

## DESENVOLVIMENTO RURAL

### 1 APRESENTAÇÃO

O quadro geral sobre a situação do campo no Brasil, traçado nesta edição do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, apenas delinea características, problemas e impasses que dificultam ou impossibilitam os avanços do programa de reforma agrária e do pleno usufruto dos direitos de cidadania por parte de trabalhadores rurais, assentados e agricultores familiares.

Nas últimas eleições presidenciais, a questão da reforma agrária praticamente não foi abordada nos debates de maior repercussão. As referências ao tema ficaram quase sempre limitadas à atuação dos movimentos sociais rurais e à posição que os candidatos de maior projeção assumiram em relação às táticas de luta e mobilização empregadas por eles.

A perspectiva criminalizante com que o tema foi tratado, inspirada em uma concepção privatista-mercantil do direito de propriedade que não punha jamais em relevo o princípio da função social da terra, não poderia reconhecer na reforma agrária um eixo estratégico para o desenvolvimento do país.

Pode-se dizer que, além da análise da conjuntura recente sob a qual se apresentaram novos fatos relativos à questão agrária e do acompanhamento das políticas públicas destinadas a agricultores familiares e assentados, um dos objetivos deste capítulo é levantar problemas e apontar desafios que deem à reforma agrária essa dimensão de eixo de desenvolvimento que o debate eleitoral lhe negou.

### 2 FATOS REVELANTES

#### 2.1 A questão agrária e o(s) espírito(s) das leis: avanços e recuos

Ocorreram em 2010 duas decisões emblemáticas de órgãos superiores do Poder Judiciário que apontaram o aparecimento, na justiça brasileira, de uma tendência de defesa das terras públicas e de combate à grilagem e à concentração de terras. Os casos tiveram lugar em duas regiões historicamente marcadas por conflitos fundiários: o Pontal do Paranapanema, em São Paulo, e o sul do estado do Pará.

No Pontal do Paranapanema, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) declarou como terra devoluta uma área de 1.329 hectares (ha), englobando quatro fazendas do chamado 16º perímetro do município de Presidente Venceslau. A decisão anulou os registros que deram origem à cadeia dominial, que se respaldam em uma certidão datada de 1856, atribuída ao pároco local,<sup>1</sup> cujos texto e assinatura foram dados como falsos por laudo pericial. Com a sentença, a área deve ser discriminada como terra devoluta em favor do estado, cujo governo decidirá sobre sua destinação. A procuradoria do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) manifestou sua expectativa de que as terras sejam convertidas em assentamentos de trabalhadores sem-terra. De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT) de São Paulo, tramitam atualmente 46 ações discriminatórias, iniciadas pela fazenda do estado de São Paulo, envolvendo 316 imóveis no Pontal, cujas áreas somam 325 mil ha. Além disso, são reivindicadas como terras do estado outras 15 fazendas na região, que perfazem um total de mais de 11 mil ha (CPT/SP, 2010a).

Situado no sudoeste do estado de São Paulo, o Pontal do Paranapanema atravessou, até a década de 1970, ciclos sucessivos de café, algodão, amendoim e gado.<sup>2</sup> A construção de hidrelétricas durante o período militar atraiu mão de obra de outras partes do país, e o fim das obras gerou um contingente de desempregados que reforçou a luta pela terra na região. As grandes fazendas aí dominantes, ilegalmente instaladas em áreas públicas pertencentes ao estado de São Paulo, tornaram-se o principal foco de reivindicação dos movimentos sociais, configurando o cenário de conflito que perdura até hoje. Cerca de 6 mil famílias, distribuídas em 108 assentamentos (17 dos quais são dirigidos pelo Incra e os demais pelo Instituto de Terras de São Paulo) criados a partir da década de 1980, proporcionam, em contraste com a monocultura, alguma diversificação econômica na região. Cerca de 2 mil ainda esperam, nos acampamentos, por um lote de terra para trabalhar e morar.

A segunda decisão emblemática partiu do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e resultou no cancelamento de 6.102 registros irregulares de terra no Pará. A soma das áreas dos imóveis, se correta, equivaleria a 88,7% da área do estado, um forte indício de grilagem de terras. A decisão baseou-se no limite constitucionalmente definido para alienação de terras públicas, por atos do Poder Executivo na época da emissão dos registros: entre 16 de julho de 1934 e 8 de novembro de 1964, áreas públicas acima de 10 mil ha não podiam ser alienadas sem autorização do Senado Federal; de 9 de novembro de 1964 a 4 de outubro de 1988, o limite foi reduzido a três mil ha; com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a área máxima foi fixada em 2.500 ha. Alienações acima desse limite devem passar pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988, Art. 188, § 1º).

---

1. Na época do império, as declarações de registros de imóveis ficavam a cargo dos vigários locais.

2. Atualmente a criação de gado tem cedido lugar à cana-de-açúcar e, em menor escala, à soja.

A decisão do CNJ decorreu de ato administrativo da Corregedoria Nacional de Justiça. Os títulos estavam bloqueados pela justiça estadual, desde 2006, em virtude de ações efetuadas pelo Instituto de Terras do Pará e pelo Incra e de denúncias feitas pelo Ministério Público (MP), pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A despeito da anulação dos registros, os atuais detentores seguirão na posse dos imóveis sob a obrigação de provar a regularidade dos títulos. Como compete ao governo estadual a prerrogativa de regularizá-las, não está definido se as terras voltarão ao patrimônio do estado (que pode destiná-las a projetos de assentamentos ou áreas de conservação), ou se os detentores que as reivindicam terão sua condição legalizada; de todo modo, eles estão impedidos de utilizar os títulos em transações comerciais e bancárias, por exemplo, em garantia da quitação de créditos agrícolas. Entre os alegados donos dos imóveis, há políticos de nome nacional, banqueiros e uma multinacional automobilística. Um caso em especial se destaca: um título cujo proprietário declara possuir 410 milhões de ha em Vitória do Xingu, o equivalente a quase metade do território nacional. A maior parte dos casos concentra-se no sul do Pará, região marcada pela prática da grilagem, pelo alto índice de desmatamento e pela intensidade dos conflitos fundiários, com assassinato de lideranças sociais, como o da missionária Dorothy Stang.

Enquanto no Poder Judiciário há avanços pontuais na questão da terra, no Legislativo se constata tendência inversa. Recorrentes iniciativas de parlamentares ligados ao agronegócio têm buscado obstar ou fazer retroceder as políticas de garantia dos direitos territoriais de indígenas e quilombolas, de reforma agrária e de conservação do meio ambiente. De modo geral, os projetos de lei, de emendas e decretos legislativos de autoria da bancada ruralista visam criar empecilhos à efetivação do princípio constitucional da função social da terra e tirar do Poder Executivo a atribuição para a execução de políticas de demarcação de áreas.

Com relação à reforma agrária, podem-se observar três tipos de intenções: eliminar os índices de produtividade que permitem aferir se uma grande propriedade é improdutiva e, por consequência, passível de desapropriação para fins de reforma agrária;<sup>3</sup> transferir do Poder Executivo para o Legislativo a competência de atualizar os índices de produtividade e de promover desapropriação para fins de reforma agrária.<sup>4</sup> A mais representativa entre tais iniciativas é o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 202/2005, de autoria da senadora Lúcia Vânia, com substitutivo apresentado pela senadora Kátia Abreu. Seu objetivo é extinguir o grau de utilização da terra (GUT), um dos parâmetros técnicos que servem para aferir se um imóvel é produtivo ou improdutivo. Com isso, apenas o grau

3. Ver, por exemplo, o Projeto de Lei (PL) nº 6.237/2009 do deputado Luiz Carlos Hauly.

4. Ver, por exemplo, o PL nº 5.887/2009 do deputado Valdir Colatto.

de eficiência de exploração (GEE), que mede a eficiência da área plantada sem considerar quanto ela representa do total da propriedade, seria empregado para efeitos de determinação da produtividade do imóvel. O projeto, que ademais transfere para o Congresso o poder de atualizar o GEE, seria aprovado em caráter terminativo na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (cuja maioria, na atual legislatura, compõe-se de integrantes da bancada ruralista), não fosse a interposição de recurso por parte da senadora Serys Slhenssarenko, reivindicando que o tema fosse submetido à plenária do Senado. Atualmente, o projeto de lei aguarda entrada na ordem do dia para votação.

Também o direito territorial das comunidades quilombolas, garantido pelo Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tem sido exposto, no Congresso Nacional, ao risco de ser neutralizado ou restringido. O PL nº 3.654/2008, do deputado Valdir Colatto, por exemplo, propõe exigir que os remanescentes de quilombos comprovem que seu território tenha sido ocupado por seus ancestrais na época da escravatura, e busca anular o caráter originário do direito à terra dos quilombolas ao impedir sua reivindicação contra terceiros que a tenham adquirido por usucapião. O princípio da autodefinição como marco inicial do processo de titulação das terras quilombolas<sup>5</sup> foi atacado por emendas de teor semelhante no processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial. A exigência de comprovação de ancestralidade anterior à abolição, impossível de ser cumprida, apresentou-se como artifício para invalidar o princípio. Os projetos de Decreto Legislativo nºs 2.227 e 2.228/2009, do deputado Luiz Carlos Heinze, ilustram essa tática: contestando a regra da autodefinição das comunidades quilombolas, eles propõem a sustação do Decreto Presidencial de 20 de novembro de 2009, que reconhece os territórios quilombolas das comunidades de São Miguel e Rincão dos Martimiamos, no município gaúcho de Restinga Seca.

Expediente similar tem sido utilizado para anular atos do Poder Executivo de demarcação de terras indígenas, com base no questionamento da competência de órgãos federais para a emissão dos atos que dão efetividade ao direito territorial das tribos. O projeto de Decreto Legislativo nº 1.323/2008, por exemplo, do deputado Homero Pereira, intenta revogar a Portaria nº 1.429/2008, assinada pelo então ministro da Justiça Tarso Genro, que reconhece posse permanente aos índios da Terra Indígena Manoki, situada no município de Brasnorte, em Mato Grosso (MT).

Outras ações parlamentares pretendem reduzir o poder de ação do governo federal em relação à política ambiental. Os PLs nºs 2.100/2007, dos deputados Valdir Colatto, e 5.477/2007, do Abelardo Lupion, propõem retirar do Poder

---

5. São as Emendas Constitucionais (ECs) nºs 2, 3 e 4 do deputado Abelardo Lupion; 5, 6 e 7 do deputado Gervásio Silva; e 8, 9 e 10 do deputado João Almeida. Todas referentes ao PL nº 6.264/2005 que resultou no Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010.

Executivo a prerrogativa de criar unidades de conservação ambiental. Iniciativa parlamentar mais destacada nesse sentido, o PL nº 1.876/2009, do deputado Sérgio Carvalho, com parecer substitutivo do de Aldo Rebelo, visa revogar o Código Florestal vigente, favorecendo a expansão da área de exploração agrícola, em prejuízo do compromisso com a preservação ambiental.

## 2.2 O projeto de reforma do Código Florestal

A proposta de reforma do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) ocupou boa parte da agenda parlamentar entre meados de 2009 e 2010. Consubstanciada no PL nº 1.876/1999 (suplantado por um projeto substitutivo, de autoria do deputado federal Aldo Rebelo e cuja versão definitiva depende de aprovação pelo Congresso Nacional), a proposta tem sido contestada por ambientalistas por excluir princípios importantes presentes na redação do código ainda vigente e alterar regras concernentes às áreas de preservação permanente e de reserva legal.

O código vigente define como reserva legal a área de vegetação localizada em uma propriedade ou posse rural privada, cuja preservação é necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação dos processos ecológicos e da biodiversidade e à proteção da fauna e da flora. Para tanto, a lei estipula parcelas mínimas obrigatórias de reserva, segundo o bioma: 80% para propriedades situadas em área da floresta na Amazônia Legal; 35% para aquelas situadas em área do Cerrado na Amazônia Legal – autorizada a compensação de até 15% em outra área na mesma microbacia; e 20% para as situadas em área de floresta, de campos gerais e outras formas de vegetação nativa nas demais regiões do país.

No projeto reformador, essas proporções seguem inalteradas, mas são condicionadas a outros dispositivos que podem fragilizar a eficácia de suas determinações. A versão anterior do projeto, apresentada sob intensos debates, desobrigava proprietários e ocupantes de áreas inferiores a quatro módulos fiscais de manter reserva legal, mas os protestos suscitados por esta isenção forçaram a atenuação da regra: os pequenos produtores não estariam autorizados a se desfazer da vegetação nativa, apenas não seriam obrigados a recompor a reserva legal. A mesma dispensa valeria para propriedades maiores, que somente seriam obrigadas a proceder à recomposição da reserva legal em relação à área que ultrapassasse quatro módulos fiscais. Isto significa que, em propriedades de área superior a este limite, a obrigatoriedade de recompor a reserva não incidiria senão sobre a área resultante da subtração de quatro módulos fiscais à área total.

Na Amazônia, por exemplo, onde um módulo fiscal chega a 100 ha, o proprietário ou o posseiro de uma área de quatro módulos, atualmente obrigado a manter 80% ou 320 ha de reserva e limitar a exploração a 80 ha, poderá, com a reforma do código, usar toda a área, isto é, 400 ha, caso não haja nela remanescente

de vegetação nativa. Convém ter em conta que são precisamente as restrições à exploração, impostas pelo dever de manter a reserva legal, que tornam o proprietário ou o posseiro de quatro módulos fiscais, na Amazônia, um pequeno produtor. Ademais, qualquer isenção relacionada à manutenção da reserva legal em benefício de pequenos proprietários pode ensejar o parcelamento meramente formal de grandes imóveis rurais em unidades menores e assim subverter a segurança jurídica, trazida pela regularização, em insegurança ambiental.

O projeto mantém quase todas as disposições relativas às áreas de preservação permanente (APPs), mas não menciona entre elas os topos de morros e as florestas que integram o patrimônio indígena, submetidas a tal regime pelo atual código. Além disso, reduz de 100 metros<sup>6</sup> para 30 metros a faixa mínima de proteção para reservatórios artificiais de água situados em área rural – o que pode ampliar os danos ambientais decorrentes da construção de grandes hidrelétricas, como Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira (Rondônia), e Belo Monte, no rio Xingu (Pará). O projeto prevê ainda condições sob as quais é lícito autorizar a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo em “atividades ou empreendimentos ambientalmente licenciados” (Art. 20), delegando esta competência aos órgãos ambientais federal, municipal ou estadual (Art. 18). Tal norma pode reintroduzir no projeto os riscos, assinalados na versão anterior, quanto à transferência<sup>7</sup> aos Poderes Executivos estaduais da competência para reduzir as faixas de reserva legal.

Outra questão importante envolve as regras de compensação das áreas de reserva legal: a reforma facultaria ao proprietário a possibilidade de compensar a reserva legal mediante o arrendamento de outra área equivalente em importância ecológica e extensão, no mesmo bioma, sem, entretanto, aludir à exigência, presente na Lei nº 4.771/1965, de que a área de compensação tenha lugar na mesma microbacia hidrográfica da propriedade.

O ponto de maior repercussão do projeto toca à anistia de ilícitos ambientais cometidos antes de 22 de julho de 2008,<sup>8</sup> e à garantia, com base na mesma data, da não interrupção das atividades em áreas agrícolas consolidadas situadas em áreas de proteção nas propriedades. A anistia é criticada por favorecer proprietários e posseiros que desmataram ilegalmente as áreas sob seu domínio, em detrimento dos que atenderam à lei. Além disso, ela restringe a possibilidade de desapropriação de imóveis que não observam a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente”, requisito que integra a função social da terra (BRASIL, 1988, Art. 186, inciso II).

---

6. Limite estabelecido no Art. 3º da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 302, de 20 de março de 2002.

7. Ver, por exemplo, *O Estado de S.Paulo* (EX-MINISTRO..., 2010).

8. Data da publicação do decreto regulatório da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998).

Por outro lado, estudos como o de Sparovek *et al.* (2010) têm apontado que o déficit atual em relação às exigências do código vigente é muito expressivo: para uma área total de APPs estimada em cerca de 100 milhões de ha, o déficit é de 43 milhões de ha; para os 235 milhões de ha de reserva legal necessários para cumprir o código, o déficit é de 4 milhões de ha. A reconversão dessas áreas agrícolas em floresta acarretaria certamente grandes impactos socioeconômicos e poderia aumentar a pressão do desmatamento sobre áreas de vegetação naturais, ainda não protegidas, especialmente na Amazônia, onde as terras públicas não destinadas abrangem quase 170 milhões de ha. Mas a expansão do setor agropecuário não justifica a revisão do código: a baixa lotação média das áreas de pastagem (uma cabeça por ha, segundo o censo agropecuário) denota, por exemplo, uso extremamente extensivo e pouco racional da terra, mas a utilização mais eficiente das áreas já convertidas esbarra contra a pressão de expansão da fronteira agrícola, cuja dinâmica destrutiva faz da conversão de florestas em áreas de pastagem ineficientes um negócio atraente e rentável (SPAROVEK *et al.*, 2010). A introdução do projeto reformador busca fundamentar suas recomendações por meio de argumento que parece distante de sua justificativa: se, por um lado, sustenta ser seu objetivo defender o pequeno agricultor, reduzindo as restrições ambientais de modo a não tornar inviável a exploração de propriedades de menor área, por outro lado, o projeto denuncia que o discurso ambientalista é amiúde usado como arma ideológica na arena do comércio global, constringendo o país a anuir a compromissos excessivos com a preservação ecológica em prejuízo da competitividade do seu setor agropecuário. Mesmo preconizando a proibição de novos desmatamentos por prazo de cinco anos, o projeto reformador espoca a premissa, defendida por representantes do agronegócio, de que as atuais leis ambientais freiam o desenvolvimento econômico da agricultura brasileira. Tal suposição, contudo, não se coaduna com o estatuto de grande potência agrícola com que o Brasil se faz distinguir no comércio internacional, nem tampouco com a reconhecida liderança do país na exportação de diversos produtos agropecuários.

É importante sublinhar que as normas do código não têm por finalidade a conservação ambiental como valor intrínseco e desconectado da atividade humana: elas existem para assegurar a reprodução dos processos ecológicos, a regularidade dos ciclos climáticos, a oferta de água e outras condições imprescindíveis à própria exploração agrícola. É possível, com efeito, que a agricultura brasileira tenha atingido este nível de desenvolvimento, não *apesar do* Código Florestal, mas, em parte, *graças a* ele: em alguma medida, ao limitarem a atividade agrícola nas áreas protegidas, as normas ambientais podem ter induzido os produtores a adotar métodos e tecnologias capazes de gerar ganhos de produtividade sem pressionar pela expansão horizontal da área de exploração.

