

# Questões agrárias, agrícolas e rurais

Conjunturas e políticas públicas

Renato S. Maluf | Georges Flexor (*Organizadores*)

# Questões agrárias, agrícolas e rurais

## Conjunturas e políticas públicas

Renato S. Maluf  
Georges Flexor

*Organizadores*

Rio de Janeiro, 2017

 **e-papers**

APOIO



**Organização das Nações Unidas  
para a Alimentação  
e a Agricultura**

© Renato S. Maluf e Georges Flexor/E-papers Serviços Editoriais Ltda., 2017.  
Todos os direitos reservados a Renato S. Maluf e Georges Flexor/E-papers Serviços Editoriais Ltda.

ISBN 978-85-7650-561-7

*Assistente editorial*

Lidiane F. da Luz

*Conselho editorial*

Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa  
Universidade de Brasília  
  
Profa. Dra. Ana Lia Vanderlei de Almeida  
Universidade Federal da Paraíba  
  
Prof. Dr. Antônio Carlos de Souza Lima  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
  
Profa. Dra. Clarice Cohn  
Universidade Federal de São Carlos  
  
Prof. Dr. Diego Augusto Diehl  
Universidade Federal de Goiás  
  
Profa. Dra. Ilana Lemos Paiva  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
  
Profa. Dra. Jane Felipe Beltrão  
Universidade Federal do Pará  
  
Profa. Dra. Paula Mendes Lacerda  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
  
Prof. Dr. Ricardo Prestes Pazello  
Universidade Federal do Paraná  
  
Prof. Dr. Salomão Mufarrej Hage  
Universidade Federal do Pará

*Revisão*

Rodrigo Reis

*Diagramação*

Amanda Julião

*Imagen de capa*

larisa\_zorina

Uma publicação da Editora E-papers

<http://www.e-papers.com.br>

E-papers Serviços Editoriais Ltda.

Av. das Américas, 3200, bl. 1, sala 138

Barra da Tijuca – Rio de Janeiro

CEP 22640-102

Rio de Janeiro, Brasil

CIP-Brasil. Catalogação na fonte  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

Q54

Questões agrárias, agrícolas e rurais [recurso eletrônico] : conjunturas e políticas públicas / organização Renato S. Maluf, Georges Flexor. - 1. ed. - Rio de Janeiro : E-Papers, 2017.

recurso digital ; 8 MB

Formato: eletrônico

Modo de acesso: world wide web

Apêndice

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7650-561-7 (recurso eletrônico)

1. Agricultura e Estado. 2. Agricultura familiar. 3. Desenvolvimento rural. 4. Agroindústria. 5. Economia agrícola. 6. Livros eletrônicos.  
I. Maluf, Renato S. II. Flexor, Georges.

18-48531

CDD: 338.1

CDU: 338.43

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária CRB-7/6439

# Sumário

<b>Questões conjunturais e de políticas públicas sobre temas agrários, agrícolas e rurais</b>	<b>5</b>
Renato S. Maluf e Georges Flexor	
PARTE I	
<b>Dinâmicas fundiárias, questão agrária e governança</b>	<b>11</b>
<i>Land grabbing e estrangeirização de terras no Brasil</i>	<b>12</b>
John Wilkinson	
<b>Mercado de terra, commodities boom e land grabbing no Brasil</b>	<b>20</b>
Georges Flexor e Sérgio Leite	
<b>Marcos legais e a liberação para investimento estrangeiro em terras no Brasil</b>	<b>39</b>
Luís Felipe Perdigão de Castro e Sérgio Sauer	
<b>Dinâmica fundiária na Amazônia: concorrência de trajetórias, incertezas e mercado de terras</b>	<b>52</b>
Francisco de Assis Costa	
<b>Governança fundiária: caracterizar melhor para melhor apoiar</b>	<b>72</b>
Ademir Antonio Cazella	
<b>O Brasil e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca e dos Recursos Florestais: aspectos da experiência recente</b>	<b>82</b>
Caio Galvão de França e Vicente P. M. de Azevedo Marques	
PARTE II	
<b>Estado, políticas para o campo e atores sociais rurais</b>	<b>96</b>
<b>O Estado e a soja no Brasil: a atuação do crédito rural de custeio (1999-2015)</b>	<b>97</b>
Valdemar João Wesz Junior e Catia Grisa	
<b>A trajetória do Pronaf Agroindústria no Brasil (1998/99-2016/17): um olhar sobre as condições de financiamento e o público beneficiado</b>	<b>112</b>
Valdemar João Wesz Junior	
<b>O seguro agrícola na Farm Bill de 2014: notas de conjuntura</b>	<b>124</b>
Karina Kato, Nelson G. Delgado e Sergio Pereira Leite	
<b>Governança territorial e gestão social: avanços e desafios da política territorial de desenvolvimento rural no Brasil</b>	<b>138</b>
Nelson Giordano Delgado e Betty Nogueira Rocha	
<b>Bancada ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo</b>	<b>155</b>
Regina Bruno	
<b>A política agrária e rural do governo Temer</b>	<b>169</b>
Lauro Mattei	

