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Em 2006, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) passou também a destinar recursos orçamentários para sua execução, no total de R\$ 118 milhões.¹⁶ Os produtos a serem adquiridos foram os mesmos de anos anteriores: todos os produtos próprios para a alimentação humana, oriundos da agricultura familiar e que sejam passíveis de estocagem, tais como: leite, sucos, polpas, doces, castanhas, cereais e grãos.

A agilidade do programa advém da possibilidade de poder adquirir alimentos sem necessidade de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$ 3.500,00 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no Pronaf, exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral.

A aquisição dos produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares deve priorizá-los na seguinte ordem: 1º – quilombolas, indígenas, ribeirinhos e trabalhadores rurais sem-terra acampados; 2º – produtores inseridos no grupo B do Pronaf; 3º – produtores inseridos no grupo A do Pronaf; 4º – produtores inseridos no grupo C do Pronaf; 5º – produtores inseridos no grupo D do Pronaf.

Os executores do PAA são a Conab, os estados e os municípios conveniados. Em 2006, foram aplicados R\$ 181,35 milhões, a maior parte diretamente pela Conab (77%). Assim, a parcela de recursos gastos por estados e municípios foi pequena também em termos relativos: 13% e 10%, respectivamente.

15. Ver edições anteriores deste periódico.

16. Os recursos aportados pelo Pronaf-Comercialização destinam-se a financiamentos para custeio, beneficiamento, industrialização e comercialização dos produtos das famílias, com crédito de R\$ 5 mil a 4,5% ao ano, a ser pago em 12 meses.

TABELA 13

Brasil – PAA: modalidade de ação, por entidade executora e valor gasto (2006)

Entidade executora	Modalidades do PAA	Montante (R\$ milhão)
Conab (1)	Total - Formação de estoque pela Agricultura Familiar	139,50
	Compra direta da Agricultura Familiar	129,12
	Compra para doação simultânea	10,38
Estados (2)	Total - Compra para doação simultânea	24,05
	Maranhão	4,50
	Paraná	6,00
	Piauí	2,00
	Rio Grande do Norte	6,60
	Santa Catarina	1,60
	Tocantins	3,35
Municípios (3)	Total - Compra para doação simultânea	17,80
Total (1)+(2)+(3)		181,35

Fonte: Disponível em: <www.mds.gov.br/programas-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 11 de junho de 2007.

3.4 Execução orçamentária dos principais programas do MDA

Dos recursos orçamentários autorizados (LOA + créditos) para aplicação pelo MDA, em 2006 – R\$ 3.740.880.866,00 –, foram utilizados R\$ 3.275.095.792,00 (87%), além de R\$ 240.726.236,00, de um montante de R\$ 332.487.704,00 inscritos em restos a pagar, relativo ao exercício de 2005. Em 2005, o orçamento executado do MDA foi de R\$ 2,9 bilhões, ou seja, entre 2005 e 2006 aumentou 13%, percentual bem acima da inflação acumulada no período.

Os principais programas que dão suporte à reforma agrária são os seguintes: “Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais” e “Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária”. Esses programas foram formatados a partir do lançamento, em 1999, dos princípios e das diretrizes do “Novo mundo rural”,¹⁷ que a partir de então passaram a nortear a política de reforma agrária. Embora nos anos seguintes tenham tido alterações, nenhuma comprometeu a lógica proposta e com denominações diferentes, continuaram a executar o mesmo rol de ações.

O Programa Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais destina-se à formação de novos assentamentos, ao processo de seleção e atribuição de lotes às famílias a serem assentadas, tanto em projetos novos quanto em lotes vagos de projetos antigos e de todas as fases do processo de estruturação dos assentamentos. Ou seja, suas atribuições incluem desde a identificação e a obtenção de terras, a atribuição de lotes para os beneficiários tanto em projetos novos, quanto em lotes vagos naqueles criados em anos anteriores, até a assistência técnica e a capacitação e a concessão de crédito-instalação.

Em 2006, os recursos aprovados para a execução deste programa foram de R\$ 1,67 bilhões, dos quais foram liquidados R\$ 1,59 bilhões, representando uma execução de 95,3%. Esses valores são semelhantes aos do ano anterior (ver Anexo Estatístico), mas podem estar indicando um acúmulo de compromissos a serem assumidos em anos seguintes, haja vista terem sido assentadas em 2006 quase 10 mil famílias a mais do que em 2005 (ver tabela 8).