Cumprir reconhecer que, após as modificações introduzidas no relatório original, o projeto reformador tornou-se menos distante do Código Florestal ainda vigente. Ele cria, no entanto, o precedente de uma revisão da legislação ambiental como um todo. Encaminhado à plenária do Congresso e submetido à apreciação da bancada ruralista, o projeto poderá, em nome do produtivismo, receber outras emendas que lhe acrescentem disposições mais permissivas no que concerne às regras de preservação ambiental.

### 2.3 Conflitos no campo

Apesar dos enormes ganhos tecnológicos e do avanço da legislação, a violência raramente penalizada e a exploração do trabalho ainda marcam profundamente o espaço rural brasileiro. Balanço recente da CPT (CPT/SP, 2010a), traça um quadro contundente da violência e da impunidade no campo e expõe a gravidade dos conflitos rurais e a forma como a sociedade tem lidado com eles. Segundo a CPT, de 1985 a 2009, houve mais de 1,5 mil assassinatos e cerca de 1,2 mil ocorrências, das quais menos de 8% foram a julgamento. Os dados são presumivelmente subestimados, seja pela fragilidade e invisibilidade social das vítimas, seja pela dificuldade do poder policial e judiciário de fiscalizar todas as denúncias e mesmo de registrá-las adequadamente. Boa parte das consequências da violência (mortes, expulsões, destruição de casas e plantações, prisões, trabalho escravo etc.) não é contabilizada.

Os assassinatos com frequência acontecem por encomenda de fazendeiros e grileiros sob o contexto de um conflito fundiário. As maiores vítimas são posseiros e lideranças de movimentos sociais e sindicais. Contudo, assentados, padres, agentes pastorais, advogados, professores, acampados, lavradores e sem-terra também compõem esta triste lista. Os processos contra os acusados pelas mortes (executores e mandantes) arrastam-se por anos e raramente vão a júri. Permanecem sem julgamento os assassinatos de mais de 1,2 mil trabalhadores rurais e defensores da reforma agrária.

TABELA 1  
Assassinatos de trabalhadores rurais e julgamentos – Brasil, 1985-2009

Total de casos	Número de vítimas	Casos julgados	Mandantes condenados	Mandantes absolvidos	Executores condenados	Executores absolvidos
1.162	1.546	88	20	8	69	50

Fonte: Setor de documentação da CPT, 14 de abril 2010.

O quadro dos conflitos em 2008 e 2009, segundo a CPT (2010b), apresentou a seguinte evolução:

- 3.725 famílias expulsas de suas terras: 1.841 em 2008 e 1.884 em 2009;
- 53 pessoas assassinadas na luta pela terra;
- aumento de 9.077 para 12.388 (36,5%) famílias despejadas por decisões judiciais cumpridas pelo Poder Executivo por meio da força policial;



- aumento de 168 para 204 pessoas presas na luta pela terra;
- 2.354 conflitos relacionados à luta pela terra: 1.170 em 2008 e 1.184 em 2009;
- 9.031 famílias ameaçadas por ação de pistoleiros em 2009; e 6.963 famílias reportaram essa ameaça em 2008; e
- aumento de 44, em 2008, para 62, em 2009, tentativas de assassinato; as ameaças de morte subiram de 90 para 143.

A violência, porém, não paralisou a luta dos movimentos sociais rurais pela reforma agrária e por melhores condições de vida. As ocupações de terras e a formação de acampamentos continuaram a marcar a paisagem rural brasileira. Infelizmente não existem registros adequados do número de acampamentos e de famílias acampadas.

#### **2.4 Conflitos trabalhistas e trabalho escravo**

Os conflitos trabalhistas compreendem os casos de trabalho escravo, superexploração e desrespeito às leis trabalhistas. Os casos de superexploração envolvem basicamente o aumento da jornada e a elevação da intensidade de trabalho sem a elevação equivalente da remuneração. Os casos de desrespeito à legislação trabalhista envolvem todo e qualquer tipo de ilícito cometido contra as normas de proteção, os direitos e as garantias estatuídas pela legislação. Por sua vez, o conceito brasileiro de trabalho escravo se baseia no Art. 149 do Código Penal, alterado pela Lei nº 10.803/2003, pelo qual quatro condutas, em conjunto ou isoladamente, configuram o crime de redução à condição análoga à de escravo: submeter o trabalhador a trabalhos forçados; submeter o trabalhador à jornada exaustiva; sujeitar o trabalhador a condições degradantes de trabalho<sup>9</sup> ou restringir sua locomoção.

A exploração de trabalhadores sob tais condições não ocorre apenas nos recônditos da Amazônia: na moderna agricultura empresarial paulista o tratamento subumano dispensado a cortadores de cana é de amplo conhecimento. Devido às denúncias da superexploração e do trabalho escravo nos canaviais, o setor sucroalcooleiro, para melhorar a imagem do país no exterior e facilitar a comercialização do etanol,<sup>10</sup> firmou em 2009, o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar. Assinado por 331

---

9. O trabalho degradante é configurado quando as condições para a prestação dos serviços e as condições de vida oferecidas ao trabalhador violam os direitos e as garantias mínimas de saúde e proteção do trabalho. Não se trata aqui de qualquer tipo de irregularidade, mas de condições mínimas de vida que preservem a dignidade do trabalhador. Comumente, o trabalho degradante se configura a partir da moradia precária da ausência de instalações sanitárias e de acesso à água potável e da falta de segurança.

10. Também parte da estratégia de diminuir as restrições ao etanol, o zoneamento agroecológico (ZAE) da cana-de-açúcar é tratado na subseção 2.9 deste capítulo.

usinas, o documento, cujo objetivo é garantir “melhores práticas” e “trabalho decente”, prevê o fim da terceirização da mão de obra, a liberdade de acesso do representante sindical aos locais de trabalho, o transporte seguro e gratuito dos trabalhadores, a aferição da produção segundo critérios acordados com os trabalhadores e fornecimento de equipamentos de proteção individual (EPIs). Tais condicionalidades apenas repetem conquistas já existentes na lei trabalhista e em dissídios coletivos, descumpridas reiteradamente por contratantes do setor.

O *trabalho escravo* se notabiliza pela sujeição física ou psicológica do trabalhador. A dívida crescente e impagável é um dos meios mais utilizados para tornar o trabalhador cativo. Ela começa com a contratação pelo “gato”, que, conforme o caso, paga dívidas do trabalhador e deixa um adiantamento para a família. Ao chegar à propriedade rural, o trabalhador é obrigado a comprar instrumentos de trabalho, alimentos e objetos de uso pessoal no armazém do contratante, onde os preços são exorbitantes. Não recebe em espécie, mas em vales a serem descontados no armazém. Os acertos relativos à remuneração, às condições de trabalho e ao alojamento (quase sempre verbais) são descumpridos. Para quitar a dívida, o trabalhador se submete a jornadas cada vez maiores. Estes elementos são suficientes para caracterizar o trabalho escravo, embora se verifiquem não raro outras medidas de opressão, como a presença de pistoleiros ou vigias armados para impedir a saída ou a fuga dos trabalhadores, que agravam ainda mais a situação de cativo.<sup>11</sup>

As situações de *superexploração* referem-se à existência de trabalho em condições precárias, ao não pagamento do trabalho excedente e ao descumprimento da legislação trabalhista. Ameaças implícitas e veladas, maus tratos, jornada excessiva e alimentação de má qualidade e insuficiente também compõem o quadro de exploração. Quase sempre falta assistência médica nos locais de trabalho e os documentos pessoais dos trabalhadores ficam retidos.

Entre 2008 e setembro de 2010, informa o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), as operações de fiscalização resultaram na libertação de mais de 10 mil trabalhadores, dos quais quase 50% em estabelecimentos localizados em áreas da fronteira agrícola: Norte e Centro-Oeste. Numerosas ocorrências de trabalho escravo também são encontradas no Nordeste, especialmente na Bahia, em Alagoas e em Pernambuco. O Sudeste, vitrine do agronegócio, surpreendeu ao registrar em 2009 quase 30% dos casos de trabalho escravo, ultrapassando todas as demais regiões. Preocupa o crescimento de ocorrências no Sul, onde tradicionalmente o número de casos de trabalho escravo sempre foi baixo.

---

11. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 438/2001, conhecida como PEC do Trabalho Escravo, que prevê o confisco das terras em que forem encontrados trabalhadores em condições análogas à escravidão, ainda tramita na Câmara dos Deputados. Sua ementa “estabelece a pena de perdimento da gleba onde for constada a exploração de trabalho escravo (expropriação de terras), revertendo a área ao assentamento dos colonos que já trabalhavam na respectiva gleba”.

TABELA 2  
**Trabalhadores resgatados pela fiscalização de erradicação do trabalho escravo –  
 Brasil, 2008-2010<sup>1</sup>**

Região	2008	2009	2010 <sup>2</sup>	2008 a setembro de 2010	%
<b>Brasil</b>	<b>5.016</b>	<b>3.769</b>	<b>1.479</b>	<b>10.264</b>	<b>100</b>
Norte	1.002	793	431	2.226	21,7
Nordeste	1.498	896	167	2.561	25,0
Sudeste	536	1.079	163	1.778	17,3
Sul	299	343	322	964	9,4
Centro-Oeste	1.681	658	396	2.735	26,6

Fonte: Relatórios específicos de fiscalização para erradicação do trabalho escravo/Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (Ditrae) do MTE.

Notas: <sup>1</sup> Até setembro.

<sup>2</sup> Atualizado em 17 de setembro de 2010.

## 2.5 A criminalização dos movimentos sociais e o “caso Cutrale”

Os movimentos sociais rurais têm tido cada vez menos espaço na mídia e na agenda governamental, exceto quando um acontecimento excepcional tem potencial para, narrado de forma oblíqua e parcial, desqualificar sua atuação. Este parece ter sido o caso da ocupação da fazenda sob posse da Cutrale, em São Paulo.

Em outubro de 2009, um grupo de manifestantes ligados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ocupou a fazenda Capivara, com cerca de 200 mil pés de laranja, localizada no município de Iaras, São Paulo, em área com grande concentração de remanescentes de terras públicas federais, tendo a empresa Cutrale, maior produtora de sucos de laranjas do mundo, reivindicado sua propriedade. A fazenda integra o núcleo colonial Monção, área de mais de 40 mil ha com registros originários de 1909. Fazem parte do núcleo quatro fazendas adjudicadas por dívida em processo movido pela União contra a Companhia Colonial São Paulo-Paraná, além de nove fazendas adquiridas por intermédio de compra pelo mesmo ente a partir de 1910. Como apenas parte da área foi reservada a assentamentos de colonos, a maior parte dela, hoje em litígio, mantém a condição de patrimônio público, devendo, de acordo com o Art. 188 da CF/88, ser prioritariamente destinada à reforma agrária.

Nos títulos dos imóveis rurais dessa região, o Incra, por intermédio do estudo de cadeia dominial, constatou a existência de diversos vícios juridicamente insanáveis nos registros cartorários, deslegitimando a posse e a propriedade da empresa que, mesmo sabendo da fragilidade da situação fundiária dos imóveis da região, resolveu plantar milhares de mudas de laranja na fazenda reivindicada pelos movimentos sociais e pelos órgãos públicos federais. Diante das evidências, o Tribunal Regional

Federal de São Paulo (TRF/SP) imitiu o Incra na posse<sup>12</sup> do imóvel, motivo pelo qual a Cutrale iniciou tratativas com os órgãos públicos e os trabalhadores para realizar uma permuta da área em disputa por outra de propriedade da empresa.

Após obter na justiça, em grau de recurso, a cassação da imissão na posse, a empresa abandonou as conversações, causando revolta em milhares de trabalhadores sem-terras organizados em um acampamento na cidade de Iaras. Com a sentença que anulou a imissão na posse, o estado organizou uma operação de despejo das famílias que haviam ocupado a área, empregando entretanto uma força policial totalmente desproporcional à gravidade e à lesividade dos fatos ocorridos. Essa ação resultou no indiciamento de 51 pessoas por suposta participação na ocupação da fazenda e na prisão ilegal de 22 pessoas, todas espalhadas por diversas delegacias do interior do estado, como tentativa de obstruir a defesa dos acusados.

Um ponto central exaustivamente alardeado contra o MST foi a destruição de cerca de 7 mil pés de laranja, mas o processo de concentração dessas áreas pelo laranjal e os efeitos do monopólio comercial assim constituído sobre a pequena e a média produção agrícola local não receberam qualquer destaque. A região passou em anos recentes pela compra e ocupação de terras para instalação de grandes laranjais, como forma de construção de uma base da produção em escala suficiente para a fixação de preços, o que prejudicou pequenos e médios produtores que antes produziam para um mercado concorrencial. Como consequência, milhares de pequenos e médios agricultores tiveram que abandonar a produção de laranja. Entre 1996 e 2006, desapareceram, segundo o censo agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), somente em São Paulo, cerca de 240 mil ha de laranjal e dos 33 mil produtores, restaram apenas 13 mil.

Além dos efeitos sociais constantes para os milhares de pequenos produtores, o resultado político mais imediato foi a instalação de nova comissão parlamentar de inquérito para investigar suposto crime de desvio de dinheiro público por entidades ligadas ao MST e as prestadoras de serviços junto aos assentados da reforma agrária. Foi a terceira Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) criada com o mesmo objetivo nos últimos sete anos.

O “caso Cutrale” reacendeu em setores da sociedade brasileira a visão policialesca da luta pela terra, estigmatizando setores organizados da sociedade legitimamente constituídos para reivindicar o cumprimento da função social da terra, tal como estabelecido pela CF/88. Para o MST a instalação de mais uma CPI seria uma represália pela luta em torno da atualização dos índices de produtividade.

---

12. Ao despachar a petição inicial de uma ação de desapropriação proposta pelo Incra, o juiz, pela Lei Complementar (LC) nº 76/1993, deve conceder em até 48 horas a imissão na posse em favor da autarquia. Imitido na posse, o instituto pode dar início aos trabalhos de instalação do assentamento, ainda que o valor referente à indenização, depositado pelo Incra em juízo, venha a ser contestado pelo proprietário e se torne objeto de lide judicial.

## 2.6 Nas terras do sem-fim: o limite de propriedade da terra em debate

O acelerado processo de urbanização foi uma das principais marcas históricas do século XX. Em 2008, um relatório do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) alertou para a transformação vertiginosa de pequenas e médias cidades em médios e grandes centros urbanos no Brasil e na América Latina. Segundo o relatório, nos últimos 15 anos, 70 cidades da América Latina deixaram de ser pequenas e se tornaram médios e grandes centros urbanos. A maioria delas está no Brasil: hoje, 83% da população vivem em 37% do território, área correspondente à porção urbanizada do país.<sup>13</sup>

No Brasil, grande parte do crescimento populacional urbano foi absorvida pelo aumento das favelas, por loteamentos informais e pelas calçadas e pelos viadutos de grandes avenidas. Atualmente, 26,4% da população ainda vivem em ocupações precárias. As favelas paulistas cresceram a taxas expressivas na década de 1990 (16,4%): se em 1973 elas representavam apenas 1,3% da população de São Paulo, em 1990 já respondiam por um contingente de 19,8% de uma população que já havia passado por uma explosão demográfica.

O Brasil responde por um dos maiores índices de concentração de terras no mundo. É neste contexto de desigualdades, geradas por um modelo de desenvolvimento concentrador de riquezas, que se insere o debate sobre a adoção de um limite de propriedade da terra. Identificando na concentração fundiária um dos grandes entraves para a superação das desigualdades, o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo<sup>14</sup> realizou, entre os dias 1º e 12 de setembro, o Plebiscito Popular sobre o Limite de Propriedade.

Os plebiscitos populares têm por função precípua servir como instrumento de pressão, mobilização e formação da opinião pública sobre problemas que afetam a sociedade. São convocados pela sociedade civil, diante da inutilização dos plebiscitos formais e dos demais instrumentos de democracia direta previstos na Constituição. Embora não expressem em seus resultados a opinião da totalidade da sociedade brasileira, os plebiscitos populares mobilizam uma parcela da opinião pública nacional, pondo em debate os problemas e os desafios que afetam a vida de milhares de pessoas na cidade e no campo. No Brasil, já foram realizados quatro plebiscitos populares, em que contingente expressivo da população se manifestou sobre o pagamento da dívida externa (2000), a adesão ou não do Brasil à Área de livre Comércio das Américas (Alca) (2002), a anulação ou a legitimação do processo de privatização da Vale do Rio Doce (2007) e o limite de propriedade da terra (2010).

13. Área urbanizada estabelecida de acordo com estimativas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

14. Este fórum nasceu na década de 1980, a partir da aglutinação de diferentes entidades de luta pela terra no Brasil na Campanha Nacional pela Reforma Agrária, no governo Sarney. Em 1994, a articulação é retomada por entidades sindicais, movimentos sociais e instituições católicas progressistas.

O fórum propõe o limite máximo de área de 35 módulos fiscais, o que ainda preservaria a estrutura fundiária tripartida atualmente em pequenas, médias e grandes propriedades. O fórum estima, com base no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que a adoção do limite atingiria pouco mais de 50 mil propriedades, um terço das grandes propriedades atualmente cadastradas. O conjunto representaria 2% do total de imóveis rurais existentes no Brasil.<sup>15</sup> Deste contingente, segundo o cadastro do Incra, parte considerável é identificada como improdutiva, mesmo com critérios de produtividade elaborados na década de 1970.

O plebiscito elaborou duas perguntas à população brasileira. Na primeira delas, 95,52% dos votantes concordaram com a necessidade da adoção de um limite máximo de tamanho para as propriedades. Na segunda questão, 94,39% deles indicaram que a adoção do limite possibilitaria aumentar a produção de alimentos saudáveis e melhorar as condições de vida no campo e na cidade. A campanha contou com a participação de mais de meio milhão de pessoas de 23 estados da Federação e do Distrito Federal, fruto do esforço de mais de 100 entidades nacionais, entre igrejas, sindicatos, movimentos populares e partidos políticos.