PARTE III

<b>Sistema alimentar, abastecimento e preços dos alimentos</b>	178
<b>Abastecimento alimentar, inflação de alimentos e o contexto urbano no Brasil</b>	179
<i>Renato S. Maluf</i>	
<b>Tendências atuais dos preços dos alimentos e repercussões sobre a segurança alimentar no Brasil</b>	194
<i>Juliana Speranza e Karina Yoshie Martins Kato</i>	
<b>Sistemas alimentares descentralizados: um enfoque de abastecimento na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional</b>	214
<i>Renato S. Maluf e Lidiane Fernandes da Luz</i>	
<b>As biotecnologias: repercussões no sistema agroalimentar e para a agricultura familiar</b>	225
<i>John Wilkinson</i>	

PARTE IV

<b>Configurações sociais e políticas diferenciadas para o meio rural</b>	233
<b>A juventude rural e as políticas públicas: identidade e reivindicação por direitos sociais</b>	234
<i>Sérgio Botton Barcellos</i>	
<b>A política pública para as comunidades remanescentes de quilombo no Brasil: ambiguidades e tensões</b>	246
<i>Andrey Cordeiro Ferreira</i>	
<b>Agricultura familiar e a nova ruralidade entre 2004 a 2014</b>	257
<i>Mauro Eduardo DelGrossi</i>	

PARTE V

<b>Agricultura familiar, agroecologia e saúde coletiva</b>	269
<b>Agricultura familiar na América Latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e da agroecologia</b>	270
<i>Eric Sabourin e Paulo Niederle</i>	
<b>As políticas em favor da agroecologia na trajetória do Ministério do Desenvolvimento Agrário: uma mirada retrospectiva</b>	287
<i>Claudia Job Schmitt</i>	
<b>A incorporação de um enfoque agroecológico às políticas de crédito rural e de financiamento da agricultura familiar: questões para debate</b>	301
<i>Claudia Job Schmitt e Karina Kato</i>	
<b>Agricultura, saúde coletiva e produção de alimentos: uma agenda para a política e a gestão públicas</b>	312
<i>Marcelo Firpo de Souza Porto</i>	

# Questões conjunturais e de políticas públicas sobre temas agrários, agrícolas e rurais

*Renato S. Maluf e Georges Flexor<sup>1</sup>*

## Apresentação

A coletânea de artigos que compõe a presente publicação tem origem no projeto desenvolvido pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa)<sup>2</sup> em conjunto com o Núcleo de Estudos sobre Agricultura e Desenvolvimento (Nead) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA),<sup>3</sup> que contou com apoio da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO). O projeto teve início em 2013. Seu objetivo era desenvolver subsídios técnicos nos temas referentes à política econômica, agrícola e de formação e regulação de preços no âmbito nacional e internacional, bem como às dinâmicas e relações de interdependência entre as atividades rurais e urbanas, visando à qualificação da atuação do MDA. Para tanto, foi constituído o Grupo Permanente de Análise de Conjuntura (GPAC), integrado por pesquisadores vinculados ao Oppa e contando também com a contribuição de colegas do próprio CPDA/UFRRJ e de outras instituições de ensino e pesquisa.

Pode-se dizer que o GPAC consistiu em experiência peculiar, talvez mesmo inédita e desafiadora para ambos os lados envolvidos, a saber, pesquisadores da academia e gestores públicos. Isso porque, dos primeiros, esperava-se que respondessem a demandas da agenda governamental – no caso, a partir do MDA – com informações e reflexões que pudessem contribuir para a avaliação de políticas, programas e ações governamentais ou para a formulação e a implementação de novos programas. Já os gestores se viam confrontados com o debate e a avaliação periódicos sobre sua própria atuação por observadores externos – claro, sob o pressuposto da abertura e da confiança recíprocas. Não é difícil imaginar os desafios para combinar as agendas da pesquisa acadêmica e do governo, ambas possuindo ritmos, olhares e linguagens bastante distintos, por vezes, mesmo conflitantes. Além disso, o projeto teve que se ajustar à mudança na composição da equipe governamental quando da troca de ministro ocorrida em 2015, implicando revisão de prioridades e modo de operação. Mais significativo, porém, foi o ajuste na condução do projeto com a assunção do governo Temer, em meados de 2016.