Esse programa consumiu quase a metade dos recursos totais liquidados, cerca de 48,7%, por sua centralidade no processo de reforma agrária. Esse gasto relativamente alto explica-se por que sua ação principal está na obtenção de imóveis

17. A edição nº 2 deste periódico apresenta os elementos constituintes dessa política.

para a reforma agrária, até mesmo as ações preparatórias,¹⁸ que gastaram 58% dos recursos destinados ao programa.

Foram obtidos – principalmente via desapropriações e compras de terras – 788.961 hectares, correspondendo a 51,9% da meta física programada. Esse desempenho ocorreu por causa do custo unitário pago ter sido superior ao previsto, principalmente em regiões de maiores concentrações de acampamentos, com maiores demandas por terras e com conseqüente aquecimento do mercado de imóveis rurais.

Em segundo lugar, em termos de apropriação de recursos aparece a ação de Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas – fase de implantação do projeto, que ficou com R\$ 754 milhões (32%). Mas os poucos recursos que couberam às ações de apoio aos Projetos de Assentamento Rural em Implantação (7,4%) e de Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – Implantação (1,9%) são preocupantes, porque revelam a postergação no atendimento às famílias recém-instaladas, o que dificulta, quando não impede, que se estruturem.

O Programa Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária deve executar um conjunto complexo de ações com vistas a recuperar os assentamentos implantados até 2002, retomando desde o planejamento básico a redefinição da concessão de créditos-instalação, atuando até a consolidação, a qualificação e a emancipação dos assentamentos. O processo de emancipação está paralisado e nada indica que será retomado próximamente. Para tanto, conta com um orçamento modesto (menos de 7% dos recursos liquidados pelo MDA em 2006), que pouco cresceu em relação ao ano anterior, embora seu universo de atuação tenha se ampliado com a aceleração de novos assentados em projetos de anos anteriores. O total de recursos alocados ao programa de 2006 foi de R\$ 219,9 mil, tendo sido liquidados 86,5% (ver Anexo Estatístico).

4 Tema em destaque

Agroenergia e agricultura familiar – biodiesel e etanol

O entusiasmo que o governo vem demonstrando na promoção do agroenergia está incentivando a formação de um novo mercado para a agricultura brasileira, em especial para os produtores de cana-de-açúcar e de oleaginosas. No âmbito da agricultura familiar, o Plano-Safra da Agricultura Familiar, desde sua edição relativa a 2005-2006, abriu uma linha especial de financiamento para produção de “energia verde”.

O biodiesel é uma alternativa para reduzir o uso de combustíveis derivados do petróleo. Pode ser consumido em qualquer veículo com motor à diesel. Fabricado a partir de fontes renováveis (girassol, soja, mamona etc.), emite menos poluentes que o diesel tradicional. Um tipo especial de biodiesel – o H-Bio – foi desenvolvido pela Petrobras, sendo processado diretamente em suas refinarias. Cálculos preliminares da empresa estimam que a produção inicial de H-Bio irá requerer a produção adicional de 1,2 milhões de toneladas de oleaginosas.

18. As ações preparatórias para obtenção de imóveis rurais visam a identificar os imóveis passíveis de desapropriação e aquisição, a perícia judicial em ações de desapropriação de imóveis e visam a providenciar o licenciamento ambiental para possíveis áreas de assentamento. Desdobram-se nas seguintes atividades: *i*) vistoria e avaliação de imóveis rurais passíveis de desapropriação ou aquisição por compra e venda; *ii*) obtenção e custeio do licenciamento ambiental prévio; *iii*) imissão na posse de imóveis rurais; *iv*) provisão de recursos para as despesas com processos administrativos e judiciais, incluindo o pagamento de peritos, desmontes, assistentes técnicos, publicação de editais e complementação por acordo ou decisão judicial; e *v*) apoio logístico por meio de aquisição de máquinas e equipamentos.