O resultado do plebiscito reforça a legitimidade da proposta de EC, de iniciativa da deputada Luci Choinacki, apresentada em 2000 ao Congresso Nacional – a PEC nº 287, que instituía a fixação de um limite de 35 módulos fiscais para a propriedade da terra. Ante os embargos da bancada ruralista, a PEC foi arquivada. Contudo, o plebiscito é apenas um primeiro passo para recolocar em pauta a discussão sobre a necessidade da adoção de um limite máximo ao tamanho das propriedades. As entidades organizadoras do fórum pretendem ainda recolher 1,2 milhão de assinaturas em todo o país para apresentar ao Congresso, mais uma vez, um projeto de emenda constitucional que estabeleça o limite de 35 módulos fiscais para as propriedades no país.

No século XX, o limite de propriedade foi adotado em diversos países, como instrumento de reforma agrária: Índia, Irã, Paquistão, Bangladesh e Sri Lanka estipularam limites à apropriação da terra. A Itália e o Chile redistribuíram terras no fim da década de 1940 e em meados da década de 1960, também com a imposição de limites.

---

15. Dados obtidos pelo Ipea divergem do apresentado pela campanha. De acordo com pesquisa inédita da instituição, há 84.594 imóveis rurais que excedem 35 módulos fiscais, ocupando uma área de quase 348,6 milhões de ha, o que permitiria a liberação de um estoque de terras de 208,6 milhões de ha.

**TABELA 3**  
**Limites de propriedade da terra**

País	Ano (lei agrária)	Hectares (limite)	País	Ano (lei agrária)	Hectares (limite)
Japão	1946	12	Índia	1972	21,9
Itália	1950	300	Sri Lanka	1972	20
Coreia do Sul	1950	3	Argélia	1973	45
Taiwan	1953	11,6	Paquistão	1977	8
Indonésia	1962	20	El Salvador	1980	500
Cuba	1963	67	Nicarágua	1981	700
Síria	1963	300	Bangladesh	1984	8,1
Egito	1969	21	Filipinas	1988	5
Peru	1969	150	Tailândia	1989	8
Iraque	1970	500	Nepal	2001	6,8

Fonte: Carter (2010).

O Brasil, que nunca implementou uma política de reforma agrária capaz de gerar efeitos redistributivos, já adotou limites à apropriação de terras. Na ditadura militar, a preocupação com a soberania nacional suscitou o estabelecimento de uma série de restrições à entrada de estrangeiros no mercado de terras nacional. Este debate voltou à tona recentemente a partir da entrada massiva de capital estrangeiro no setor agropecuário brasileiro.

### **2.7 Novo ciclo de concentração fundiária e aquisição de terras por estrangeiros**

A apropriação de terras por estrangeiros não é um fenômeno novo, mas acelerou-se nos últimos anos, em decorrência da elevação do preço dos alimentos e da crise de produção que afetou alguns países. Já há algumas décadas, o preço dos produtos alimentares tem apresentado quedas constantes, mas, segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), de janeiro a dezembro de 2007 o preço dos alimentos aumentou em 40% no mundo.<sup>16</sup> As causas do fenômeno são diversas: aumento da demanda impulsionada pelo crescimento econômico da Índia e da China, queda da produção relacionada a eventos climáticos, elevação do preço internacional do petróleo com reflexo nos custos do transporte, avanço dos biocombustíveis sobre áreas de cultivo alimentar, baixos estoques alimentícios, uso de cereais para produção de ração animal e outros fatores. No início de 2008, já havia escassez de arroz, trigo e milho em alguns países.

16. De acordo com Graziano e Tavares (2008), em janeiro de 2008 o preço do trigo já estava 83% acima do preço de janeiro de 2007. Os países que mais sofrem com a alta dos alimentos são aqueles em que as famílias gastam no consumo alimentar a maior parte do seu orçamento.

A utilização de toda a área agricultável disponível em países cuja demanda está em forte expansão (China e países árabes) e a relação de dependência destes países em relação aos países produtores de *commodities* agrícolas geraram uma grande demanda por terra de países em desenvolvimento com área agricultável disponível. A FAO estima que existam 4,2 bilhões de ha de terras agricultáveis no mundo, dos quais são utilizados apenas 1,6 bilhão. O maior percentual de desuso das terras está na África subsaariana e na América Latina, alvo preferencial dos investidores estrangeiros.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto em 1960 o mundo possuía pouco mais de um hectare de área agricultável *per capita*, em 2030 este valor atingirá 0,3 hectare *per capita*. Nesta conjuntura o Brasil emerge como um campo fértil para interesses externos, uma vez que possui nada menos que 15% das terras agricultáveis não exploradas no mundo, a maior biodiversidade concentrada em um bioma do planeta (Amazônia), percentual elevado de terras improdutivas apropriadas por poucos especuladores, enorme potencial mineral ainda inexplorado, políticas públicas voltadas ao fortalecimento do agronegócio e, até então, ausência de controle público sobre a aquisição de terras por estrangeiros.

Até este ano, estrangeiros já haviam adquirido 46,6 milhões de ha de terras em países em desenvolvimento. No Brasil, os dados do SNCR só permitem identificar um total de 4 milhões de ha em mãos estrangeiras. O dado, contudo está longe de refletir a situação real da apropriação estrangeira de terras brasileiras, reflexo da inexistência de aparato fiscalizatório eficiente. Uma das estratégias utilizadas pelo capital internacional para a compra de terras no país tem sido a criação de empresas brasileiras em nome de laranjas. Dados do SNCR mostram que o número de imóveis sob o domínio de empresas nacionais passou de 31 mil em 1998 para 67 mil em 2008. A área registrada sob domínio empresarial passou de 80 milhões para 177,2 milhões de ha em dez anos. Em contrapartida, apenas 34.371 imóveis rurais estão registrados em nome de estrangeiros em 2010.

Ainda de acordo com os dados do SNCR, 23% das terras compradas por estrangeiros são de propriedade de japoneses; 7% são de italianos; argentinos, americanos e chineses controlam, pelas estatísticas oficiais, 1% das terras compradas por estrangeiros no Brasil. De acordo com o Incra, o volume de terras estrangeiras em território nacional deve ser três vezes superior ao identificado pelo cadastro.

Embora o descontrole seja evidente, é necessário ressaltar que nem sempre a existência de um controle desse tipo foi desejada.<sup>17</sup> Além do mais, coube ao

---

17. Em 1920, o governo brasileiro concedeu 1,2 milhão de ha de terra no Pará a Henry Ford para plantio de seringueiras a fim de abastecer a indústria automobilística. Em 1950, a Icomi, empresa de capital nacional e norte-americano, foi autorizada a explorar reservas de manganês no Amapá; já em 1970, um milionário norte-americano adquiriu cerca de 4 milhões de ha na fronteira entre o Pará e o Amapá para a implantação do Projeto Jarí, que previa o desmatamento da área para a instalação de uma fábrica de celulose. Na ditadura militar, a Operação Amazônia ofereceu incentivos fiscais a multinacionais que se instalassem na região, inclusive para a extração de madeira. Algumas obtiveram milhões de hectares, como Volkswagen e Coca-Cola. Na era Fernando Henrique Cardoso (FHC), o governo montou o Serviço de Vigilância da Amazônia (Sivam) a ser operado por uma empresa norte-americana com a responsabilidade de mapear a Amazônia.



próprio Estado o papel de induzir a ocupação do território por capitais externos em algumas regiões do país. Foi o caso do processo de ocupação da Amazônia nas décadas de 1960 e 1970. Para atrair capitais produtivos, a União ofereceu vantagens e incentivos fiscais à ocupação de terras a grandes grupos econômicos, alguns estrangeiros, que desejassem criar empreendimentos na região.

A aquisição de terras por estrangeiros no país é regulada pela Lei nº 5.709/1971, regulamentada pelo Decreto nº 74.965/1974. Além desse dispositivo, o Decreto nº 85.064/1980 regula a aquisição de terras em faixa de fronteira. Posteriormente, a Constituição Federal previu, em seu Art. 190, que “a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional”. Atendendo a essa previsão, a Lei nº 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, instituiu restrições ao arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, como previsto na Lei nº 5.709/1971.

Contudo, a EC nº 6/1995, promulgada no contexto de intensificação da abertura econômica do país e de entrada de capital estrangeiro no processo de privatização, revogou o Art. 171 da CF/88, que disciplinava a distinção entre empresas brasileiras e empresas de capital nacional das empresas estrangeiras, dispensando-lhes tratamento diferenciado e disposições especiais. Com isso, a AGU, via Parecer GQ nº 181/1997, ratificou o entendimento de que o §1º do Art.1º da Lei 5.709/1971, – que submetia à forma dessa lei a aquisição de terra por estrangeiro residente no país e por pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil – estava revogado. Aprovado pelo presidente da República e publicado no Diário Oficial da União (DOU), o parecer adquiriu efeito vinculante para todos os órgãos da administração pública federal.

Diante do crescimento da participação estrangeira na propriedade de terras e da ausência de controle nos últimos anos, em 2008, a AGU firmou parecer favorável à revisão da orientação anterior. Mas, em vista da pressão da Associação Brasileira de Papel e Celulose (Bracelpa) e da crise econômica de 2008, a nova decisão teve de ser adiada.

Antes da AGU revisar o parecer, o Ministério Público Federal (MPF) instruiu o CNJ a tomar providências quanto à normatização dos registros imobiliários da compra de terras por estrangeiros no país, e emitiu recomendação formal ao advogado geral da União para revisar o parecer AGU/GQ nº 181. Sustentou o MPF que na matéria em causa deveriam prevalecer as disposições da Lei nº 5.709/1971. O CNJ, em atenção a essa norma, indicou que os cartórios deveriam promover a lavratura dos atos de aquisição de terras por empresas brasileiras controladas por estrangeiros, e determinou o envio da relação das aquisições anteriormente cadastradas aos tribunais de justiça e às corregedorias locais ou regionais.

Mesmo ante a pressão de setores do agronegócio, um novo parecer da AGU em 2010 restaurou a vigência da Lei nº 5.709/1971. Publicada no DOU, a nova interpretação passou a valer para toda a administração pública direta e indireta.

O atual parecer da AGU atesta que a ausência de controle do território gerou inúmeros efeitos ao país: expansão da fronteira agrícola com avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental (APAs); valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária, com conseqüente aumento do custo de desapropriações para a reforma agrária e redução do estoque de terras disponíveis para tal fim; crescimento da venda ilegal de terras públicas; utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras; incremento da biopirataria na região Amazônica; ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e de biodiesel; aquisição de terras em faixa de fronteira, pondo em risco a segurança nacional etc.

O parecer destaca que a imposição de limites legais à aquisição de terras por estrangeiros é comum em outros países. Nos Estados Unidos, por exemplo, devem ser elaborados relatórios das aquisições à Secretaria de Agricultura. Alguns estados possuem regulação própria: em Nova Iorque, só o estrangeiro naturalizado está apto adquirir terras rurais. Na Virgínia, é permitida a posse apenas ao estrangeiro residente por mais de cinco anos. Em Iowa, terras destinadas à agricultura não podem pertencer a não residentes; e no Missouri, elas não podem ser de estrangeiros. O México, por sua vez, proíbe o domínio estrangeiro de terras em faixa de fronteira e à beira-mar. Empresas mexicanas com participação de capital estrangeiro sujeitam-se a outras restrições, como o limite máximo de propriedade.

#### BOX 1

##### **O que estabelece a Lei nº 5.709/1971**

- O estrangeiro não pode ter propriedade que exceda 50 módulos de exploração indefinida.
- A aquisição de propriedade rural por pessoa jurídica estrangeira só será permitida se os projetos de exploração estiverem vinculados aos seus respectivos objetivos estatutários.
- Os projetos das pessoas jurídicas devem ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) (em caso de projetos agropecuários) ou pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (em caso de projetos industriais).
- As pessoas físicas estrangeiras deverão provar residência regular no país.
- A aquisição de imóvel rural entre três e 50 módulos de exploração
- indefinida dependerá de autorização do Incra, assim como a pretensão de pessoa física estrangeira de adquirir mais de um imóvel rural.

(Continua)

(Continuação)

- A soma das áreas rurais de propriedade de pessoas físicas ou jurídicas
- estrangeiras não pode ultrapassar 25% da superfície do município em que estão situadas. Além disso, pessoas de mesma nacionalidade não podem ter mais de 40% do limite mencionado.
- Caso a propriedade adquirida esteja situada em território considerado indispensável à segurança nacional, a validação da aquisição dependerá de aprovação do Conselho de Segurança Nacional.

## 2.8 Terras envenenadas: a situação da saúde e do meio ambiente nos solos da agropecuária brasileira

É verdade. Nós não podemos aceitar que o Brasil seja transformado em um lixão do mundo. (...) Nós interdítamos linha de produção na BASF, na Bayer, na Syngenta, que são as três maiores do mundo; na Milenia, que é a sétima maior do mundo; na Nufarm, que é a quarta maior do mundo; e na Iharabras. (...) Tinha empresa que chegou ao cúmulo de colocar substância para perfumar o agrotóxico (ALVARES, 2010).

Por seguidos anos o Brasil tem superado metas de produção agropecuária. Segundo estimativas do IBGE, a produção de cereais, leguminosas e oleaginosas deverá atingir 148,8 milhões de toneladas (t) em 2010, crescimento de 11,1% em relação a 2009. A soja responde por grande parte desse montante, com taxa de 20,6% de aumento esperado para 2010. Esse desempenho, frequentemente utilizado pelo setor como eixo de legitimação da expansão de monoculturas agrícolas em grandes propriedades, não dá, todavia a conhecer os meios pelos quais o crescimento da produtividade se realiza. O uso intensivo de agrotóxicos, ao mesmo tempo que rende ganhos de produtividade e eleva as exportações de *commodities*, põe em risco o direito à saúde da população brasileira e, em especial, dos trabalhadores rurais.

Segundo o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos (Para), divulgadas até 2009, 29% das amostras de alimentos analisadas possuíam resíduos tóxicos ou acima do tolerado ou não autorizados para a cultura examinada. Chama atenção o alto índice de amostras insatisfatórias de frutas e hortaliças,<sup>18</sup> indicador que coloca a política de segurança alimentar em um sério dilema: segundo a FAO e a Organização Mundial da Saúde (OMS), o baixo consumo de frutas e verduras causa em torno de 2,7 milhões de mortes por ano. Ademais, o consumo diário de frutas e verduras pode prevenir doenças não transmissíveis, como cardiopatias, diabetes tipo 2, obesidade e certos tipos de câncer. Isto posto, como promover a saúde por meio de uma alimentação adequada se estes alimentos são produzidos à base de substâncias que causam justamente as doenças que a alimentação deveria evitar?

18. A lista completa de alimentos segundo o índice de contaminação da amostra entre 2002 e 2009 encontra-se no anexo estatístico.

No universo de amostras insatisfatórias, 67,5% dos produtos foram reprovados em razão da utilização de ingredientes ativos não autorizados, 22,6% foram reprovados pela presença de ingredientes ativos não autorizados em fase de reavaliação e 9,9% foram considerados insatisfatórios por superarem o limite máximo de resíduos. Entre as substâncias em reavaliação encontradas nas análises do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos 2009, estão o acefato, o endossulfan e o metamidofós. Elas acarretam efeitos residuais prolongados, com alta capacidade de acumulação em seres vivos e efeitos carcinogênicos observados em animais de laboratório. Como grande parte dos inseticidas usados na agricultura brasileira afeta as funções do sistema nervoso, a exposição ao ambiente, o efeito prolongado destes inseticidas e as evidências científicas que ligam o uso dos agrotóxicos a distúrbios neurológicos (Mal de Parkinson,<sup>19</sup> por exemplo) têm levado diversos países a banirem estes ingredientes ativos.

#### QUADRO 1

##### Principais substâncias em reavaliação encontradas nas análises do Para – 2009

Ingrediente ativo	Problemas relacionados	Indicação da reavaliação	Exemplos de países em que é proibido	Principais culturas encontradas
Endossulfan	Suspeita de desregulação endócrina e toxicidade reprodutiva	Banimento do uso no Brasil	Quarenta e cinco países, com destaque para a União Europeia e os Estados Unidos	Pepino, pimentão e beterraba
Acefato	Neurotoxicidade, suspeita de carcinogenicidade e de toxicidade reprodutiva	Banimento do uso no Brasil	União Europeia	Cebola e cenoura
Metamidofós	Neurotoxicidade	Banimento do uso no Brasil	Trinta e sete países, destacando-se União Europeia e Estados Unidos	Pimentão, tomate, alface e cebola

Fonte: Para/Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Mesmo ante as alternativas de produção conhecidas e os perigos associados ao uso dessas substâncias, as importações de fertilizantes e agrotóxicos têm crescido. Segundo a Anvisa o país é o maior mercado de agrotóxicos do mundo, concentrando 84% das vendas de toda a América Latina. Entre 2000 e 2007, a importação desses produtos subiu 207%. Somente em 2009 foram comercializados 800,2 t. Desse total, 276,4 t foram importadas e 654,4 t produzidas no país.

Pesquisas indicam que os registros das intoxicações aumentaram na mesma proporção em que cresceu a venda de pesticidas entre 1992 e 2000. Além disso, estudos epidemiológicos realizados entre trabalhadores rurais brasileiros sobre intoxicação por agrotóxicos mostram que mais de 50% dos que manuseiam

19. Após investigarem 959 casos de parkinsonismo, pesquisadores da Universidade de Aberdeen, na Escócia, constataram que pessoas com muito contato com substâncias tóxicas têm 39% mais chances de contrair o Mal de Parkinson, ante 9% de chances das que têm pouca exposição. Embora não prove que os pesticidas causem necessariamente a doença, o estudo permite relacionar a exposição à incidência.

produtos venenosos apresentam algum sinal de intoxicação.<sup>20</sup> Um relatório da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) confirma a gravidade do problema: o Brasil lidera o *ranking* de registro de intoxicações. A tendência deve consolidar-se ainda mais, a julgar pelo aumento substancial do faturamento das indústrias de química fina e de biotecnologia, com destaque para as fabricantes de defensivos. No censo agropecuário, mais de 1 milhão de estabelecimentos declararam fazer uso de agrotóxico.

**TABELA 4**  
**Quantidade de praguicida utilizado e número de intoxicações em países selecionados – 2000-2005**

País	Praguicidas utilizados (kg)	Intoxicações
Argentina	46.347.000 (2001)	3.881
Bolívia	6.700.000 (2000)	2.208
Brasil	131.970.000 (2001)	4.273
Colômbia	77.000.000 (2000)	2.763
Chile	24.197.000 (2000)	804
Equador	36.118.222 (2004)	1.991
Uruguai	7.600.000 (2000)	439

Fonte: Brasil (2007).