Em sua etapa inicial, o projeto se desenvolveu com base em reuniões mensais no gabinete do ministro, reunindo sua assessoria direta e gestores das várias áreas do Ministério, além dos pesquisadores do Oppa vinculados ao projeto. Os temas a tratar eram identificados em consonância com a conjuntura nacional e internacional e também como desdobramento dos debates durante as reuniões, podendo resultar de demanda do Ministério ou de proposições dos pesquisadores. Gestores de outras áreas do governo podiam ser convidados para as reuniões se o tema em pauta assim requeresse. Numa segunda etapa, a partir de 2015, optou-se pela realização de seminários abertos a gestores de qualquer setor do governo federal, porém com especial atenção aos quadros do

<sup>1</sup> Renato S. Maluf é professor titular do CPDA/UFRRJ, integrante do Oppa e coordenou o projeto GPAC de agosto de 2015 a março de 2017. Georges Flexor é professor associado do IM/UFRRJ, integrante do Oppa e coordenou o projeto GPAC de maio de 2014 a julho de 2015. O projeto foi coordenado pelo prof. Jorge O. Romano (CPDA/UFRRJ) de seu início até abril de 2014.

<sup>2</sup> O Oppa é um grupo interinstitucional de pesquisa vinculado ao Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

<sup>3</sup> Com a extinção do Ministério, em 2016, o projeto ficou sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), localizada na Secretaria de Governo da Presidência da República.

próprio MDA interessados nos temas a serem apresentados pelos pesquisadores, definidos em comum acordo entre a coordenação do Nead e a do projeto GPAC.

Concluído em março de 2017, o projeto produziu resultados bastante significativos. O mais expressivo deles consistiu no conjunto de 28 textos com análises conjunturais abordando um vasto espectro de temas, boa parte deles apresentados e debatidos nas sessões ocorridas em Brasília. O conjunto completo está disponível na página da internet do Oppa. Uma seleção desses textos foi reformulada pelos respectivos autores com vistas a integrar a presente publicação, ao lado de textos especialmente demandados para tanto. Os debates ocorridos em Brasília, tanto na forma de reuniões de gabinete com assessores ministeriais e gestores de programas quanto naquela de seminários abertos a interessados, aportaram contribuições relevantes para a qualificação da gestão pública em áreas de interesse do MDA. Em sua etapa final, o projeto apoiou a elaboração de textos vinculados a pesquisas de campo realizadas pelos professores do CPDA e respectivos(as) orientados(as) de doutorado, também disponíveis na página do Oppa. Um *clipping* de notícias veiculadas nos principais meios de comunicação sobre temas abrangidos pelo projeto foi elaborado para o período de agosto a dezembro de 2016 e também está disponível para consulta. A importante inflexão nos rumos das políticas públicas ocorrida no Brasil em 2016 e as incertezas nos cenários nacional e internacional levaram o projeto a realizar o Seminário Nacional Perspectivas das Políticas para Agricultura e Desenvolvimento Rural, evento acadêmico que reuniu, na cidade do Rio de Janeiro, os principais pesquisadores que se dedicam ao estudo das políticas públicas para a agricultura e o meio rural no Brasil.

Por fim, o livro ora apresentado constitui um produto que reúne um número expressivo de textos analíticos oriundos do projeto GPAC, oferecendo uma contribuição que julgamos de grande relevância para a reflexão sobre um amplo espectro de questões agrárias, agrícolas e rurais e suas implicações de política pública de autoria de profissionais com formação diversa e reconhecida competência acadêmica. Sendo esta uma coletânea de textos bastante diversos, optamos por uma estrutura que os reúne em cinco partes segundo a proximidade temática, conforme passamos a apresentar.