O etanol, no Brasil, provém quase que exclusivamente da cana-de-açúcar. Estima-se que atualmente esteja sendo utilizado por quase a metade da frota nacional de veículos automotores. Contudo, pode ter outras destinações, como produção de bebidas alcoólicas, aplicações na indústria química e farmacêutica e na produção de energia elétrica. As perspectivas de aumento da demanda por etanol está agitando o agronegócio, com impactos já detectados sobre o preço da terra, sobre o avanço do cultivo da cana-de-açúcar nas áreas de pecuária e nas produtoras de alimentos.

4.1 O biodiesel

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), de caráter interministerial,¹⁹ objetiva a implementação sustentável, técnica e econômica da produção e do uso do biodiesel, tendo como diretriz principal a promoção da inclusão social e o desenvolvimento regional, pela geração de emprego e renda. Promulgado em dezembro de 2004, quer incentivar a produção de biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas e em regiões diversas. Para viabilizar sua execução foi expedida, logo a seguir, em 13 de janeiro de 2005, a Lei nº 11.097, que estabelece a obrigatoriedade da adição de um percentual mínimo de biodiesel ao óleo diesel fornecido aos consumidores, em todo o país. O percentual obrigatório será de 5%, 8 anos após a publicação dessa lei, com um percentual obrigatório intermediário de 2%, três anos após sua publicação.

Estima-se que a área plantada necessária para atender ao percentual de mistura de 2% de biodiesel ao diesel de petróleo seja de 1,5 milhão de hectares, o que equivaleria a 1% dos 150 milhões de hectares agricultáveis estimados para o Brasil. As regras permitem a produção a partir de diferentes oleaginosas e rotas tecnológicas, possibilitando a participação do agronegócio e da agricultura familiar. Em suas declarações de princípios, afirma que o Programa de Biodiesel apenas utilizará terras inadequadas para o plantio de gêneros alimentícios.

Além de contribuir para a redução dos impactos ambientais associados ao consumo e ao uso de combustíveis fósseis deve, simultaneamente, garantir preços competitivos, qualidade e suprimento. Outra vantagem é que o biodiesel pode ter como matéria-prima diferentes cultivos, tais como a palma, o babaçu no Norte, a soja, o girassol, o amendoim nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e a mamona, que além de ser a melhor opção do semi-árido nordestino, pode também ser cultivada nas demais regiões do país. O possível impacto na geração de emprego e renda advém

19. Composto por uma Comissão Executiva Interministerial [1 – Casa Civil da Presidência da República (coordenação); 2 – Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República; 3 – Ministério da Fazenda; 4 – Ministério dos Transportes; 5 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; 6 – Ministério do Trabalho e Emprego; 7 – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; 8 – Ministério de Minas e Energia; 9 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 10 – Ministério da Ciência e Tecnologia; 11 – Ministério do Meio Ambiente; 12 – Ministério do Desenvolvimento Agrário; 13 – Ministério da Integração Nacional; 14 – Ministério das Cidades; 15 – Ministério do Desenvolvimento Social] e um Grupo Gestor, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, é integrado por um representante de cada órgão e entidade, como segue: 1 – Ministério de Minas e Energia; 2 – Casa Civil da Presidência da República; 3 – Ministério da Ciência e Tecnologia; 4 – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; 5 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 6 – Ministério da Fazenda; 7 – Ministério do Meio Ambiente; 8 – Ministério da Integração Nacional; 9 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; 10 – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); 11 – Agência Nacional do Petróleo (ANP); 12 – Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); 13 – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); 14 – Ministério do Desenvolvimento Social.

tanto da produção de matérias-primas, quanto da produção industrial, ou seja, ao longo de sua cadeia produtiva.

Para incentivar a incorporação da agricultura familiar no Programa de Biodiesel, o governo federal lançou o Selo Combustível Social, que desde maio de 2005 é um componente de identificação concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que tiverem seus projetos aprovados pelo MDA e respeitem os seguintes requisitos:

1. adquirir de agricultores familiares de matéria-prima para a produção de biodiesel em quantidades mínimas, definidas pelo MDA, nas seguintes proporções: 50% quando provenientes do Nordeste e do semi-árido; nas Regiões Sudeste e Sul, o percentual mínimo é de 30% e na Região Norte é de 10%;
2. estabelecer contratos com os agricultores familiares, negociados com a participação de uma representação dos agricultores familiares, especificando as condições comerciais que garantam renda e prazos compatíveis com a atividade;
3. assegurar assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares.