A estratégia de garantia de mercado da indústria envolve ainda a disseminação de organismos geneticamente modificados (OGMs) vinculados à venda de pesticidas. Como o custo para investimento em novos princípios ativos é alto, há uma tendência à formação de oligopólios entre as empresas produtoras de agrotóxicos. O Brasil é hoje o maior plantador de soja transgênica do mundo e deverá ser também o maior pagador de *royalties* decorrentes da utilização de sementes de soja geneticamente modificada.

Entre as culturas com maior indução de consumo de agrotóxicos estão soja, milho, cana, algodão e citros. Elas concentram 87% do volume comercializado. A soja consome sozinha 58% do total de agrotóxicos vendidos no Brasil, seguida por milho (18%), cana (9%), algodão (8%) e citros (7%). Contudo, considerando a área plantada, a soja consome 0,5 litro de agrotóxicos por hectare, ao passo que nas hortaliças, que representam apenas 3% do total de agrotóxicos utilizados no país, a concentração desses ingredientes varia de quatro a oito litros por hectare, número oito ou 16 vezes superior ao utilizado na sojicultura.<sup>21</sup>

20. A este respeito, ver Faria *et al.* (2007).

21. Ver Almeida (2009).

A estratégia mais comumente indicada para frear o uso excessivo de agrotóxicos transfere a responsabilidade pelo controle ao consumidor final dos produtos. Parte-se do pressuposto de que existem alternativas alimentares nas diferentes regiões e que todos os consumidores gozam de capacidade financeira para reorientar suas escolhas.

Contundo, em uma sociedade em que a maior parte da população empregada vive com um salário mínimo (SM), o critério de escolha dos alimentos é o preço. Não há alternativa, pois, senão revisar os padrões de produção dos alimentos, o que exige mudanças nas políticas de crédito e assistência técnica. A postergação desta medida representa risco real à saúde da população. Conforme os dados do *Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas* (Sinitox), foram registrados nos últimos nove anos 51.932 casos de intoxicação por agrotóxico agrícola; do total, 1.549 pessoas morreram (tabela 5).

TABELA 5  
Casos de intoxicação por agrotóxico de uso agrícola – Brasil, 1999-2007

Ano	Acidentes individuais	Acidentes coletivos	Acidentes ambientais	Ocupacional	Ingestão de alimentos	Outros	Total	Óbitos
1999	1.285	39	7	1.499	0	1.673	<b>4.674</b>	154
2000	1.338	121	204	1.378	4	1.933	<b>5.127</b>	141
2001	1.342	67	373	1.370	6	2.019	<b>5.384</b>	157
2002	1.470	88	23	1.792	20	2.095	<b>5.717</b>	150
2003	1.642	113	23	1.750	4	2.281	<b>6.072</b>	182
2004	1.437	87	26	1.763	10	2.504	<b>6.103</b>	164
2005	1.340	85	29	1.790	21	2.696	<b>6.249</b>	202
2006	1.301	97	30	1.927	7	2.710	<b>6.346</b>	190
2007	1.369	87	16	1.564	9	2.899	<b>6.260</b>	209
<b>Total</b>	<b>12.524</b>	<b>784</b>	<b>731</b>	<b>14.833</b>	<b>81</b>	<b>20.810</b>	<b>51.932</b>	<b>1.549</b>

Fonte: Sinitox/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)/Ministério da Saúde (MS).

O uso intensivo de agrotóxicos não afeta apenas a saúde da população, mas o próprio meio ambiente, gerando efeitos sobre culturas sensíveis a substâncias químicas e contaminando o solo, as nascentes e os aquíferos. Cumpre questionar como se pode esperar eficácia de políticas voltadas à produção agroecológica e orgânica ante a crescente disseminação do uso de agrotóxicos no país. Há espaço para outras formas de produção alimentar?

### 2.9 O zoneamento agroecológico e a expansão da cana-de-açúcar

A velocidade de expansão da cana e o temor de que o avanço dos biocombustíveis sobre a Amazônia compromettesse a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental suscitaram diversas dúvidas em potenciais compradores

externos do etanol brasileiro. Com a conquista do mercado internacional, como meta, o governo brasileiro lançou no dia 17 de setembro de 2009, o ZAE da cana-de-açúcar.

O zoneamento é um instrumento da política nacional de meio ambiente por meio do qual o Estado intervém no domínio econômico para organizar as relações espaço-produção, impondo condições à conduta dos agentes e orientando suas atividades segundo os limites da natureza e do potencial da sociedade civil local. Ele expressa um projeto político de desenvolvimento sustentável, definindo as áreas do território em que certas formas de uso da terra são autorizadas e certas atividades econômico-produtivas são, de modo absoluto ou relativo, proibidas. Instituído pelo Decreto nº 6.961/2009 e enviado ao Congresso na forma do PL nº 6.077/2009, o ZAE veta a expansão de canaviais e a instalação de novas usinas de etanol e açúcar na Amazônia, no Pantanal e na Bacia do Alto Paraguai.

O objetivo do ZAE é a avaliação, a espacialização e a indicação das terras com potencial de expansão da cana-de-açúcar em regime de sequeiro (sem irrigação plena), excluindo as terras com declividade superior a 12%; áreas com cobertura vegetal nativa; os biomas Amazônia e Pantanal; APAs; terras indígenas; remanescentes florestais; dunas; mangues; escarpas e afloramentos de rocha; reflorestamentos; áreas urbanas e de mineração; e áreas já cultivadas com cana-de-açúcar no ano-safra 2007/2008 em Goiás, Minas Gerais, no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e em São Paulo.

O zoneamento mapeou, total ou parcialmente, a área de 21 unidades da Federação (UFs). Suas disposições, contudo, ainda não estão vigentes, visto que o governo optou por enviar ao Congresso um PL, em vez de uma Medida Provisória (MP), de mais veloz tramitação. Enquanto o projeto não for votado, as regras do ZAE servirão apenas como diretriz que orienta a ação dos órgãos públicos. O empenho da bancada ruralista em reduzir as restrições ao setor certamente dificultará sua aprovação integral no Congresso.

O ZAE classificou em três classes de potencial as áreas propícias à expansão da cana em terras com produção agrícola intensiva, semi-intensiva, lavouras especiais e pastagens, tendo por base o mapeamento dos remanescentes florestais realizado em 2002 pelo Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica – Ministério do Meio Ambiente (Probio/MMA). Os resultados apontam que o país possui 63,48 milhões de ha de áreas aptas ao cultivo. Desse universo, 18,03 milhões foram considerados de alto potencial produtivo, 41,17 milhões de médio potencial e 4,28 milhões de baixo potencial. Em 2002, as áreas com pastagens aptas à expansão somavam 36,13 milhões de ha, segundo o estudo.

A despeito do avanço que o zoneamento efetivamente representa, a expansão da cana já produziu efeitos significativos sobre as áreas de produção familiar em algumas regiões do país. Em São Paulo, por exemplo, o número de estabelecimentos familiares, de acordo com o Censo Agropecuário 2006, atinge 151 mil unidades, ante 76,5 mil unidades patronais. A área total ocupada pela agricultura familiar em 1995-1996 era de 4,2 milhões de ha, resultando uma área média de 28,3 ha por estabelecimento. Em 2006, a área média dos estabelecimentos familiares no estado caiu a 16,5 ha, efeito da perda de 41% da área total ocupada pela agricultura familiar em dez anos. Em contrapartida, o número de estabelecimentos patronais aumentou 16,3% no mesmo período, com crescimento de 9,5% da área total. A agricultura familiar perdeu posição relativa na estrutura fundiária paulista, caindo de 69,6% para 66,35% do total de estabelecimentos agropecuários em dez anos.

A expansão da cana na estrutura fundiária paulista repercute ainda na produção alimentar, especialmente nas culturas tradicionalmente vinculadas à agricultura familiar. Comparando os dados da Produção Agrícola Municipal (PAM-IBGE) de 1996 e de 2008, as produções de alho, arroz em casca, cebola, ervilha, feijão, fumo, melancia, melão, milho, tomate, abacate, café em grão, chá-da-índia, figo, goiaba, limão, maçã, manga, maracujá, noz, pêra e tangerina registraram queda. De modo contraditório, o estudo que embasa o zoneamento identifica uma área total de 7,2 milhões de ha como apta à expansão do cultivo canavieiro em São Paulo. Se se levasse a cabo a expansão da cana por todo esse território identificado, a agricultura familiar praticamente desapareceria do estado, restando apenas os assentamentos de reforma agrária.

Se a expansão da cana dá sinais de que avança sobre a área plantada com outras culturas, a possibilidade de deslocamento desses cultivos para áreas de exceção do zoneamento é uma hipótese plausível. O deslocamento deve afetar o esforço de preservação de alguns biomas, especialmente o cerrado, os resquícios de Mata Atlântica e a própria Amazônia. Dados da PAM já permitem identificar a expansão da soja para o Norte do país – evolução de 73 mil para 500 mil ha de área plantada de 2000 a 2009. Ademais, o PL nº 6.077/2009 autoriza que usinas já em atividade nos biomas protegidos sigam operando, e isenta das novas regras unidades industriais em funcionamento ou em fase de instalação com licença ambiental concedida até 17 de setembro de 2009. Atualmente nove usinas operam na Amazônia e no Pantanal. Acre, Roraima, Amazonas, Pará e Mato Grosso do Sul possuem uma usina cada um. O Mato Grosso possui maior número delas na área de exceção, todas no entorno do Pantanal. Apenas no Mato Grosso do Sul, 69 usinas estão em processo de licença ambiental, 21 das quais já têm licença de instalação (O ZONEAMENTO..., 2010).



O Sudeste concentra a maior parte da área anexada ao cultivo canavieiro, respondendo por 63% de toda a área acrescida em sete anos, segundo a PAM. Por outro lado, a região Norte, a despeito de registrar participação diminuta no total da produção nacional, teve aumento percentual substancial no período. A área plantada em Rondônia cresceu 20 vezes em sete anos e, no Acre, oito vezes. Nos estados fronteiriços à Amazônia Legal também ocorreu uma notável expansão no período: no Tocantins, a área de cana cresceu 3,4 vezes; e no Piauí, 1,6.

O zoneamento pode conter a expansão da cana na região Norte. Isto não afasta, porém, os impactos já provocados sobre as cidades em que a monocultura se alastra. Em todo o país, a área plantada de cana cresceu de forma constante a partir de 2001, passando de 5,2 para 8,7 milhões de ha em 2009. Previsões do Mapa indicam que, até 2020, a área plantada deverá crescer a 4,09% ao ano (a.a), alcançando 12,94 milhões de ha. As expectativas dos produtores – mais ousadas – vislumbram atingir 13,9 milhões de ha de área cultivada de cana na safra de 2017. Dados da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Única) confirmam essa tendência. Segundo a entidade, entre as safras 2007-2008 e 2008-2009 a expansão média da cana foi de 15,7% no Centro-Sul. Os estados com maior percentual de aumento foram Goiás (39,9%) e Mato Grosso do Sul (36,9%). São Paulo foi o estado com a maior quantidade de área anexada entre as safras 2007-2008 e 2008-2009, cerca de meio milhão de ha adicionado em um ano.

TABELA 6  
Expansão da área cultivada de cana – Centro-Sul do país

Estado	Safra 2007-2008 (ha)	Safra 2008-2009 (ha)	Expansão (%)
São Paulo	3.961.928	4.445.281	12,2
Paraná	513.965	604.923	17,7
Minas Gerais	462.969	574.990	24,2
Goiás	308.840	432.009	39,9
Mato Grosso do Sul	212.551	290.990	36,9
Mato Grosso	217.762	231.060	6,1
Rio de Janeiro	94.613	100.399	6,1
Espírito santo	59.231	70.086	18,3
<b>Total</b>	<b>5.831.859</b>	<b>6.749.738</b>	<b>15,7</b>

Fonte: Única.

Não é possível saber em que medida o ZAE inclui nas zonas de expansão da cana áreas marcadas por conflitos agrários. O mapeamento não considerou uma série de restrições que deveriam ter sido incorporadas à zona de exceção, como a definição de áreas prioritárias para conservação da biodiversidade, áreas marcadas por conflitos fundiários, terras reivindicadas por povos e comunidades

tradicionais, áreas com grande presença da agricultura familiar, zonas de descarga de aquíferos etc. O mesmo deve ser dito das áreas com passivos trabalhistas e ambientais, haja vista a recorrência da prática de trabalho escravo nas usinas atualmente em funcionamento, além dos danos ambientais em biomas seriamente ameaçados, como o Pampa Gaúcho, o Cerrado, a Caatinga e a Mata Atlântica. Ao proteger a Amazônia, o Pantanal e a Bacia do Alto Paraguai, o ZAE renova a possibilidade de instituir políticas de ocupação territorial condicionadas à preservação ambiental. No entanto, como apenas se limita a regular a expansão da cana para habilitar o país à condição de grande exportador de etanol, reproduz a consolidação dos modelos tradicionais de uso da terra em todo o resto do Brasil.

### 3 ANÁLISE DOS PROGRAMAS

#### 3.1 Reforma agrária

As dificuldades impostas à reforma agrária continuam atuando no sentido de reduzi-la, na melhor das hipóteses, a um programa de assentamentos rurais. A obtenção de terras via desapropriação enfrenta impasses de difícil superação: ela ainda deve valer-se de índices de produtividade fixados com base nos dados do censo agropecuário de 1975 e enfrentar os obstáculos interpostos por segmentos governamentais e antagonistas de variados estratos sociais. Terras públicas, que por mandato constitucional deveriam ser destinadas à reforma agrária, têm tido outras destinações, e a sucessão de CPIs contra o movimento social rural e aos órgãos da reforma agrária paralisa – de tempo em tempo – a política agrária.

Para uma apresentação dos dados relativos aos assentamentos rurais que ofereça uma ampla visão do que tem sido realizado, serão adotados os seguintes recortes de tempo: *i*) balanço geral dos projetos em execução, abrangendo todos os projetos criados desde 1900 até a data de referência da base do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Incra; *ii*) projetos criados e famílias assentadas em 2009; e *iii*) assentamentos realizados no primeiro semestre de 2010.

##### 3.1.1 *Balanço geral dos assentamentos – projetos em execução*

Segundo o Incra, em 30 de junho de 2010, estavam em execução 8,6 mil projetos de assentamento, abrangendo uma área de 84,4 milhões de ha e abrigando 902,8 mil famílias, a maior parte nas regiões Norte (43%) e Nordeste (33%). Pará e Amazonas, na região Norte, Maranhão, no nordeste, e Mato Grosso, no Centro-Oeste, concentram pouco mais de 50% das famílias assentadas em 70% da área total.<sup>22</sup>

22. Os dados para as demais unidades da Federação constam do anexo estatístico deste periódico.

O Norte concentra pouco mais de três quartos da área dos assentamentos (76%), visto que na região vigoram exigências legais mais amplas para a manutenção de áreas de reserva legal e proteção permanente: um projeto de assentamento (PA) de 1 mil ha na Amazônia deve manter 80% de sua área em reserva legal, ou seja, 800 ha devem ser preservados com mata nativa ou ser reflorestados quando incidir em ambiente degradado, de monocultura ou pastagem. Portanto, para atender à legislação ambiental, a área dos projetos não pode ser totalmente ocupada por atividades produtivas.

Desde 2001,<sup>23</sup> os assentamentos devem obter licenciamento ambiental para sua criação. As possibilidades de intervenção são definidas em função do impacto ambiental potencial. O órgão licenciador pode, por meio de estudos ambientais, indicar restrições técnicas e legais aplicáveis; se for negada a aprovação, o pedido de licenciamento é suspenso e a instalação, desautorizada. Uma vez que os PAs se encontram sob estreita vigilância dos órgãos ambientais federais e estaduais, sua instalação tem efeitos positivos sobre a proteção da floresta, em comparação com o padrão usual de apropriação e exploração da terra no país.

O cumprimento dessa legislação ainda está distante de se completar. A maior parte dos PAs ainda se encontra em processo de licenciamento. Com frequência as exigências legais se contrapõem à realidade dos assentados, que acabam sendo responsabilizados por um déficit ambiental que não produziram. Isso não legitima decerto o não cumprimento das disposições legais, mas explica a lentidão do processo de legalização dos assentamentos.

TABELA 7

**Área dos projetos de assentamento rural em execução, segundo o tipo e o período de criação – Brasil, 1º de janeiro de 1900 até 9 de julho de 2010**  
(Em %)

Período de criação	Projetos florestais/ambientais <sup>1</sup>	Outros tipos <sup>2</sup>	Total
1900-1994	1,4	36,7	<b>19,5</b>
1995-1998	0,2	28,6	<b>14,8</b>
1999-2002	5,4	15,0	<b>10,3</b>
2003-2006	<b>61,6</b>	15,6	<b>38,0</b>
2007-2010	<b>31,4</b>	4,0	<b>17,4</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Sistema Sipro e SDM/Relatório: Rel\_0227. Data: 9 de julho de 2010.

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); pólo agro florestal (Poloagro); reserva de desenvolvimento sustentável (RDS); e reserva extrativista (Resex).

<sup>2</sup> Incluem: assentamento federal (PA); Comunidade Remanescente de Quilombo (CRQ); assentamento conjunto (PAC); assentamento dirigido (PAD); assentamento municipal (PAM); colonização oficial (PC); assentamento casulo (PCA); assentamento estadual (PE); Projeto Fundo de Pasto (PFP); integrado de colonização (PIC); Projeto de Reassentamento de Barragem (PRB); e Projeto de Reassentamento Populacional Rural (PRPR).

23. A Resolução Conama nº 89, de 25 de outubro de 2001, dispõe que assentamentos não são isentos do processo de licenciamento ambiental, e que estes devem ficar a cargo do órgão estadual competente. Entre outras diretrizes, a resolução proíbe a criação de assentamentos em área florestal e exige licença ambiental para assentamentos novos e licença de operação para assentamentos criados antes de 2001 – condição criada por Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado junto ao MP em 2003.

Muitos assentamentos criados na região Norte em anos recentes afastam-se do modelo convencional desenhado para os projetos de colonização oficial em 1970 e que foram, em boa medida, replicados no modelo geral dos PAs. Têm aumentado, desde 2003, a quantidade e a área de projetos voltados para a preservação ambiental (os “projetos verdes”) como se vê na tabela 7. A região Norte concentra a maior parte deles: 94% do número, 95% da área e 94% das famílias assentadas.