### ***Seção I – Dinâmicas fundiárias, questão agrária e governança***

A primeira seção trata fundamentalmente da questão fundiária e das regras e normas que determinam a propriedade da terra, seus usos e modos de gestão. Os textos de Wilkinson, Flexor e Leite e de Castro e Sauer abordam mais diretamente o aumento do controle sobre os recursos fundiários por estrangeiros, destacando os investimentos realizados, as forças por trás desse processo e os dilemas institucionais que esse aumento traz consigo. Para John Wilkinson, os investimentos estrangeiros em terra no Brasil e no cone Sul derivam do fato de que a região está se constituindo num novo eixo do comércio mundial de *commodities* agrícolas, dominado pela demanda chinesa. Explorando os debates sobre *land grabbing*, o autor destaca a escala das operações, a incorporação de terras produtivas visando à oferta de alimentos e biocombustíveis e a variedade de investidores que incluem Estados, empresas estatais e capital privado.

O artigo de Flexor e Leite retoma a questão da estrangeirização de terras. O foco dos autores, no entanto, é a dinâmica do mercado de terras e sua relação com o superciclo de *commodities* que caracterizou o período 2003-2013. O artigo sustenta que a elevação dos preços dos alimentos acarretou um aumento da demanda por terra nos países exportadores desses bens, como o Brasil, e, portanto, uma elevação dos preços dos ativos fundiários (no curto prazo) nesses mesmos países. Em decorrência disso, um volume crescente de recursos foi destinado à produção de alimentos exportados, os proprietários desses recursos se beneficiando do aumento das exportações. Além disso, os autores consideram que a rápida elevação dos preços das *commodities* que usam de forma intensiva a terra incentivou novas formas de apropriação das rendas fundiárias e alterou a lógica produtiva e patrimonial que lastreia a atividade. É nesse contexto que o processo de estrangeirização de terras brasileiras – que não é recente – ganha novo impulso.

O artigo de Castro e Sauer analisa de forma comparativa a trajetória da legislação brasileira sobre estrangeirização e apropriação de terras nas últimas décadas. Para os autores, a Lei nº 5.709, de 1971, e os Projetos de Lei nº 2.289, de 2007, e 4.059, de 2015, são dispositivos normativos que permitem uma melhor compreensão dos mecanismos institucionais que regulam o controle estrangeiro dos ativos fundiários no Brasil. Com uma recuperação histórica da legislação, mostram que, desde os anos 1960, há uma progressiva perda, por parte

do Estado, do controle efetivo sobre a aquisição de terras. No cenário de *boom* de *commodities*, essa perda de controle, segundo os autores, se traduz em uma estrangeirização que, ao lado da industrialização da agricultura e da “revolução verde”, representa uma ameaça à reprodução de milhões de camponeses, indígenas e demais populações tradicionais.

Os demais artigos da seção não se relacionam diretamente com a questão da estrangeirização das terras; no entanto, mantêm o foco na questão fundiária. Em conjunção com os três artigos anteriores, relembram a importância e a especificidade da terra como ativo e recurso, assim como a necessidade de estabelecer dispositivos institucionais adequados para seu uso e gestão. O artigo de Costa trata da dinâmica do mercado de terras na Amazônia, uma região marcada pela singularidade de seu bioma e pela expressiva heterogeneidade de sua economia rural. Como destaca o autor, trata-se também de uma região que carece de bases informacionais e institucionais consolidadas e seguras, carência esta que ocasiona incertezas fundiárias, insegurança social e redução de oportunidades econômicas. O artigo de Costa mobiliza um amplo conjunto de dados para proporcionar um panorama da dinâmica do mercado de terras e das estruturas produtivas na Amazônia, contribuindo, nesse sentido, para uma melhor compreensão dessas questões fundamentais para a região.

A falta de informações e conhecimentos sobre terras no Brasil é também destacada no texto de Cazella. No artigo, o autor lamenta o atraso, em nosso país, na montagem de um sistema eficaz de cadastro de terras, dotado de informações sobre as opções e orientações técnico-produtivas dos estabelecimentos agropecuários. Em consequência, haveria um déficit de governança fundiária prejudicial à participação de atores e de organizações que atuam com a temática agrária. Para o autor, a superação desse problema passa pela construção de um eficiente sistema de cadastro de terras, fundamentado em um banco de informações acerca das unidades rurais.

No último artigo dessa seção, de autoria de França e Marques, a questão da governança da terra volta à tona. No entanto, dessa vez, os autores evidenciam alguns avanços realizados na última década. Para eles, a participação do Brasil na elaboração e implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional representa um potencial para orientar a atuação de diferentes atores na formulação de políticas de segurança alimentar e nutricional, de reforma agrária e desenvolvimento rural combinadas com as novas prioridades da política externa.