A obtenção do Selo Social permite que projetos ou empresas produtoras de biodiesel tenham acesso a melhores condições de financiamento junto ao BNDES e a outras instituições financeiras, além de habilitá-los a participar de concorrências em leilões de compra de biodiesel. As indústrias produtoras também terão direito à desoneração de alguns tributos,²⁰ desde que garantam a compra da matéria-prima, a preços preestabelecidos, de agricultores familiares. Abre também a possibilidade de os agricultores familiares participarem como sócios ou quotistas das indústrias extratoras de óleo ou de produção de biodiesel, seja de forma direta, seja por meio de associações ou cooperativas de produtores.

Os agricultores familiares podem financiar seus cultivos pelas linhas de crédito do Pronaf e receber assistência técnica das empresas detentoras do Selo Combustível Social, as quais, por sua vez, poderão contar com apoio do MDA para a realização desse serviço.

A agricultura brasileira tem como desafio imediato obter ganhos crescentes de produção e produtividade de oleaginosas. A melhoria da eficiência agrícola passa por estudos de aptidão climática, por disponibilização de sementes e mudas de qualidade na quantidade necessária, por novas pesquisas tecnológicas de matérias-primas potenciais, além de assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares. Sem esses ganhos, é possível que a produção voltada para o biodiesel desloque a produção de alimentos e comprometa a sustentabilidade do programa.

Alguns dos riscos apontados por alguns pesquisadores, como o de concorrência na produção agrícola entre alimentos e energia, segundo o MDA, partem de equívocos, dado que: *i*) a cada tonelada de biodiesel que se produz, se produz também uma tonelada de torta para ração ou de fertilizante natural, aumentando a produção de alimentos; *ii*) esses cultivos empregariam terras de menor interesse econômico, como as

20. O Selo Social permitirá a dedução da contribuição social PIS e Cofins para indústrias que comprem a matéria-prima de agricultores familiares. O biodiesel produzido a partir de mamona e dendê fornecidos por agricultores familiares do Norte, Nordeste e região do semi-árido terá 100% de redução de PIS e Cofins em relação à regra geral de cobrança dessas contribuições. Os demais fabricantes de outras regiões do país contarão com a redução de 68%.

do semi-árido, e utilizariam as terras nos períodos em que ficam ociosas; e *iii*) a prática corrente da agricultura familiar pelos sistemas de plantio consorciados, em que a outra cultura agrícola é um alimento, como ocorre com os cultivos de mamona–feijão, mamona–sorgo, dendê–banana e outros.

Outras objeções são formuladas por ambientalistas que consideram que as bases legal e técnica do PNPB, que norteiam as medidas de inserção do biodiesel na matriz energética nacional, não priorizaram devidamente os aspectos ambientais, mesmo se tratando de um programa interministerial com a participação do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Apontam que não são discutidas questões centrais, relativas ao padrão de produção e de consumo dos combustíveis no país. Também não propõem medidas que incentivem uma racionalização ambiental e de gestão dos recursos naturais do uso do diesel, renovação da frota de veículos, discussão do modelo de transporte, entre outros tópicos, restringindo-se a reproduzir o atual modelo energético, ancorado no petróleo.

De outra parte, há de se levar em consideração que a sinergia existente entre o complexo oleaginoso e o setor do álcool combustível provoca aumento na demanda por álcool. A produção de biodiesel consome álcool etílico, por meio da transesterificação²¹ por rota etílica, o que gera incremento da demanda pelo produto. Conseqüentemente, o projeto de biodiesel estimula também o desenvolvimento do setor sucroalcooleiro.