As necessidades de investimento em infraestrutura básica nos assentamentos ainda são grandes, mesmo para projetos criados em décadas passadas. É possível agrupar os mais de 8,5 mil projetos em execução em três grandes categorias (tabela 8): a primeira reúne os que ainda não completaram as etapas iniciais de constituição, a maior parte criada em anos recentes; a segunda traz os projetos que já receberam os investimentos iniciais e estão em fase de estruturação produtiva, no uso ou na proximidade de acessar o Crédito “A” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); e na terceira estão os PAs em fase de consolidação.

TABELA 8

**Fase dos projetos de reforma agrária em execução,<sup>1</sup> segundo o período de criação – Brasil, 1º de janeiro de 1900 até 30 de junho de 2010**

Fases dos projetos	1900 a 1994	1995 a 1998	1999 a 2002	2003 a 2006	2007 a 2010 <sup>1</sup>	Total	%
(a) Assentamento criado	57	196	182	1.283	896	<b>2.614</b>	30,4
(b) Assentamento em instalação	44	292	655	647	133	<b>1.771</b>	20,6
(a+b) Projetos em fases iniciais	101	488	837	1.930	1.029	<b>4.385</b>	51,0
(c) Assentamentos em estruturação	234	951	1.030	377	17	<b>2.609</b>	30,4
(d) Assentamento em consolidação	309	791	77	26	0	<b>1.203</b>	14,0
(e) Assentamento consolidado	289	100	10	0	0	<b>399</b>	4,6
(d+e) Assentamentos em finalização	598	891	87	26	0	<b>1.602</b>	18,6
<b>Total de projetos</b>	<b>933</b>	<b>2.330</b>	<b>1.954</b>	<b>2.333</b>	<b>1.046</b>	<b>8.596</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Sistema Sípra e SDM/Relatório: Rel\_0227. Data: 9 de julho de 2010.

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Em execução em 9 de julho de 2010.

Ainda esperam a superação das etapas iniciais de constituição 33% dos projetos criados antes de 2002, o que indica as dificuldades enfrentadas pelas famílias neles assentadas. As razões desse atraso são complexas, embora certamente também revelem as insuficiências das políticas públicas que deveriam ter sido executadas anos antes. Muitos projetos ocuparam terras improdutivas, esgotadas, inadequadas para a atividade agrícola. Por conta de pressões políticas, nem sempre foi possível ao Estado impedir a ocupação de áreas impróprias para a agricultura: dos 5,2 mil projetos criados até 2002, apenas 30% atingiram a etapa de consolidação; em estruturação encontram-se 43%; os demais 27% ainda

aguardam a conclusão dos procedimentos de instalação. Poucos projetos criados após 2003 estão em fase de consolidação: apenas 26, a maior parte no Tocantins, com a instalação de 17 pequenos projetos de reassentamento de barragens, que no conjunto abrigam 354 famílias.

Todas as regiões do país registram atraso no desenvolvimento dos assentamentos. A considerar apenas os 7,6 mil projetos criados até 31 de dezembro de 2006 – que teriam pelo menos 3,5 anos para serem organizados –, o quadro torna-se bem diverso. O Centro-Oeste possui os índices de retardo mais elevados: 65% dos projetos estabelecidos até 2006 ainda estão em processo inicial de constituição. O indicador também é alto nas regiões Norte e Sudeste, onde mais da metade dos assentamentos encontra-se na mesma condição. Nas regiões Sul e Nordeste, a implementação dos projetos segue melhor ritmo. No Nordeste, que concentra o maior número de projetos, 65% dos que foram criados até 2006 superaram a fase inicial; no Sul, região com o menor número de PAs, 77% alcançavam esta condição (tabela 9).

**TABELA 9**  
**Fases dos projetos de assentamento<sup>1</sup> criados até 31 de dezembro de 2006 – Brasil, grandes regiões**  
(Em %)

Fases	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Assentamento em fase inicial	55	36	52	23	65	<b>44</b>
Assentamento em estruturação	23	42	35	46	18	<b>34</b>
Assentamento em fase final	22	21	13	31	17	<b>21</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fontes: Sistema Sinfra e SDM/Relatório: Rel\_0227. Data: 9 de julho de 2010.

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Em execução em 9 de julho de 2010.

O passivo a ser eliminado nos próximos anos tenderá a aumentar se não forem tomadas sérias providências. A par das dificuldades para a obtenção de terra para assentamento de novas famílias (como a não atualização dos índices de produtividade e a prevalência de regras insuficientes para deter a ocupação de terras públicas por particulares); ações de estruturação dos assentamentos necessitam de reavaliação e reformulação urgentes.

O Inkra lança mão de diversos procedimentos de obtenção de terras para a reforma agrária. As desapropriações são responsáveis pela obtenção de áreas para a constituição do maior número de assentamentos, beneficiando 53% das famílias assentadas. Mas, em termos de extensão, as áreas públicas estaduais e federais, obtidas via reconhecimento, arrecadação e discriminação, somam 64% do total das áreas com projetos de assentamento.

TABELA 10

**Forma de obtenção das terras para projetos de assentamentos da reforma agrária<sup>1</sup> – Brasil, projetos criados entre 1900 e 2010<sup>2</sup>**

(Em %)

Forma de obtenção	Projetos	Área	Famílias (capacidade)	Famílias assentadas
Desapropriação	<b>61,2</b>	<b>27,1</b>	<b>51,1</b>	<b>53,2</b>
Reconhecimento	16,7	<b>37,5</b>	14,4	15,2
Arrecadação	7,8	<b>22,4</b>	17,5	15,3
Discriminação	0,8	4,5	2,9	2,6
Compra e venda	6,2	1,7	4,4	4,8
<b>Soma</b>	<b>92,6</b>	<b>94,4</b>	<b>90,4</b>	<b>91,1</b>
Outras formas <sup>3</sup>	7,4	5,6	9,6	8,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Sistema Sinfra e SDM/Relatório: Rel\_0227. Data: 9 de julho de 2010.

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Em execução em 30 de junho de 2010.<sup>2</sup> 1º semestre.<sup>3</sup> Inclui as seguintes formas: em obtenção – Termo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Patrimônio da União (SPU)/doação/transferência/confisco/adjudicação/reversão de domínio/cessão/incorporação/dação/cessão gratuita/sem especificação.

A compra e a venda de terras já permitiu a constituição de 918 projetos, que compreendem 2,6 milhões de ha. Embora ainda represente parcela pequena no conjunto dos PAs em execução, a modalidade tem apresentado crescimento crescente: de 2007 a 2010, mais que dobrou a área adquirida por esse mecanismo relativamente aos períodos anteriores.<sup>24</sup>

3.1.2 *Famílias assentadas entre 2009 e 2010 – 1º semestre*

Em 2009 foram assentadas 55,4 mil famílias. Como em anos anteriores, o último trimestre do ano concentrou a maior parte dos assentamentos: 70% (tabela 11). As regiões Norte e Nordeste receberam quase 80% desse total, mais uma vez repetindo a distribuição das famílias assentadas a cada ano, pelo menos desde 2003.<sup>25</sup>

24. Ver tabelas no anexo estatístico deste periódico.

25. Até 2003, as informações sobre os assentamentos realizados por trimestre não estavam disponíveis.

**TABELA 11**  
**Famílias assentadas por trimestre – 2009**

Regiões	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	Total	%
<b>Brasil</b>	<b>3.753</b>	<b>486</b>	<b>12.387</b>	<b>38.798</b>	<b>55.424</b>	<b>100</b>
Norte	1.176	200	4.321	20.080	<b>25.777</b>	<b>46,5</b>
Nordeste	1.545	40	4.718	11.440	<b>17.743</b>	<b>32,0</b>
Sudeste	563	12	643	1.944	<b>3.162</b>	5,7
Sul	132	44	286	730	<b>1.192</b>	2,2
Centro-Oeste	337	190	2.419	4.604	<b>7.550</b>	13,6
UFs selecionadas						
Pará	759	39	1.446	11.484	<b>13.728</b>	24,8
Amazonas	2	5	1.544	5.005	<b>6.556</b>	11,8
Maranhão	1.183	27	2.704	2.375	<b>6.289</b>	11,3
Mato Grosso do Sul	105	105	1.006	1.799	<b>3.015</b>	5,4
<b>Soma</b>	<b>2.049</b>	<b>176</b>	<b>6.700</b>	<b>20.663</b>	<b>29.588</b>	<b>53,4</b>

Fontes: Sistema Sinfra e SDM/Relatório: Rel\_0227. Data: 9 de julho de 2010.  
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Pará, Amazonas, Maranhão e Mato Grosso do Sul concentram mais da metade dos assentamentos (tabela 11). As famílias continuam a ser assentadas em projetos criados há mais tempo, de forma residual, em projetos de assentamentos anteriores a 1994 (3,6%) e mais intensamente nos que se sucederam (20% em PAs criados entre 1995 e 2002; 20% nos projetos do período de 2003 a 2006; e 57% em projetos recentes, de 2007 a 2010. Em 2010 foram criados 297, em uma área total de 4,6 milhões de ha, com capacidade estimada de 28 mil vagas, das quais 79% foram ocupadas no mesmo ano. A maior parte das famílias beneficiárias em 2009 foi assentada em projetos criados em anos anteriores, como mostra a tabela 12.

**TABELA 12**  
**Famílias assentadas, segundo o ano de criação do projeto – 2009**

Ano de criação	Total	%
Até 1994	<b>2.012</b>	3,6
1995-1998	<b>6.932</b>	12,5
1999-2002	<b>3.875</b>	7,0
2003-2006	<b>11.287</b>	20,4
2007-2009	<b>31.318</b>	56,5
<b>Total</b>	<b>55.424</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Sistema Sinfra e SDM/Relatório: Rel\_0227. Data: 9 de julho de 2010.  
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Mais que confirmar o padrão de anos anteriores, os números sobre assentamentos nos dois primeiros trimestres de 2010 são inquietantes: foram assentadas no período apenas 3,5 mil famílias, desempenho que, na séria histórica iniciada em 2003, só supera o de 2008 (tabela 13). Embora seja esperado que entre julho e dezembro de 2010 o ritmo de assentamento se acelere, a tendência decrescente apresentada desde 2006 é preocupante. Ainda assim, desde 2003 foram assentadas 575 mil famílias, o que representa 64% do total.

TABELA 13  
Famílias assentadas por trimestre – 2003 ao 1º semestre de 2010

Ano	1ª	2ª	3ª	4ª	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 <sup>1</sup>	545	2.975	100	–	<b>3.620</b>
<b>Total</b>	<b>36.790</b>	<b>55.914</b>	<b>121.350</b>	<b>361.625</b>	<b>575.679</b>

Fontes: Sistema Sinfra e SDM/Relatório: ReL\_0227. Data: 9 de julho de 2010.

Nota: <sup>1</sup>Total parcial até 9 de julho de 2010.

O número ainda está distante do necessário para atender à demanda potencial por reforma agrária, estimada em 4 milhões por estudo recente do Ipea (2010).

No primeiro semestre de 2010, a distribuição regional das famílias assentadas manteve a tendência de anos anteriores: o Norte responde por quase metade do total, seguido pelo Centro-Oeste e pelo Nordeste. Os estados que receberam o maior número de famílias foram Pará e Mato Grosso do Sul, áreas de expansão da fronteira agrícola, e, surpreendentemente, São Paulo e Rio Grande do Sul, áreas de ocupação agrícola consolidadas.

TABELA 14  
Famílias assentadas – por regiões e UFs, 1º semestre de 2010

Regiões e UFs com maior número de famílias assentadas	Número de projetos que receberam novas famílias	Número de famílias assentadas	Famílias assentadas (%)
<b>Brasil</b>	<b>882</b>	<b>3.620</b>	<b>100,0</b>
Norte	258	1.611	44,5
Nordeste	169	530	14,6
Sudeste	142	451	12,5
Sul	146	342	9,4
Centro-Oeste	167	686	19,0

(Continua)



(Continuação)

Regiões e UFs com maior número de famílias assentadas	Número de projetos que receberam novas famílias	Número de famílias assentadas	Famílias assentadas (%)
UFs			
Pará	85	1.022	28,2
Mato Grosso do Sul	97	505	14,0
São Paulo	95	328	9,1
Rio Grande do Sul	84	195	5,4
<b>Soma</b>	<b>361</b>	<b>2.050</b>	<b>56,6</b>

Fontes: Sistema Sipra e SDM/Relatório: ReL\_0227. Data: 9 de julho de 2010.  
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

### 3.2 Execução orçamentária dos principais programas finalísticos

O total dos recursos disponíveis para os programas finalísticos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) diminuiu 12% entre 2008 e 2009, uma perda total de R\$ 462,7 milhões.<sup>26</sup> O maior corte recaiu sobre o programa Assentamentos para Trabalhadores Rurais: os recursos reduziram-se em 35%, o equivalente a R\$ 554,3 milhões. Somente 77% do previsto foram liquidados em 2009. O programa alinha as ações<sup>27</sup> primaciais do processo de reforma agrária, desde o reconhecimento e a obtenção de terras até a seleção e a homologação de beneficiários.

O Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento tem recebido prioridade por parte do MDA, na medida em que visa consolidar assentamentos rurais já implantados. Não obstante, perdeu 10% dos recursos orçamentários designados em 2009. O montante autorizado para aplicação foi de R\$ 523,7 milhões, dos quais foram liquidados pouco mais de R\$ 456,9 milhões (88%).

O Programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar, que propõe ampliar e qualificar a prestação de serviços da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para os agricultores familiares dispõe ainda de poucos recursos e de execução orçamentária insatisfatória. Em 2000, liquidou R\$ 389,3 milhões (77%) de um total designado de R\$ 506,4 milhões. O mecanismo central de composição do quadro técnico (as chamadas públicas) carece de aprimoramentos para dar segurança jurídica aos órgãos regionais responsáveis pela contratação dos serviços e para proporcionar continuidade e segurança tanto aos técnicos contratados quanto aos assentados e aos agricultores familiares, que dependem da qualidade e tempestividade das ações de Ater para se desenvolverem.

26. O quadro completo da execução orçamentária do MDA pode ser visto no anexo estatístico deste periódico.

27. Principais ações deste programa: ações preparatórias para obtenção de imóveis rurais; obtenção de imóveis rurais para reforma agrária; primeiras ações de apoio a atividades produtivas para o desenvolvimento rural sustentável em assentamentos; elaboração dos planos de desenvolvimento dos assentamentos; cadastro; seleção e homologação de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária; licenciamento ambiental de assentamentos da reforma agrária; entre outras.

O Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, que objetiva o fortalecimento institucional e a dinamização econômica de áreas predelimitadas, via planejamento e incentivo à autogestão no processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, teve incremento orçamentário de 47% entre 2008 e 2009: passou de R\$ 313 milhões para R\$ 459 milhões, dos quais foram liquidados 83%.

O Programa Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas, que visa levantar a malha fundiária do país (distribuição, concentração, regime de domínio, posse e uso da terra), bem como garantir a gestão fundiária nas terras públicas, ademais de incorporar as terras públicas federais à reforma agrária, utilizou em 2009 apenas 47% do orçamento disponível, um dispêndio de R\$ 106 bilhões, próximo ao do ano anterior.

Programas cujas dotações orçamentárias são menores (Crédito Fundiário; educação do campo, com o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera); Brasil Quilombola; Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário; Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres; Paz no Campo; e Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade) tiveram execução parcial. Tal desempenho compromete os objetivos de inclusão social e desenvolvimento rural. O destaque negativo foi o Programa Brasil Quilombola, que executou 15% de um orçamento já reduzido.<sup>28</sup> O PRONAF (principal ação de apoio à agricultura familiar) será estudado a seguir.

### 3.3 PRONAF

Os valores reservados no Plano-Safra 2009-2010 para o crédito PRONAF atingiram o montante de R\$ 15 bilhões, um incremento de 15,4% em relação à safra anterior. Apesar da tendência ascendente em relação aos recursos destinados ao crédito da agricultura familiar, a execução vem apresentando oscilações negativas, especialmente no número de contratos, desde o ano agrícola 2006-2007. Além disso, os recursos destinados ao PRONAF representam somente 16% dos R\$ 92,5 bilhões do Plano Agrícola e Pecuário 2009-2010, lançado pelo Mapa, para ser aplicado em créditos em favor da agricultura patronal.

A discrepância de valores enseja comparações interessantes. Considerando o valor médio anual de R\$ 7.132,36 de todos os contratos do PRONAF na última safra (tabela 15), os recursos do plano-safra para a agricultura familiar (orçados em R\$ 15 bilhões) seriam insuficientes para atender sequer a metade dos agricultores familiares

---

28. Ver tabela 1.1 no anexo estatístico deste periódico.

do país.<sup>29</sup> Por outro lado, os R\$ 92,5 bilhões do Plano Agrícola e Pecuário, voltado ao agronegócio, permitiriam atender aos 4,3 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar por quase três anos, dispondo para cada família o mesmo crédito anual médio de R\$ 7.132,36. Considerando apenas o público referente ao grupo B do PRONAF<sup>30</sup> e o valor médio dos contratos deste grupo, os recursos do Plano Agrícola e Pecuário permitiriam que cada família recebesse um crédito médio anual de R\$ 1.716,00 por 23 anos. Se se considerarem apenas os assentados da reforma agrária e o valor médio dos contratos do grupo A/C, os valores destinados em um ano para a agricultura patronal renderiam, para um contingente de 902.770 famílias assentadas, uma renda média anual de R\$ 3.900,00 por um período de 26 anos.

Sem contabilizar os recursos do PRONAF, a dotação orçamentária inicial do MDA para o exercício de 2009 foi de R\$ 4,7 bilhões, isto é, 5% do que foi destinado apenas em créditos para a agricultura patronal na safra 2009-2010. Repetindo o exercício anterior, somente o valor dos créditos oficiais destinados à agricultura empresarial permitiria repetir a mesma dotação de 2009 para o MDA por quase 20 anos.

Não se espera que o crédito do PRONAF seja universalizado para a agricultura familiar: quando se trata, por exemplo, do grupo B e dos assentados da reforma agrária, outras ações governamentais anteriores ao crédito são mais urgentes: assistência técnica de qualidade, educação, apoio à comercialização e acesso à terra são essenciais para a promoção de uma agricultura familiar sustentável. A proposta do exercício é demonstrar a opção do Estado pela agricultura patronal, que representa apenas 16% dos estabelecimentos, mas detém 76% das terras. Os demais 24% da área se dividem entre 84% do número de estabelecimentos, muitos deles minifúndios, que, mesmo com escasso acesso a recursos públicos, produzem a maior parte dos alimentos do país.

### 3.3.1 Desempenho do PRONAF

No ano agrícola 2009-2010, foram efetuados cerca de 1,3 milhão de contratos do PRONAF, queda de 13% em relação a 2008-2009. O conjunto de contratos representou um montante de quase R\$ 9 milhões, 22% a menos que na safra anterior. Visto que a queda do montante foi maior que a do número de contratos, houve redução do valor médio do crédito contratado: de R\$ 7.960,88, em 2008-2009, para R\$ 7.132,36, em 2009-2010.

---

29. Segundo o Censo Agropecuário 2006, há no Brasil 4.367.902 estabelecimentos familiares. Dividindo-se o valor total do plano-safra da agricultura familiar (R\$ 15 bilhões) pelo valor médio anual dos contratos (R\$ 7.132,36), chegar-se-ia a um contingente de 2,1 milhões de agricultores potencialmente atendidos. Vale notar, contudo, que o número de agricultores com acesso aos créditos do PRONAF é ainda menor: 1,2 milhão.

30. O público B do PRONAF foi estimado pelo percentual desse público no Censo Agropecuário 1995-1996. Esse percentual é de 53% e, aplicado sobre o total de agricultores familiares no Censo 2006, chega-se ao número de 2.331.532 estabelecimentos familiares do grupo B.

**TABELA 15**  
**Número de contratos e montante do crédito PRONAF por modalidade e ano agrícola**  
**(Em R\$ milhões)**

Ano agrícola	Custeio		Investimento		Total		Variação em relação à safra anterior (%)		Valor contratual médio
	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	
2000-2001	745.011	3.194,91	148.101	1.578,01	<b>893.112</b>	<b>4.772,92</b>	-3,6	-9,6	5.344,14
2001-2002	688.792	2.668,65	244.135	1.715,56	<b>932.927</b>	<b>4.384,21</b>	4,5	-8,1	4.699,42
2002-2003	656.489	2.252,74	247.725	1.588,87	<b>904.214</b>	<b>3.841,61</b>	-3,1	-12,4	4.248,56
2003-2004	914.970	3.731,21	475.198	2.798,31	<b>1.390.168</b>	<b>6.529,52</b>	53,7	70,0	4.696,93
2004-2005	1.083.129	4.984,79	551.922	3.060,53	<b>1.635.051</b>	<b>8.045,32</b>	17,6	23,2	4.920,53
2005-2006	1.077.671	5.289,90	835.372	4.557,83	<b>1.913.043</b>	<b>9.847,74</b>	17,0	22,4	5.147,68
2006-2007	1.015.305	6.787,76	677.211	3.744,42	<b>1.692.516</b>	<b>10.532,18</b>	-11,5	7,0	6.222,80
2007-2008	1.054.277	6.768,75	594.786	3.699,11	<b>1.649.063</b>	<b>10.467,86</b>	-2,6	-0,6	6.347,76
2008-2009	900.210	6.442,26	543.003	5.046,98	<b>1.443.213</b>	<b>11.489,24</b>	-12,5	9,8	7.960,88
2009-2010	717.993	5.179,47	540.941	3.799,70	<b>1.258.934</b>	<b>8.979,17</b>	-12,8	-21,8	7.132,36

Fontes: Banco Central do Brasil (Bacen) – somente exigibilidade bancária, Banco Cooperativo do Brasil (BANCOOB), Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi), Banco da Amazônia S/A (Basa), Banco do Brasil (BB), Biblioteca Nacional (BN) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Atualizações até safra 2008-2009: BCB até 6/2008; BANCOOB, 9/2008; Bansicredi, 5/2009; Basa, 6/2008; BB, 5/2009; BN, 4/2009 e BNDES, 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 13 de julho de 2009, às 14h 45m 34. Valores deflacionados pelo IGP-DI/Fundação Getúlio Vargas (FGV). Safra 2009-2010: BCB até 6/2009; BANCOOB, 7/2010; Bansicredi, 4/2010; Basa, 10/2009; BB, 6/2010; BN, 5/2010 e BNDES, 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 24 de agosto de 2010.

A desagregação por modalidade mostra que a queda do valor médio dos contratos incidiu no investimento, que praticamente manteve o número de contratos do ano anterior (540 mil), apresentando, todavia uma redução de 24,7% no montante contratado. Na modalidade custeio, observou-se redução da ordem de 20% entre o volume de recursos negociado e o número de contratos. Assim, o valor médio dos contratos de investimentos caiu de mais R\$ 9 mil em 2008-2009 para R\$ 7 mil em 2009-2010, ao passo que o valor dos contratos de custeio manteve-se na faixa de R\$ 7,2 mil. A despeito do aumento progressivo do valor disponibilizado para cada ano, o número de contratos é o menor das últimas sete safras.

Com relação ao enquadramento do PRONAF, nota-se que os dois grupos direcionados aos assentados da reforma agrária apresentaram desempenho diverso. O PRONAF A sofreu uma pequena queda em relação à safra anterior, 4% no número de contratos e 7% no montante: com 14 mil contratos nessa safra, representa apenas 1% do total efetuado, desempenho muito baixo, dada a importância dessa linha de crédito para a estruturação produtiva dos assentamentos. Já o PRONAF A/C apresentou queda significativa entre as duas últimas safras: em torno de 40% no número de contratos como no montante. Com 4,5 mil contratos, representou 0,36% do total de contratos. O Nordeste foi a região que mais se beneficiou com as duas linhas, representando 41% dos contratos do PRONAF A e 32% do PRONAF A/C.

**TABELA 16**  
**Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por enquadramento – 2008-2009/2009-2010**

Ano agrícola/enquadramento	2008-2009 (R\$ milhões)		2009-2010 (R\$ milhões)		Variação (%)	
	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Grupo A	14.526	241,94	14.003	225,52	-4	-7
Grupo A/C	7.258	29,34	4.529	17,66	-38	-40
Grupo B	321.816	484,41	295.244	506,62	-8	5
"Agricultura familiar" (C + D + E)	899.656	8.291,31	894.206	7.925,00	-1	-4
Exigibilidade bancária	126.954	1.529,48	5.627	154,19	-96	-90
Identificado/não registrado	373	7,13	82	0,76	-78	-89
Miniprodutores	15.455	444,09	–	–	-100	-100
Grupo Z fumo	40.516	146,21	7.536	25,10	-81	-83
Identificação pendente	–	–	37.707	124,47	–	–
<b>Total</b>	<b>1.426.554</b>	<b>11.173,91</b>	<b>1.258.934</b>	<b>8.979,7</b>	<b>-12</b>	<b>-20</b>

Fontes: BCB – somente exigibilidade bancária – BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES. Atualizações até safra 2008-2009: Bacen, até 6/2008; BANCOOB, 9/2008; Bansicredi, 5/2009; Basa, 6/2008; BB, 5/2009; BN, 4/2009 e BNDES, 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 13 de julho de 2009, às 14h 45m 34.

Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV. Safra 2009-2010: Bacen até 6/2009; BANCOOB 7/2010; Bansicredi: 4/2010; Basa, 10/2009; BB, 6/2010; BN, 5/2010 e BNDES, 7/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 24 de agosto de 2010.

O PRONAF B, linha dirigida aos agricultores familiares de mais baixa renda, predominou no Nordeste, onde representou 88% dos contratos e do montante. Foram efetuados cerca de 295 mil contratos, 8% a menos que no ano anterior. O montante negociado apresentou pequena alta de 5%, atingindo R\$ 507 milhões, o que gerou um ligeiro incremento no valor médio dos contratos da linha, alcançando a cifra de R\$ 1.716,00. No grupo CDE, que engloba agricultores mais capitalizados, praticamente não houve oscilação no número de contratos. Foram mais de 894 mil, somando R\$ 7,9 milhões (4% a menos que em 2008), representando 71% dos contratos e 88% do total negociado. A região Sul respondeu por mais da metade dos contratos e do montante da linha. O Sudeste teve 20% dos contratos e 26% do montante. Nordeste, Centro-Oeste e Norte somaram, juntos, 21% do número de contratos e 20% do total negociado. O valor médio dos contratos foi de R\$ 8.862,00.

O fator de maior redução do desempenho do PRONAF na safra 2009-2010 foi a exigibilidade bancária. Não se trata de linha específica de financiamento, mas da informação agregada do PRONAF efetuado pelas instituições financeiras, que são obrigadas a destinar parte dos depósitos da poupança rural para créditos do programa. Pelo valor médio dos contratos neste ano (R\$ 27.403,000), infere-se que as informações classificadas como exigibilidade bancária são relativas

basicamente a créditos do grupo CDE. No caso específico de 2009-2010, apenas o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) apresenta informações dessa categoria. A região responde por 94% dos contratos e 91% do montante das operações. Mas, em relação à safra anterior, houve um decréscimo de 96% no número de contratos e de 90% no montante negociado. Assim, a participação dessa categoria no total do PRONAF caiu de 9% para 0,45% do número de contratos e de 14% para 1,7% do total de recursos contratados.

A evolução do desempenho do PRONAF nos últimos anos evidencia que os incrementos orçamentários nos planos-safra para a agricultura familiar não têm resultado em ampliação do público atendido. A maior parte dos recursos e da quantidade de contratos concentra-se entre agricultores do grupo CDE, o que indica a tendência de direcionamento do PRONAF aos grupos mais capitalizados da agricultura familiar. Ademais, os índices de inadimplência do PRONAF são maiores entre assentados e agricultores familiares do grupo B, prova de que a oferta de crédito a tais segmentos não constitui uma política pública suficiente.

### **3.4 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**

Criado pela Lei nº 10.696/2003, o PAA é uma ação do governo federal que visa promover a comercialização da produção agrícola familiar. Adquiridos diretamente de agricultores familiares e de suas associações por meio de mecanismos de compra direta ou antecipada, os alimentos são destinados à formação de estoques públicos estratégicos e à doação para a população em situação de insegurança alimentar, em geral residente na região em que foram produzidos (caso dos acampados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e atingidos por barragens) ou atendida por programas sociais locais, ligados a instituições educativas ou entidades assistenciais.

O PAA abrange dois momentos interligados: o momento da produção, em que funciona como política agrícola de estímulo à estruturação da agricultura familiar, e o momento da distribuição, em que opera como política social destinada a garantir à população sob risco alimentar acesso a alimentos de melhor qualidade, na quantidade e na regularidade necessárias. Ação estratégica do Programa Fome Zero, o PAA é operado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e, a partir de 2006, do MDA,<sup>31</sup> ou por meio de convênios celebrados entre o MDS e os governos municipais e estaduais.

---

31. De 2003 a 2005, os recursos provinham somente do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, e eram repassados à CONAB pelo MDS por meio de convênios. Em 2006, o MDA firmou o Termo de Cooperação Técnica com a CONAB e passou a disponibilizar recursos para aquisições e formação de estoques pelos próprios agricultores familiares por meio de suas organizações.

A aquisição pública da produção familiar conjuga política agrícola e segurança alimentar. Ao garantir ao pequeno agricultor a aquisição futura da produção a preços remuneradores, o PAA incentiva-o a planejá-la e aprimorá-la, ampliando a perspectiva de estabilidade de uma atividade vulnerável a riscos e cuja comercialização é sujeita à ação depreciadora de intermediários particulares. Participam do programa, como fornecedores, os produtores rurais que se enquadram nas categorias do PRONAF e os assentados da reforma agrária.

O PAA opera pelas seguintes modalidades:

1. Compra direta da agricultura familiar (CDAF): aquisição sem licitação de produtos agropecuários diretamente junto a agricultores familiares, individualmente ou mediante suas associações e cooperativas. A lista de produtos adquiríveis tem se ampliado desde a criação do programa. O pagamento dos produtos segue os valores de mercado.
2. Formação de estoque pela agricultura familiar (CPR Estoque): aquisição, junto a cooperativas e associações de agricultores familiares, de produtos com valor agregado para formação de estoque (FE) e posterior comercialização a melhores preços. A cooperativa pode receber antecipadamente até 100% dos recursos necessários à compra de matéria-prima e às despesas de beneficiamento (embalagens, rótulos e outros artigos indicados no projeto).
3. Compra da agricultura familiar com doação simultânea (CPR Doação): aquisição da produção de associações e cooperativas de agricultores familiares para doação a grupos sociais em insegurança alimentar. A modalidade opera por dois instrumentos: CDAF (estados e municípios firmam convênio com o MDS a fim de atender a seus respectivos programas de distribuição de alimentos), e compra antecipada (as cooperativas têm sua produção adquirida pela CONAB e se comprometem a realizar a entrega dos alimentos a uma instituição beneficiada). Nessa modalidade, existe um acordo prévio de venda e entrega entre os produtores e a instituição.

Além dessas modalidades, o MDS opera, em parceria com os estados do semiárido (todos que integram a região Nordeste e Minas Gerais) o PAA Leite. O leite é adquirido junto a agricultores familiares e distribuído a famílias pobres.

Considerando-se o PAA executado pela CONAB no período 2006-2009, o número de agricultores familiares atendidos pelo programa cresceu de forma substancial, assim como o volume de recursos aplicados (tabela 17). O fato de este ter crescido em proporção maior que aquele se explica pelos dois aumentos da cota máxima anual paga a cada agricultor por fornecimento de produto.

Até 2006, pelo Decreto nº 4.772/2003, o valor máximo, para todas as modalidades do programa, era de R\$ 2.500,00. O Decreto nº 5.873/2006 aumentou-o para R\$ 3.500,00 por agricultor/ano. Em 2009, porém, o Decreto nº 6.959 estabeleceu valores diversos segundo as modalidades do programa, elevando a R\$ 4.000,00 por semestre a cota máxima por agricultor participante do PAA Leite, a R\$ 4.500,00/ano para as modalidades de compra direta com doação simultânea e a R\$ 8.000,00/ano para as modalidades de Formação de Estoque e de Compra Direta da agricultura familiar.

TABELA 17

**Evolução do PAA em recursos aplicados e agricultores participantes – CONAB**

PAA	2006	2007	2008	2009
Recursos aplicados (R\$)	200.954.580	228.352.967	272.490.388	363.381.941
Fornecedores (famílias de agricultores)	86.543	92.372	90.634	98.340

Fonte: Sumários executivos 2006-2009/CONAB.

O detalhamento da evolução do número de participantes por modalidade do PAA de 2006 a 2009 (tabela 18) mostra que a doação simultânea responde pela maioria dos produtores familiares inscritos no programa, embora se possa observar que, de 2008 para 2009, essa modalidade reduziu seu peso proporcional (de 63 mil para 44,3 mil agricultores), ao passo que o número de agricultores incorporados à modalidade *compra direta* (CD) foi triplicado. Esta mudança pode explicar o aumento dos recursos aplicados no programa de 2008 a 2009, uma vez que o valor máximo pago pela modalidade CD é quase o dobro do praticado na modalidade *doação simultânea* (DS), como foi visto anteriormente.

TABELA 18

**Evolução do número de agricultores participantes por modalidade – CONAB**

Modalidades	2006	2007	2008	2009
Compra direta	30.846	15.012	13.524	42.865
Formação de estoque	17.471	15.833	14.067	11.123
Doação simultânea	38.226	61.527	63.043	44.352
<b>Total</b>	<b>86.543</b>	<b>92.372</b>	<b>90.634</b>	<b>98.340</b>

Fonte: Sumários executivos 2006-2009/CONAB.

A tendência de mudança entre as modalidades – que, além de ter sido seguida do aumento do número de participantes (de 90,6 mil para 98,3 mil), ampliou o rendimento médio do conjunto – pode, por outro lado, explicar o declínio no número de consumidores atendidos pelos alimentos adquiridos via modalidade DS. Os dados de 2009 apontam, como indica a tabela 19, redução de 10,4 milhões para 8,1 milhões no número de consumidores beneficiados. Mas,



a considerar o período 2006-2009, esse número de consumidores se duplicou; em termos absolutos, o programa conseguiu atingir cerca de 5% da população brasileira – entre 8 e 10 milhões de pessoas nos últimos três anos.

TABELA 19

**Consumidores beneficiados pela CPR-Doação – CONAB, 2006-2009**

	2006	2007	2008	2009 <sup>1</sup>
Municípios atendidos	867	750	819	374
Pessoas beneficiadas	4.290.986	7.915.373	10.499.041	8.129.258

Fonte: Sumários executivos 2006-2009/CONAB.

Nota: <sup>1</sup> Dados não consolidados para 2009.

Convém frisar que o dado não capta o grande contingente de consumidores beneficiários de outras políticas de distribuição de alimentos promovidas pela CONAB e pelo MDS a partir dos estoques públicos, nem computa, entre esses consumidores, as próprias famílias dos produtores rurais que participam do programa e cujo padrão alimentar é positivamente influenciado pela sua adesão à diversificação produtiva induzida pelo PAA. Considerando a propósito as comunidades em situação de vulnerabilidade alimentar, a tabela 20 mostra o número de famílias que, ao participarem do programa em 2009, passaram de receptoras de cestas básicas a fornecedoras de alimentos. O valor aplicado em aquisições da produção dessas comunidades gerou, às famílias, um rendimento médio de R\$ 3.731,00 no ano.

TABELA 20

**Comunidades participantes do PAA – CONAB, 2009**

Comunidades	Número de famílias	Valor (R\$)
Agroextrativista	888	2.826.483,23
Comunidade indígena	140	497.571,69
Pescador artesanal	674	2.342.709,94
Quilombola	189	600.579,02
Assentados	6.481	24.972.488,72
<b>Total</b>	<b>8.372</b>	<b>31.239.832,60</b>

Fonte: Sumário executivo PAA 2009/CONAB.

A evolução da quantidade de produtos adquiridos pelo PAA-CONAB entre 2006 e 2009 (tabela 21) assinala um aumento de 35% no período – com ligeira queda em 2007. O dado atesta o potencial produtivo da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária, e permite presumir que a demanda pública por alimentos tem estimulado a ampliação da oferta por parte dos produtores e, por conseguinte, suscitado entre eles não somente a preocupação de planejar a exploração econômica dos lotes, como ainda o cuidado de conformar a produção ao padrão de qualidade e às regras fitossanitárias fixadas pelo PAA.

TABELA 21  
**Quantidade de produto adquirido – CONAB**  
 (Em toneladas)

Modalidades	2006	2007	2008	2009
Compra direta	88.808	52.256	11.645	138.731
Doação simultânea	59.933	93.268	172.528	96.072
Formação de estoque	63.450	58.041	50.735	52.370
<b>Total</b>	<b>212.191</b>	<b>203.565</b>	<b>234.908</b>	<b>287.173</b>

Fonte: Sumários executivos PAA 2006-2009/CONAB.