4.2 O etanol

O Ministério da Agricultura, por meio da Embrapa, elaborou o Plano Nacional de Agroenergia com vistas a desenvolver e transferir conhecimentos e tecnologias para a produção sustentável da agricultura de energia, para o uso racional da energia renovável, para incrementar a competitividade do agronegócio brasileiro e dar suporte às políticas públicas relacionada à área. O plano também se propõe a constituir as bases para a criação do Consórcio Brasileiro de Agroenergia, que deve reunir ações de vários setores. Prevê, ainda, que a produção de agroenergia no Brasil se organizará em cinco grandes grupos: florestas, biogás, biodiesel, etanol e resíduos. No que diz respeito ao etanol, embora possa ser obtido de outras fontes, a estratégia é que ele será integralmente retirado da cana-de-açúcar

A concretização de todas estas propostas pressupõe o alinhamento de diversas outras políticas governamentais, tais como tributária, de abastecimento, agrícola, energética, ambiental e de comércio internacional. Também destaca a necessidade de realizar estudos de caráter socioeconômico e estratégico nas principais cadeias produtivas (etanol, biodiesel, biomassa, florestal, biogás e resíduos agroindustriais) para que se disponha de informações que possibilitem a construção de cenários e estudos prospectivos para subsidiar as políticas públicas no âmbito da agroenergia.

21. A transesterificação é o processo mais utilizado atualmente para a produção de biodiesel. Por meio dessa reação é possível a separação da glicerina dos óleos vegetais. Cerca de 20% de uma molécula de óleo vegetal é formada por glicerina. A glicerina torna o óleo mais denso e viscoso. Durante o processo de transesterificação, a glicerina é removida do óleo vegetal, deixando o óleo mais fino e reduzindo a viscosidade. A transesterificação por rota etílica utiliza o álcool para a produção de biodiesel.

Ao detalhar as ações estratégicas para incentivar a produção de etanol, o documento elaborado pela Embrapa estabelece também algumas prioridades, como a eliminação de fatores restritivos à expressão do potencial produtivo da cultura da cana-de-açúcar, incrementando a produtividade de cana, o teor de sacarose, o agregado energético e o rendimento industrial da cana. Outro ponto é o desenvolvimento de tecnologias poupadoras de insumos e eliminação ou mitigação de impacto ambiental, o que inclui o manejo da cultura da cana-de-açúcar e a integração de sistemas produtivos.

Mas, para os movimentos sociais, o incentivo à produção de etanol e a conseqüente expansão das culturas de cana-de-açúcar representam uma ameaça à vida e aos direitos dos trabalhadores rurais. Avaliam que essa proposta não é “sustentável”, sobretudo por causa da situação dos “corta-cana”²² – trabalhadores dos canaviais. “Historicamente, a produção de açúcar está associada com o trabalho escravo de índios e negros”, afirma Plácido Júnior, coordenador da Comissão Pastoral da Terra (CPT), de Pernambuco. As condições a que são submetidos esses trabalhadores são críticas, seja pelo esforço físico requerido, seja pela baixa remuneração.

Pesquisa recente aponta²³ o agravamento das condições de vida e de trabalho de milhares de cortadores de cana – bóias-frias – nos canaviais espalhados pelo Brasil e principalmente no estado de São Paulo, onde está concentrada a produção sucroalcooleira, onde a tecnologia – em particular o corte mecanizado da cana – já se faz mais presente.

O salário-base dos cortadores de cana em São Paulo, R\$ 410, não é suficiente para cobrir sequer as despesas com o transporte, alojamento e alimentação, quase sempre de péssima qualidade e preço elevado. Isso obriga os trabalhadores a aumentar cada vez mais a produção, pois “[...] O trabalhador só ganha um valor suficiente, cerca de R\$ 900 a R\$ 1,2 mil, se cortar mais cana. Como a remuneração básica não consegue atender às necessidades, se empenhar para cortar de 10 a 20 toneladas de cana por dia é o único jeito de obter uma remuneração melhor”, conforme atesta o promotor público do trabalho da região de Campinas, São Paulo. Atualmente, um cortador de cana é considerado eficiente se retira, em média, 12 mil quilos por dia – recebendo cerca de R\$ 2,50 por tonelada.

Somente os jovens, mais fortes e bem nutridos podem dar conta deste duro trabalho. Segundo o presidente do Sindicato dos Empregados Rurais de Guariba, na região de Ribeirão Preto, pessoas com 30 anos têm dificuldade para conseguir emprego. A intensidade do trabalho é tal que a vida produtiva do trabalhador se esgota entre a quinta e a sétima safra, ou seja, entre cinco e sete anos no corte da cana. Ao lado do excesso de esforço físico, que pode causar paradas respiratórias e cardiovasculares, a inalação de gás cancerígeno liberado quando se corta a cana queimada é outro fator que contribui para os óbitos.