Apesar do peso orçamentário relativamente pequeno – para efeitos de comparação, enquanto os recursos aplicados no PAA em 2009 ficaram na casa de R\$ 360 milhões, o volume de crédito destinado ao PRONAF foi de R\$ 15 bilhões –, o valor global do PAA tem crescido de forma substancial a cada ano (tabela 22). Contudo, vale ressaltar que o volume de recurso disponível é insuficiente para fazer frente às demandas do universo de agricultores familiares e assentados de reforma agrária.

TABELA 22  
**Evolução dos recursos aplicados pelo PAA-CONAB**  
 (Em R\$ milhões)

Modalidades	2006	2007	2008	2009
Compra direta	68,812	40,137	44,683	166,434
Formação de estoque	49,952	44,700	46,060	46,572
Doação simultânea	82,190	143,515	181,747	150,375
<b>Total</b>	<b>200,954</b>	<b>228,352</b>	<b>272,490</b>	<b>363,381</b>

Fonte: Sumários executivos PAA 2006-2009/CONAB.

Para análise mais abrangente do desempenho do PAA-CONAB, é válido examinar ainda como os recursos aplicados no programa se dividem entre as regiões e segundo a origem orçamentária. Como mostra a tabela 23, de 2006 a 2009 a maior parte dos recursos foi destinada a agricultores familiares e assentados da região Sul, em especial nas modalidades de CD e FE; no Nordeste e Sudeste alternam-se na liderança da modalidade DS. Consoante o Censo Agropecuário 2006, o Nordeste responde pela metade (2,1 milhões) do número de estabelecimentos de agricultura familiar do país; a região Sul é a segunda colocada, reunindo 20% (850 mil) dos estabelecimentos de produção familiar; e 16% deles (700 mil) estão no Sudeste. A incongruência entre o acesso aos recursos por região e o número de agricultores familiares que elas concentram pode ser explicada pelo grau de organização dos produtores e pelas diferentes formas de atuação dos gestores locais. Pode-se afirmar

que a modalidade CD, que prevê aquisição da produção já realizada, é mais presente no Sul porque a agricultura familiar da região é mais estruturada, ao passo que as modalidades DS e FE, que têm caráter estruturante, incidem com mais força no Nordeste e no Sudeste.

TABELA 23

**Participação das regiões nos recursos do PAA, por modalidade – CONAB**

(Em %)

Regiões	2006			2007			2008			2009		
	CD	DS	FE	CD	DS	FE	CD	DS	FE	CD	DS	FE
Centro-Oeste	8,5	4,8	0,6	4,3	4,7	0,6	–	5,0	1,9	3,3	4,6	2,0
Nordeste	30,4	25,6	26,3	7,1	31,4	18,4	9,0	37,1	20,4	27,6	28,7	29,3
Norte	9,2	7,8	10,3	10,2	6,7	11,6	–	7,0	6,2	5,3	1,8	8,9
Sudeste	4,6	33,1	4,2	2,1	26,2	8,0	14,8	31,6	20,4	2,5	46,4	10,9
Sul	47,3	28,7	58,6	76,3	31,0	61,5	76,2	19,3	51,1	61,4	18,6	48,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Sumários executivos PAA 2006-2009/CONAB.

Do ponto de vista da participação dos ministérios no PAA-CONAB, é possível verificar (tabela 24) que a maior parte dos recursos é executada pelo MDS. Isto se explica pelo fato de esse ministério gerir a modalidade DS, em que o MDA não atua; tal circunstância reflete-se na diferença do número de famílias de produtores rurais beneficiados pela ação de cada ministério, com vantagem ao MDS. Por outro lado, uma vez que o MDA aplica seus recursos nas modalidades que melhor remuneram os agricultores – CD e FE, como mostra a tabela 25 –, os recursos que ele movimenta e a quantidade adquirida tendem a ser, como em 2009, ligeiramente maiores, em proporção, que o número de famílias; em termos absolutos, porém, o PAA operado pelo MDS responde sempre pela maior quantidade de produtos, pelo maior volume de recursos aplicados e pelo maior número de famílias beneficiadas.

TABELA 24

**Participação do MDA e do MDS no PAA – CONAB**

(Em %)

Participação	2008		2009	
	MDS	MDA	MDS	MDA
Recursos	68	32	75	25
Famílias	71	29	79	21
Quantidade	75	25	59	41

Fonte: Sumários executivos PAA 2008-2009/CONAB.

**TABELA 25**  
**Distribuição de recursos por modalidade do PAA – CONAB**  
 (Em %)

Modalidades	2008		2009	
	MDS	MDA	MDS	MDA
CD	2	48	39	64
DS	97	–	55	–
FE	1	52	6	36

Fonte: Sumários executivos PAA 2008-2009/CONAB.

A análise da atuação dos ministérios por região (tabela 26) mostra que a região Sul recebe o maior volume de recursos do MDA (70% em 2007 e 71% em 2009) e do MDS (32% em 2007 e 33% em 2009), embora, neste último caso, esteja praticamente empatada com o Nordeste. É ainda da região Sul que advém a maior quantidade de produtos adquiridos pelas operações do MDA (71% em 2007 e 82% em 2009); sua liderança vale para a parte do PAA realizada pelo MDS em 2007, mas, em 2009 Nordeste e Sudeste ultrapassam o Sul nesse quesito. Tais diferenças expressam-se também no número de famílias beneficiadas por região: a maior parte das famílias beneficiadas pelas modalidades do PAA que contam com recursos do MDA e do MDS em 2007 residiam na região Sul, ao passo que, em 2009, as famílias nordestinas crescem na proporção das famílias beneficiadas por recursos dos dois ministérios – de 14% a 22%, no caso do MDA, e de 30% a 32%, no caso do MDS.

**TABELA 26**  
**PAA-CONAB segundo a atuação dos ministérios por região**  
 (Em %)

Regiões	2007						2009					
	Recursos		Quantidade de produtos		Famílias		Recursos		Quantidade de produtos		Famílias	
	MDA	MDS	MDA	MDS	MDA	MDS	MDA	MDS	MDA	MDS	MDA	MDS
Centro-Oeste	2	5	5	5	2	4	2	5	3	5	2	4
Nordeste	13	32	14	25	14	30	18	31	11	32	22	32
Norte	9	6	8	8	10	8	5	4	3	5	6	6
Sudeste	6	25	2	28	5	27	4	27	1	33	4	27
Sul	70	32	71	34	69	31	71	33	82	25	66	31
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Sumários executivos PAA 2007-2009/CONAB.

Cabe, por fim, fazer referência à parte do PAA cujas operações são desenvolvidas por meio de convênios estabelecidos entre o MDS e os estados e os municípios. Nessa esfera, funcionam o PAA Leite e as modalidades estadual e

municipal de CD. A tabela 27 demonstra que esse braço do PAA tem perdido força, tanto no que concerne aos recursos aplicados (que caem de R\$ 241 milhões para R\$ 228 milhões de 2007 a 2009), quanto no que toca ao número de agricultores participantes (redução de 54,8 mil em 2007 para 46 mil em 2009) e de pessoas atendidas (redução de 6,9 milhões para 5,2 milhões). Embora a captação desses dados seja precária, uma vez que o MDS depende do envio de informações dos municípios, eles em todo caso apontam para uma contração do programa, provavelmente em função do crescimento da atuação direta da CONAB, como visto anteriormente. Essa aparente conversão encerra dois pontos positivos: em primeiro lugar, a CONAB dispõe de uma estrutura de execução de mais extensa capilaridade geográfica, que a torna capaz de coordenar as ações em proximidade com as esferas locais; além disso, a intermediação da execução do programa por intermédio de estados e municípios pode por vezes acarretar riscos de continuidade em virtude das alternâncias locais de poder.

TABELA 27  
Execução do PAA – MDS-convênios – 2007-2009

2007 – resumo em 16 setembro de 2008				
Modalidade	Recursos (R\$ mil)	Agricultores familiares	Pessoas atendidas	Alimentos adquiridos (t)
CD municipal	38.133,50	11.489	1.904.895	24.780,60
CD estados	24.220,40	13.850	1.830.426	15.780,39
PAA Leite	179.142,20	29.542	3.259.030	208.637,83
<b>Total</b>	<b>241.496,10</b>	<b>54.881</b>	<b>6.994.351</b>	<b>249.198,82</b>
2008 – resumo em 25 de maio 2009				
CD municipal	53.963,00	16.485	1.869.637	Não informado
CD estados	26.222,40	11.902	1.129.128	10.517,45
PAA Leite	175.663,30	24.799	3.252.540	197.175,13
<b>Total</b>	<b>255.848,70</b>	<b>53.186</b>	<b>6.251.305</b>	<b>207.692,58</b>
2009 – resumo em 26 de maio de 2010				
CD municipal	24.601.802,40	7.946	481.948	12.575,09
CD estados	28.323.973,94	14.690	1.488.882	8.598,00
PAA Leite	175.359.496,06	23.958	3.272.325	145.850,85
<b>Total</b>	<b>228.285.272,40</b>	<b>46.594</b>	<b>5.243.155</b>	<b>167.023,94</b>

Fontes: MDS/PAA estados e municípios; PAA Leite: número de pessoas beneficiadas = número de famílias atendidas x cinco membros. PAA Leite: quantidade de leite adquirida x 1,028 (densidade)/1.000 = toneladas.

O substancial avanço do PAA em um curto espaço de tempo sinaliza para a necessidade de fortalecer políticas de produção voltadas à agricultura familiar, alternativas à tradicional política de crédito executada pelo PRONAF. A demanda crescente pelo programa demonstra que a garantia de renda sem o risco de endividamento contribui para elevar a capacidade produtiva e elevar o padrão de vida dos seus beneficiados.

### 3.5 Agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, fixou novas diretrizes para a alimentação escolar. A principal inovação da lei diz respeito ao papel que ela atribuiu à agricultura familiar no Pnae. O Art. 2º, inciso V, prevê o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivo à aquisição de alimentos diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar, com prioridade a assentamentos de reforma agrária e a comunidades tradicionais indígenas e quilombolas. Esta referência contém uma distinção importante: ela reconhece os empreendimentos familiares rurais como modelo de produção capaz de fornecer gêneros alimentícios saudáveis e de qualidade.

O Art. 14 da lei disciplina esse fornecimento ao estabelecer aos municípios a obrigação de investir, no mínimo, 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Pnae, na aquisição de produtos da agricultura familiar. A aquisição dispensa procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os de mercado e os de alimentos atendam às exigências de qualidade. Caso não sejam encontrados, no município, agricultores familiares capazes de prover a entrega regular e suficiente de alimentos, e caso eles não atendam às exigências formais e às condições higiênico-sanitárias adequadas, o órgão local executor do Pnae pode eximir-se de reservar o percentual previsto para aquisições da agricultura familiar.

Os preços dos gêneros alimentícios são definidos com base nos de referência praticados no PAA. Estes são estabelecidos e recalculados semestralmente pela CONAB a partir de pesquisas locais de preço dos produtos adquiridos, e variam segundo o estado e o município.<sup>32</sup> A Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, do FNDE, fixa em R\$ 9 mil o limite anual de aquisição da produção, por agricultor familiar – identificado por sua Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) – para a alimentação escolar. Como o fornecimento de produtos para a alimentação é contratado para o ano, esse valor gera à família do agricultor uma renda média mensal de R\$ 750,00, equivalente, aproximadamente, a 1,5 SM. É importante observar que as aquisições envolvendo recursos do Pnae não são cumulativas com as demais modalidades do PAA.<sup>33</sup> O teto é o valor de R\$ 9 mil reais por ano civil e por DAP.

Na evolução do investimento de recursos no Pnae entre 1995 e 2010 e da cobertura do programa (FNDE), observa-se que, de 1995 a 2008, os gastos aumentaram em 2,5 vezes, mas o número de alunos permaneceu praticamente constante, oscilando entre 30,5 (em 1996) e 37,8 milhões (2004) e registrando

32. Nos municípios em que houver definição de preços no âmbito do PAA, os preços de referência serão calculados com base na média dos preços praticados nos mercados atacadistas.

33. Regra prevista no Decreto nº 6.959/2009.

média de 35,7 milhões de alunos no período. Em 2009, porém, verificou-se uma ampliação da cobertura para 47 milhões, crescimento de 35% em relação ao patamar anterior. Os recursos aplicados cresceram no mesmo percentual de 2008 para 2009, saindo de R\$ 1,5 para R\$ 2 bilhões.

O percentual da elevação entre os recursos investidos entre 2009 e o gasto programado de 2010 (de R\$ 2 bilhões para R\$ 3 bilhões, quase 50% de aumento), mostram que o orçamento do Pnae foi ampliado em vista de, entre outras razões, absorver, a preços melhores, a oferta de alimentos da agricultura familiar. Com efeito, a partir de 2010, o valor repassado pela União aos estados e aos municípios foi reajustado para R\$ 0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA). As creches e as escolas indígenas e quilombolas passaram a receber R\$ 0,60, e as escolas que oferecem ensino integral por meio do Programa Mais Educação, R\$ 0,90 por dia. Ao todo, o Pnae beneficia cerca de 47 milhões<sup>34</sup> de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com a Lei nº 11.947/2009, 30% desse valor (cerca de 900 milhões de reais) devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar.

Embora a origem recente da lei não recomende a avaliação da sua vigência, alguns efeitos importantes, no que concerne à agricultura familiar, merecem ser referidos. Em primeiro lugar, a aplicação do dispositivo que reserva 30% dos recursos do Pnae à aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar depende boa medida da atuação dos gestores locais do programa, a quem cumpre identificar os agricultores familiares do município ou da região aptos de prestar, com regularidade e suficiência, o fornecimento de gêneros alimentícios. Devido à falta de agricultores familiares para suprir a demanda dessa oferta, gestores municipais têm recorrido aos assentados da reforma agrária estabelecidos em áreas próximas. Como a localização dos assentamentos é conhecida, os assentados têm uma tradição de auto-organização e associativismo que os torna, em conjunto, capazes de atender à demanda por alimentos, e, além disso, contam com a assistência técnica do Incra para mediar as relações com os órgãos públicos (como as prefeituras), eles têm sido rapidamente incorporados ao conjunto de fornecedores do Pnae após a Lei nº 11.947/2009.

A entrada dos produtores familiares e dos assentados no Pnae, na medida em que implica o compromisso de realizar entregas periódicas de alimentos ao longo do ano, tem estimulado a adoção de estratégias de planejamento da produção agrícola familiar. Tal planejamento envolve tanto a produção propriamente

---

34. O censo escolar de 2009 contabilizou 44,2 milhões de alunos matriculados em escolas da rede pública municipal e estadual, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a EJA. Este número não contempla todavia as escolas filantrópicas e comunitárias.

dita (a estruturação produtiva dos lotes) quanto a organização dos produtores em cooperativas a fim de ampliar a capacidade de oferta. A exemplo do que ocorre com o PAA, o estabelecimento de uma política pública de garantia de compra da produção por meio do Pnae oferece aos agricultores uma alternativa de comercialização, ajudando-os a contornar um problema crônico da agricultura familiar – a dependência de intermediários. Além disso, ao assegurar um rendimento regular ao produtor e a sua família, o programa torna menos atraente aos filhos do agricultor a busca de emprego ou ocupação nas áreas urbanas, estimulando a permanência deles nos lotes e seu engajamento no trabalho agrícola e fortalecendo, destarte, as bases da reprodução social do modelo de agricultura familiar. A diversificação da produção, induzida pelo Pnae como pelo PAA, promove, por fim, a melhoria da própria alimentação da família.

#### 4 DESAFIOS

A questão agrária coloca-se hoje na forma de uma contraposição entre modelos de produção que evocam distintos projetos de desenvolvimento: o agronegócio, baseado na monocultura de exportação, e a agricultura familiar, com produção diversificada e voltada ao mercado interno. A coexistência do Mapa e do MDA na estrutura do governo assinala a institucionalidade desse antagonismo e o tensionamento entre política agrícola e política agrária. Questões importantes, como a distribuição de renda no setor agropecuário, e o modo de reprodução da força de trabalho e de uso dos recursos naturais, estão implicadas na atividade agropecuária, mas transcendem a órbita da política agrícola: elas tocam a outras políticas públicas, como seguridade social, reforma agrária e fiscalização ambiental. Por outro lado, subsistem relações econômicas internas e externas (satisfação da demanda de consumo interna e provisão de saldos de comércio exterior) que devem ser consideradas na formulação da política agrícola, caso se quera fazê-la concordar com a ideia de que o objetivo da economia é promover, distributiva e qualitativamente, o bem-estar social.

A política agrícola permeia as condições estruturais do meio rural brasileiro, e estas são objeto de regulação constitucional. Nos anos da “revolução verde” (modernização da agropecuária com concentração fundiária e relações de trabalho alheias aos direitos sociais) o êxito da estratégia de acumulação conferia um verniz de legitimidade à política agrícola. Mas, a partir da CF/88, um conjunto de regras impôs limite a essa estratégia. As normas constitucionais relativas à reforma agrária, às relações de trabalho, à proteção ao meio ambiente, além do princípio da função social da propriedade, definiram um marco regulatório para a agropecuária e estabeleceram parâmetros para a concepção da política agrícola. A função social não restringe o direito de propriedade: ela é elemento integrante desse direito e fundamento de sua garantia, (SILVA, 2006) na medida em que a



propriedade que não cumpre sua função social não faz jus à proteção jurídica do Estado. Da perspectiva do direito, portanto, a política agrícola deve estar em conformidade com os princípios da função social da propriedade: *i*) aproveitamento racional e adequado; *ii*) utilização adequada de recursos naturais; *iii*) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e *iv*) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A regulação do agronegócio passaria primeiramente pela simples e efetiva aplicação dos requisitos constitucionais da função social da terra e por sua incorporação às diretrizes da política agrícola. Nos últimos anos, estabelecimentos integrantes das listas de predadores ambientais e de exploração de trabalho escravo, divulgadas por órgãos fiscalizadores, foram excluídos do crédito rural, não obstante alguns deles tenham recuperado acesso às verbas da política agrícola por meio de liminares judiciais. Tais medidas, porém, têm caráter pontual. Além disso, iniciativas institucionais e normativas têm abrandado as regras ou anistiado o descumprimento da função social: inscrevem-se entre elas o projeto de reforma do Código Florestal, a MP nº 410/2007, que dispensava a assinatura da carteira de trabalho para contratos de até dois meses – corrigida pela Lei nº 11.718, que tornou obrigatória a formalização do contrato –, e a postergação indefinida da atualização dos índices de produtividade, regulamentada na Lei nº 8.629/1993, com o fim de acompanhar a evolução produtiva da agropecuária e dotar de critérios técnicos a aferição do primeiro requisito da função social – aproveitamento racional e adequado (BRASIL, 1988, Art. 186, inciso I). Os índices, que estipulam níveis mínimos de utilização da área e produtividade, de acordo com as médias recentes de produção por microrregião geográfica, não são atualizados há 30 anos. A não realização dessa revisão periódica é suscetível de judicialização por descumprimento de dispositivo constitucional regulamentado (DELGADO, 2010).