Dados da Pastoral do Migrante mostram que dos trabalhadores que saem do Maranhão para trabalhar no corte da cana em São Paulo, 93% são homens, dos quais

22. Segundo dados da Comissão Pastoral do Migrante (CPM), desde 2004, foram 15 óbitos, só no Estado de São Paulo. A maioria é de migrantes de Minas Gerais e do Nordeste, quase todas relacionadas ao excesso de trabalho em usinas e canaviais.

23. Ver: SILVA, M. A. de M. A morte ronda os canaviais paulistas. *Revista da Abra – Associação Brasileira e Reforma Agrária*, ano 33, nº 2, jan./dez./2006.

65,3% têm idades entre 18 e 35 anos, “idade em que o trabalhador possui maior força física para trabalhos pesados”. Esses homens são na maioria chefes de família (53,5%), ou sobrevivem de rendimentos da aposentadoria rural (20%).

A degradação das condições de trabalho nos canaviais veio aumentando nas últimas décadas.

Nos anos de 1960, 1970 e 1980, a maioria dos migrantes era constituída de mineiros do Vale do Jequitinhonha, baianos, paranaenses e outros estados do Nordeste. A partir da segunda metade da década de 1990, milhares de piauienses e maranhenses aportam aos canaviais paulistas. Muitos mineiros estão migrando para as usinas de Mato Grosso e Rio de Janeiro. O fato novo em São Paulo é a presença dos piauienses e maranhenses, desalojados de suas terras em função do avanço da sojicultura e da pecuária no cerrado de seus estados.²⁴

A organização para a luta pelos direitos desses trabalhadores é dificultada pelo fato de a maioria ser migrante safrista (temporário), não serem sindicalizados ou pertencentes à movimentos sociais rurais, e serem estrategicamente mantidos em grupos por área de origem nos locais de hospedagem, dificultando a troca de experiências e vivências.

O efeito estufa e as mudanças climáticas, associadas à emissão de poluentes, têm feito com que tanto a União Européia quanto os Estados Unidos passem a dar espaço nas respectivas agendas políticas à produção de agroenergia. Num cenário onde as terras agricultáveis não têm como aumentar, o Brasil, com disponibilidade de terras e com a experiência acumulada na produção de combustível “verde” e renovável, coloca-se na posição possível de fornecedor de energia barata para países ricos. O que se traduz como uma excepcional janela de oportunidade para negócios no mercado externo e como um incrementador dos ganhos do agronegócio para alguns, representa para seus opositores uma nova face da colonização, pois apóia-se nos mesmos princípios que caracterizaram a colonização brasileira: apropriação de território, de bens naturais e de trabalho, tendo como consequência o aumento da concentração de terra, água, renda e poder.

"Nosso país possui a maior extensão de terra do mundo que ainda pode ser incorporada ao processo produtivo", segundo pesquisadores da Embrapa, que estimam que a produção de biomassa "poderá ser o mais importante componente do agronegócio brasileiro". Em relação à expansão da produção de etanol, concluem que há a "possibilidade de expansão da cana-de-açúcar em quase todo o território nacional". E é justamente essa possibilidade que preocupa os movimentos sociais e ambientalistas.

Para a Coordenação de Biocombustíveis do Ministério de Desenvolvimento Agrário, a produção do etanol é concentradora de renda; já a de biodiesel, mesmo não sendo exclusiva da agricultura familiar, tem forte componente social. Mas experiências como a plantação da mamona por pequenos agricultores no Nordeste demonstraram o risco de dependência a grandes empresas agrícolas, que controlam os preços, o processamento e a distribuição da produção.

Alguns analistas empresariais até admitem que haja problemas ambientais e risco à produção de alimentos, mas afirmam que é preciso escolher "o mal menor". Nesse caso,

24. *Ibidem*.

defendem até mesmo a destruição de florestas com o objetivo de expandir seus lucros com a produção de bioenergia, também conhecida como "ouro verde".

Para substituir 10% da gasolina consumida no mundo por etanol brasileiro até 2025, o país terá de multiplicar por cinco a atual área plantada destinada à cana-de-açúcar. Essa é uma das avaliações do Projeto Etanol, uma parceria da Unicamp com o Ministério de Ciência e Tecnologia para estudar cenários da produção de etanol no Brasil num prazo de vinte anos. O aumento da área plantada de cana dos atuais 5,6 milhões de hectares para 30 milhões até 2025 não precisaria avançar em áreas florestais, o que muitos duvidam.

4.3 Algumas ponderações

O Brasil possui grande diversidade de regiões ecologicamente sensíveis, com alta biodiversidade, que podem sofrer impactos negativos, tanto por causa do ritmo de produção, quanto pelos métodos empregados na expansão da cana-de-açúcar para etanol e oleaginosas para biodiesel. As matas ciliares do cerrado, por exemplo, *habitat* de metade das espécies endêmicas brasileiras e de ¼ das espécies ameaçadas, estão entre as mais ameaçadas pelo aumento das áreas com soja para produção de biodiesel, assim como da expansão da produção de cana-de-açúcar para etanol. O avanço da exploração agrícola em áreas com ecossistemas ecologicamente complexos pode produzir danos irreversíveis e devem, portanto, ser alvo de grande preocupação.

A concentração regional é também um fator importante a ser considerado na expansão de novas áreas. A produção brasileira de etanol, por exemplo, está atualmente concentrada no estado de São Paulo, responsável por 60% da produção. Um exemplo recente do impacto negativo da expansão das plantações está no aumento do desmatamento da floresta amazônica para plantações de soja, desde 2001-2002. Em apenas 5 anos, mais de 7,3 milhões de hectares da floresta desapareceram.

Dependendo da matéria-prima usada na produção do biocombustível – soja, cana-de-açúcar, mamona e óleo-de-dendê –, a dinâmica do processo de perda de biodiversidade é diferente. Os defensores dos biocombustíveis no Brasil acreditam que as plantações dedicadas à sua produção não dependem, para se expandirem, do desmatamento das florestas tropicais, uma vez que as novas plantações poderão ocupar, como estaria ocorrendo atualmente, antigas áreas de pastagens.

O governo estima que mais de 90 milhões de hectares de terras poderiam ser utilizadas para produzir agrocombustíveis. Somente na Amazônia, a proposta é cultivar 70 milhões de hectares com dendê (óleo-de-palma). Este produto é conhecido como "diesel do desmatamento". Sua produção já causou a devastação de grandes extensões de florestas na Colômbia, no Equador e na Indonésia. Na Malásia, maior produtor mundial de óleo-de-palma, 87% das florestas foram devastadas.

O conceito de energia "limpa" é mais propaganda que realidade, pois não considera os efeitos negativos que produzem. A produção e o processamento da cana poluem o solo, dado o uso intensivo de produtos químicos, além de consumirem uma grande quantidade de água, o que coloca em risco fontes naturais e aquíferos.

Se a queimada da cana facilita a colheita, por outro lado, destrói grande parte dos microorganismos do solo, polui o ar e provoca doenças respiratórias. O processamento da cana nas usinas polui o ar pela queima do bagaço, produzindo fuligem e fumaça.

Para o primeiro problema, os defensores do etanol argumentam que em pouco tempo a mecanização da colheita tornará o trabalho braçal praticamente desnecessário. Para o segundo, existem soluções tecnológicas. Todavia, o custo da introdução dessas práticas pode anular as atuais vantagens competitivas do empreendimento.

Além da destruição de terras agrícolas e florestas, outros requerimentos adicionais em infra-estrutura de transporte e armazenamento irão demandar grande quantidade de energia. Seria necessário também aumentar o uso de máquinas agrícolas, de insumos (fertilizantes e agrotóxicos) e de irrigação para garantir o aumento da produção.

A expansão de monoculturas para a produção de agrocombustíveis deve ainda ter conseqüências nas práticas de grilagem de grandes áreas de terras públicas, além de “legalizar” as já existentes. Essas terras poderiam ser utilizadas na reforma agrária para a produção de alimentos e para atender a demanda histórica de cerca de milhões de famílias sem-terra.