Tem recentemente merecido atenção o requisito da função social que, previsto no inciso IV, do Art. 186, da CF/88, determina que a exploração do imóvel rural deve favorecer o bem-estar dos trabalhadores. A norma diz respeito à segurança no trabalho, mas, embora não cite expressamente essa possibilidade, poderia servir de fundamento para proposição de ações de desapropriação de imóveis em que a fiscalização constatasse a utilização inadequada de agrotóxicos. Tanto as irregularidades de manejo e aplicação quanto o uso de substâncias proibidas – em 2009 a Anvisa apreendeu 5,5 milhões de litros de agrotóxicos adulterados – ou acima do limite permitido poderiam constar entre as razões que tornam um imóvel rural suscetível a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Tal entendimento poderia não apenas ampliar as possibilidades legais de desapropriação, como estimular os proprietários a atender aos parâmetros que regulam o trato com substâncias químicas na agricultura e a aplicar em maior medida os métodos agroecológicos de cultivo.

O projeto de zoneamento da cana-de-açúcar, tratado na subseção 2.9 deste capítulo, põe em relevo a necessidade de introduzir nova modalidade de regulação do agronegócio, que intervenha sobre sua dinâmica de expansão territorial. A realizar-se a previsão do setor canavieiro de estender a produção de cana por mais 7,2 milhões de ha em São Paulo, a agricultura familiar do estado correrá o risco de desaparecer, e a pressão fundiária sobre os assentamentos, seja por via direta (com arrendamentos ilegais, cooptação de lideranças de assentados etc.), seja por via indireta (com inviabilização da produção dos assentados por efeito da contaminação do solo, da água e das culturas, provocada pelo lançamento de dejetos nos mananciais, por pragas de insetos atraídos pela vinhaça e pelos restos do bagaço da cana, pela pulverização aérea de agrotóxicos etc.), tenderá a crescer. É importante estabelecer uma modalidade de zoneamento que regule a expansão do agronegócio a fim de proteger e reconhecer as “áreas reformadas” (com maior concentração de assentamentos) e as áreas onde existem muitas unidades agrícolas familiares. Tal medida tomaria a forma de um zoneamento agrossocioambiental que não só garantiria à agricultura familiar e aos assentamentos sua condição mínima de reprodução econômica (a terra), como preservaria, protegendo-os, a produção agrícola de alimentos para consumo interno e um circuito econômico que distribui de modo menos desigual a renda gerada pelo trabalho agrícola.

As disposições constitucionais relativas à função social dizem respeito às questões estruturais do patrimônio ambiental e fundiário do país. O maior desafio para a construção de uma política que seja ao mesmo tempo agrícola e agrária está em conciliar as demandas da produção agropecuária com as diretrizes constitucionais que regulam a estratégia de acumulação do setor rural hegemônico e determinam a formulação de ações – como a reforma agrária e os programas de apoio à agricultura familiar – que buscam dar solução aos problemas que afetam a maior parte da população rural: a concentração fundiária e a pobreza.

Ao contrário do conceito de agronegócio, que carece de precisão, o conceito de agricultura familiar está definido em lei,<sup>35</sup> o que permite identificar seu tamanho e sua distribuição espacial. O Censo Agropecuário 2006 incorporou essa definição à pesquisa e trouxe à baila uma descrição do rural brasileiro que confirmou, como sua principal característica estrutural, a distribuição desigual da propriedade: dos 5,17 milhões de estabelecimentos agropecuários existentes, 84,4% eram de agricultura familiar e 15,6% de agricultura patronal, mas, enquanto estes dominavam três quartos da área agropecuária total (330 milhões de ha), aqueles ocupavam apenas um quarto dela. O predomínio fundiário da agricultura patronal, que explica em grande parte a hegemonia econômica do agronegócio no setor

---

35. A Lei nº 11.326/2006 reconhece como agricultor familiar o produtor que não possua área superior a quatro módulos fiscais e utilize mão de obra majoritariamente familiar nas atividades do estabelecimento, retirando delas sua renda principal e dirigindo-as com sua família.

agrícola como um todo, contrasta com o predomínio demográfico da agricultura familiar. Isto significa que, ao considerar o regime de atividade e de trabalho da grande maioria da população do campo, a agricultura familiar é o modelo que caracteriza a agricultura brasileira.

A agricultura familiar responde em todas as regiões pela maioria das ocupações agropecuárias: ela absorve três quartos da população ocupada nos estabelecimentos. No Norte, no Nordeste e Sul, a proporção de ocupados em unidades familiares supera a média nacional, variando de 76,7% (Sul) a 83% (Norte e Nordeste). No Sudeste e no Centro-Oeste, a agricultura familiar representa 54,8% e 52,6% das ocupações respectivamente.

A despeito das dificuldades referentes à remuneração do trabalho e da produção, e de deter apenas um quarto das terras, a agricultura familiar responde por boa parte da produção de alimentos do país e, na medida em que destina quase toda produção ao mercado interno, contribui fortemente para garantir a segurança alimentar dos brasileiros: segundo o Censo Agropecuário 2006, os agricultores familiares forneciam 87% da produção de mandioca, 70% da produção de feijão (77% do feijão-preto, 84% do feijão-fradinho e 54% do feijão de cor), 46% do milho, 38% do café (55% do tipo robusta ou conilon e 34% do arábica), 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite (58% do de vaca e 67% do de cabra), e possuíam 59% do plantel de suínos, 50% do de aves e 30% do de bovinos. A agricultura familiar era ainda responsável por 63% do valor produzido em horticultura. Cumpre notar que ela alcançou esse grau de participação na produção de alimentos mesmo em um ano em que 30% dos agricultores familiares afirmaram não ter obtido receita. A receita média, entre os que declararam tê-la obtido da venda dos produtos dos estabelecimentos, era de R\$ 13,6 mil; a maior parte dela (67,5%) decorria da venda de produtos vegetais, e outros 21% da vendas de animais e seus produtos. Receitas de menor participação diziam respeito à “prestação de serviço para empresa integradora” e a “produtos da agroindústria” familiar.

Na medida em que a produção familiar aporta grande contribuição à oferta interna de alimentos, ela reduz a pressão por importação desses produtos e concorre em favor do superávit comercial da balança agropecuária. Dados relativos à importação de feijão, milho e arroz ajudam a ilustrar esse efeito: em 1997-1998, para recompor seu suprimento, o país importou 2 milhões de t de arroz em casca, 1,7 milhão de t de milho e 211 mil t de feijão; em 2006-2007, a importação de arroz reduziu-se a 1,2 milhão de t, a de milho a 100 mil t, e a de feijão a 69 mil t.<sup>36</sup> É importante notar que a política de valorização do salário mínimo elevava de 1,22 (1998) a 1,91 (2006) a quantidade de cestas básicas adquiridas com seu

---

36. De acordo com a Secretaria de Comércio Exterior, mais de 90% das importações brasileiras de arroz e milho vêm do Paraguai, da Argentina ou do Uruguai.

valor (DIEESE, 2008). Como esse indicador aponta para o aumento da demanda por alimentos, deve-se considerar a longo prazo a importância de se construir uma política agrícola cujo vetor principal consista na produção de alimentos para abastecer o mercado interno.

Conquanto se possa supor, a partir da constatação de uma tendência de crescimento da massa dos salários, que a produção agrícola encontrará uma demanda progressivamente maior, capaz de absorver a oferta de alimentos, por outro lado a comercialização dos produtos da agricultura familiar segue sendo um problema importante, para o qual as políticas de garantia de compra pública, como PAA e Pnae, têm dado resposta adequada, ainda que não suficiente. Tais políticas têm uma dupla virtude. Em primeiro lugar, reduzem a dependência do pequeno produtor em relação aos intermediários, que em geral adquirem a baixos valores os produtos da agricultura familiar. Além disso, elas também funcionam como canais de distribuição dos alimentos que, sem atender à lógica de mercado que concentra as vendas nos estratos de consumo com maior poder aquisitivo, garantem, em seus limites operacionais, que os alimentos cheguem às populações mais carentes. No entanto, a restrição dos recursos disponíveis para tais programas está no centro do difícil equacionamento entre a ampliação do número de produtores participantes e o aumento do valor das cotas de participação por produtor. Considerando o equivalente mensal, os valores hoje praticados variam entre três quartos de um SM (para a modalidade doação simultânea do PAA) e 1,5 SM (para o Pnae) por produtor familiar, o que é reputado insuficiente, por exemplo, para reduzir o custo de oportunidade relativo ao emprego urbano formal e tornar mais atraentes economicamente a permanência dos trabalhadores no campo e o engajamento dos membros da unidade familiar no trabalho agrícola. Por outro lado, a elevação do percentual mínimo obrigatório de 30% de compra de alimentos da produção familiar para a merenda escolar seria decerto bem-vinda em regiões em que o setor é estruturado, mas, ao mesmo tempo, poderia não encontrar, em outras, agricultores em número capaz de assegurar o suprimento regular dos produtos. De resto, entre aumentar o valor das cotas por agricultor e ampliar a cobertura, esta última opção parece, a esta altura, mais acertada por ao menos dois motivos: *i*) os programas exercem um notável efeito estruturante sobre a atividade dos pequenos produtores, e a ampliação da sua cobertura favoreceria os grupos de produtores em situação mais difícil; e *ii*) a participação dos agricultores nos programas não os impede de buscar outras vias de comercialização (feiras, redes locais de mercado etc.), e não é desejável que o apoio que o PAA e o Pnae oferecem a eles degenerem em uma relação de dependência, dado que o estatuto institucional de tais programas não lhes assegura uma continuidade indefinidamente prolongada.

É, todavia, inadequado supor que a agricultura familiar se caracteriza estritamente pela produção para o autoconsumo e por métodos semiartesaniais de cultivo. Com efeito, a maioria dos agricultores familiares dispõe de escassos meios

para investimento, mas explora quase sempre de forma intensiva e eficiente os recursos de que pode lançar mão. Parte deles opera com métodos técnicos rigorosos: pequenos produtores integrados a complexos agroindustriais do leite ou de aves, por exemplo, são instados a adotar pacotes tecnológicos e seguir padrões de produção uniformes. Mas às vezes é pouco proveitoso a pequenos proprietários adquirir máquinas de manutenção dispendiosa quando é possível alugá-las e contratar operadores. Além disso, produtores orgânicos ou adeptos à agroecologia – que empregam técnicas como o cultivo consorciado, adubação verde e fertilizantes feitos à base de rochas minerais – podem reduzir sua dependência em relação a insumos incompatíveis com sua renda, minorar os custos de produção e aumentar o valor agregado dos produtos.<sup>37</sup> Ainda que uma concepção ortodoxa da agricultura, imbuída pelo paradigma da revolução verde, insistisse em ver tais métodos sob o estigma do atraso tecnológico, eles indicam, mais que o caráter de estrita subsistência da agricultura familiar, uma estratégia de redução dos riscos pela diversificação da produção, pelo investimento em produtos de maior valor agregado e pela própria utilização da mão de obra familiar, que envolve menos custos e maiores incentivos diretos na boa execução dos trabalhos.<sup>38</sup>

As políticas de apoio crédito à agricultura familiar e à agricultura patronal reproduzem na alocação dos recursos a desigualdade observada na estrutura fundiária. O valor destinado à agricultura familiar girou sempre em torno de um quinto do que é programado para a patronal, à exceção do período entre 2009 e 2010. Isto significa que mais de 80% do gasto previsto nos planos-safras para o setor agropecuário são dirigidos a cerca de 15% dos produtores, ao passo que aos demais 85% cabem 20% dos recursos. Apesar disso, a agricultura familiar reflete, em seu desempenho, sua viabilidade econômica. Segundo o censo, ela respondia em 2006 por um terço do total das receitas e 38% do valor da produção (do total, 72% da produção vegetal e 25% da pecuária). Em certas atividades, o valor da produção familiar superou o da patronal: ela gera 57% do valor agregado na agroindústria, 63% do valor produzido na horticultura, 80% do valor da extração vegetal, 56% do valor da produção de leite e 51% do valor da venda de suínos. Como a agricultura não familiar ocupa uma área mais de três vezes superior à da familiar, o valor de produção gerado por ela é maior no total das atividades; contudo, a considerar o valor por hectare, a agricultura familiar a ultrapassa: produz R\$ 677,25/ hectare contra R\$ 358,25 produzidos pela patronal.

37. O censo contou cerca de 90 mil estabelecimentos (1,8% do total) que praticavam produção orgânica. Entre os problemas enfrentados pelos produtores estavam o acesso à assistência técnica (três quartos deles não haviam recebido orientação) e a certificação (95% deles não eram certificados).

38. Ver, acerca das vantagens comparativas da agricultura familiar, Buainain, Romero e Guanziroli (2003).

Tem sido dominante a tese segundo a qual o setor agrícola brasileiro é marcado por uma dualidade de modelos: de uma parte, o agronegócio baseado na grande monocultura mecanizada de exportação, com papel importante na geração de superávits comerciais, embora bastante dependente de recursos públicos e ainda caracterizado por formas de exploração de negativo impacto social e ambiental; de outra parte, a agricultura familiar, praticada em menores áreas de exploração, ocupando a grande maioria da população rural e produzindo para o abastecimento do mercado interno. A demarcação dessa diferença parece por vezes sugerir antes a complementaridade desses modelos que seu conflito: o dinamismo do setor agrícola do país, na medida em que assinalaria a cada modelo uma função específica, assegurar-lhe-ia igualmente um espaço próprio. Contudo, é precisamente na questão do “espaço” que reside o caráter intrinsecamente conflituoso dessa coexistência. Os dois modelos disputam entre si um bem finito (a terra), cujo valor de uso transcende, na área rural, a condição de meio de produção agrícola, na medida em que envolve dimensões essenciais da vida social, como habitação, alimentação e trabalho. A necessidade de regular a ocupação e a exploração do espaço territorial do país e de, ao mesmo tempo, responder à questão social da pobreza rural e à questão fundiária da concentração da terra repõe à cena política a atualidade da reforma agrária.

Esse conjunto de informações anteriormente apresentado permite afirmar que, além de gerar mais ocupações e produzir mais alimentos, o modelo de produção da agricultura familiar utiliza seus recursos produtivos (áreas e financiamentos menores) de forma eficiente. Tal constatação autoriza a sustentar que o modelo pode dar fundamento a uma estratégia de desenvolvimento rural que integre política agrária e agrícola com política de geração de oportunidades e de valorização da produção. Mas sua consolidação não pode efetuar-se sem que o modelo de *plantation*, historicamente dominante no país, seja confrontado por um modelo ainda não plenamente existente – o da reforma agrária, compreendido como política pública capaz de distribuir mais equitativamente o patrimônio fundiário do país e garantir acesso à moradia e ao trabalho.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, V. E. S. *et al.* Agrotóxicos em hortaliças: segurança alimentar, riscos socioambientais e políticas públicas para promoção da saúde. **Tempus** - Actas em Saúde Coletiva, v. 4, n. 4, p. 84-99, 2009.

ALVARES, A. A reavaliação que os empresários não querem. *Le monde diplomatique*, 1º Apr. 2010. Entrevista concedida a Silvio Caccia Bava.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). *In*: ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). **Saúde nas Américas 2007**. Washington, DC., 2007. v. 1, p. 247.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). **Oferta e demanda de produtos selecionados**. Brasília, 2010.

BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. Agricultura familiar e o novo mundo rural. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n. 10, p. 312-347, 2003.

CARTER, M. **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: UNESP, 2010. p. 48.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA DE SÃO PAULO (CPT/SP). Disponível em: <[http://www.cptsp.com.br/terras\\_devolutas\\_do\\_pontal.html](http://www.cptsp.com.br/terras_devolutas_do_pontal.html)>. Acesso em: 13 out. 2010a.

\_\_\_\_\_. Conflitos no campo Brasil 2009. *In*: CANUTO, A.; LUZ, C. R. S.; WICHINIESKI, I. (Coord.). **Assassinatos e julgamentos**. São Paulo: Expressão Popular, 2010b. ISBN 978-85-77431-50-2.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Sumários executivos**: 2006-2009. Disponível em: <[www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)>.

DELGADO, G. **O limite de propriedade e a função social da terra**. Disponível em: <[www.cebe.org.br](http://www.cebe.org.br)>. Acesso em: 11 jul. 2010.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Oferta e demanda de produtos selecionados. **Política de valorização do salário mínimo**: aplicação da MP 421 em 1º de março. Brasília: mar. 2008 (Nota Técnica).

EX-MINISTRO critica proposta do novo Código Florestal. **O Estado de S.Paulo**, 10 jun. 2010.

FARIA, N. M. X. *et al.* Intoxicação por agrotóxicos no Brasil: os sistemas oficiais de informação e desafios para realização de estudos epidemiológicos. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, jan./mar. 2007.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-dados-estatisticos>>. Acesso em: 2010.

GRAZIANO, J.; TAVARES, L. Segurança alimentar e alta dos preços dos alimentos: oportunidades e desafios. Campinas, v. 15, n. 1, p. 62-75, 2008. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/nepa/arquivo\\_san/5\\_artigo\\_14119](http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/5_artigo_14119)>.

IPEA. **Perspectivas da Política Social no Brasil**. Reforma agrária e concentração fundiária. Brasília, 2010.

O ZONEAMENTO agroecológico da cana-de-açúcar: análise dos avanços e das lacunas do projeto oficial. **Repórter Brasil**. Disponível em: <[http://www.reporterbrasil.org.br/documentos/zoneamento\\_cana\\_reporterbrasil\\_out09.pdf](http://www.reporterbrasil.org.br/documentos/zoneamento_cana_reporterbrasil_out09.pdf)>. Acesso em: ago. 2010.

SPAROVEK, G. *et al.* A revisão do Código Florestal brasileiro. **Revista Novos Estudos**, n. 88, nov. 2010.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 274.