Experiências anteriores de produção de matéria-prima para agroenergia por pequenos agricultores revelam o risco de dependência das empresas agrícolas, que controlam os preços, o processamento e a distribuição da produção. Além disso, a experiência mostra que as grandes empresas agrícolas têm tradição firmada na destruição de empreendimentos coletivos produtivos e agroindustriais.

5 Considerações finais

Em 2006, o Incra assentou quase 140 mil famílias; nos últimos quatro anos, os assentamentos constituídos já somam cerca de 380 mil famílias. Cerca de 9,4 milhões de hectares foram incorporados à reforma agrária em 2006, elevando para 32,6 milhões de hectares a área apropriada por projetos de assentamento entre 2003 e 2006. A ampliação dos financiamentos do Pronaf também foi significativa nesse período. Todavia, alguns problemas persistem. A distribuição regional dos assentamentos faz prever que as pressões dos sem-terra vão continuar, pois as áreas em que majoritariamente se concentram têm tido um atendimento muito abaixo do esperado. Outro problema está na lentidão e nas falhas do processo de estruturação produtiva dos assentados. Um sistema de assistência técnica ainda insuficiente quantitativa e qualitativamente continua a afetar negativamente os agricultores assentados e os agricultores familiares.

A produção em grande escala de etanol e biodiesel vem se apresentando como uma excepcional oportunidade de melhorar a inserção do Brasil no comércio internacional – dado seu enorme potencial de expansão da área agricultável – o que a viabiliza. As oportunidades de negócios, associadas à produção de agroenergia, vêm alimentando perspectivas otimistas de grande lucratividade, sobretudo a serem apropriadas por setores do agronegócio.

Mas nem todos estão tão otimistas. Sem negar a necessidade de serem promovidas práticas que minimizem o efeito estufa, que contribuam para combater o aquecimento global, não existem soluções mágicas, nem inócuas, até mesmo em termos ambientais. Movimentos e trabalhadores rurais, especialmente os organizados pela Via Campesina, têm levantado objeções à produção de agroenergia, centradas, principalmente, na expansão da cana-de-açúcar para a produção de etanol.

Setores do MDA²⁵ reconhecem que a produção do etanol pode agravar alguns problemas no campo, por reconhecerem-na como concentradora de renda, mas defendem o biodiesel como possibilidade de desenvolvimento da agricultura familiar. Mesmo em relação ao biodiesel também são levantadas preocupações e críticas, em função de tentativas anteriores de integração da agricultura familiar com grandes empresas agrícolas. Não faz muito tempo, o cultivo de mamona por pequenos agricultores no Nordeste produziu mais problemas que soluções. Aumentou a excessiva dependência dos agricultores das empresas agrícolas, que, além do controle de preços, do processamento e da distribuição da produção, também monopolizam decisões a respeito da continuidade do empreendimento.

Embora haja o reconhecimento de que a produção de alimentos possa ser afetada e de que existem riscos ambientais, ainda assim, a energia verde tem sido defendida como a melhor alternativa disponível para se ter uma matriz energética mais equilibrada e menos poluente.

Os efeitos da “corrida ao ouro verde” já produzem alguns efeitos preocupantes pelo aporte de investimentos estrangeiros no setor agrícola, que estão elevando o preço da terra e acelerando o processo de desmatamento na Amazônia. As pequenas propriedades agrícolas, até mesmo de assentados pela reforma agrária, vêm sendo convencidas a vender ou arrendar suas terras para o plantio de cana. Ocorrências desse tipo já são corriqueiras em algumas regiões, sobretudo de São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. De outra parte, a imprensa tem noticiado que o capital estrangeiro vem adquirindo grandes áreas que seriam destinadas aos cultivos de cana-de-açúcar e soja. Até o momento não se tem notícias da atuação do Incra e do MDA no sentido de fiscalizar e fazer cumprir os dispositivos legais que regulam e limitam a compra de terra por estrangeiros.²⁶

25. *Vide* documento da Coordenação de Biocombustíveis do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <www.mda.gov.br>.

26. A Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, estabelece que a compra de terras por estrangeiros se restringe a cinquenta Módulos de Exploração Indefinida (MEI) e só poderá ser feita sem autorização do governo em extensão inferior a três desses módulos. Um MEI corresponde à medida de 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 70 e 100 hectares, de acordo com a localização da propriedade.