## ***Seção II – Estado, políticas para o campo e atores sociais rurais***

Os textos dessa seção abordam o envolvimento do Estado na ordenação dos espaços rurais e na agricultura, seja para fortalecer as cadeias de *commodities* agrícolas como a soja, seja para estimular a produção familiar. Essa seção destaca também os condicionantes políticos das políticas para o meio rural brasileiro e oferece, no artigo de Kato, Leite e Delgado, um panorama das diretrizes que orientam a nova política agrícola norte-americana.

O artigo de Wesz Jr. e Grisa analisa a participação da soja no crédito rural “tradicional” e no Pronaf, destacando seu desempenho histórico, as dinâmicas regionais e suas características gerais. Evidencia o fato de que o grão se consolidou, tanto no crédito rural “tradicional” quanto no Pronaf, como a principal lavoura financiada e que tem ampliado a cada ano a sua fatia sobre o montante de recursos. Para os autores, essa dinâmica traz consigo uma reflexão sobre as consequências das ações do Estado no que tange à promoção do desenvolvimento rural sustentável. A temática do financiamento da produção agroindustrial é retomada por Wesz Jr. em um artigo que analisa a trajetória do Pronaf Agroindústria entre 1998/99 e 2016/17. O autor demonstra que essa política tem passado por mudanças importantes e com efeitos distributivos que merecem atenção. As alterações nas condições de financiamento e a ampliação do público beneficiado (incorporando, cada vez mais, produtores com maior renda) provocaram uma dissolução dos princípios e resultados iniciais do Pronaf Agroindústria, com destaque para o surgimento de um “novo público”: as grandes cooperativas, associações e outras organizações jurídicas de maior porte.

Delgado e Rocha abordam o tema da gestão social das políticas com um artigo voltado para a política territorial de desenvolvimento rural no Brasil. Com um diagnóstico ambíguo, reconhecem que essa política representa uma inovação institucional importante no campo das políticas públicas para o meio rural; contudo, de modo crítico, destacam tratar-se de uma política pública “incompleta”, carente de força política e de instrumentos institucionais que lhe permitam dar sustentabilidade aos processos sociais que consegue desencadear ou que pretende apoiar. Em particular, ressaltam a ausência de uma burocracia estatal adequada à implementação

da gestão social e à formulação de propostas de desenvolvimento rural, assim como a falta de um marco jurídico para os territórios recém-criados.

O texto de Bruno é uma reflexão sobre a ação coletiva dos parlamentares organizados na bancada ruralista do Congresso Nacional, uma coalizão política estratégica na formulação de políticas públicas no Brasil. A partir de uma análise das elites rurais, a autora mostra como estas mobilizam diversos recursos (simbólicos, sociais, políticos ou econômicos) para defender o que consideram seu direito mais fundamental: a propriedade sobre a terra. Além disso, chama atenção para a força do pensamento conservador dessa elite rural, conservadorismo este que se traduz no não reconhecimento dos direitos dos grupos subalternos e na defesa da seletividade no acesso às políticas públicas. Para Bruno, existe uma identidade ruralista marcada pela ambivalência: de um lado, há uma defesa da agricultura tecnicamente modernizada; por outro, padrões de conduta conservadores.

A contribuição de Mattei reside na análise da evolução atual das políticas para o rural brasileiro. O texto apresenta uma breve discussão das ações em curso na área da política agrária e de desenvolvimento rural. Crítico, considera haver uma opção clara por um projeto de desenvolvimento agrário e rural voltado para uma minoria em detrimento da maioria representada pelos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, extrativistas, quilombolas, povos indígenas, entre outros. O projeto atual seria, segundo o autor, uma resposta às pressões e demandas das elites rurais conservadoras anteriormente destacadas no texto de Bruno.

Contrastando com o cenário brasileiro, o texto de Kato, Leite e Delgado apresenta o *modus operandi* do seguro agrícola consagrado pela nova Farm Bill de 2014, a política agrícola norte-americana. Argumentam os autores que o seguro agrícola tende a ser o instrumento privilegiado pelos formuladores de políticas públicas norte-americanos. Esse privilégio decorre do fato de ele permitir uma maior estabilização dos preços agrícolas e, ao mesmo tempo, representar um instrumento promissor de gestão dos riscos associados aos efeitos das mudanças climáticas. A experiência norte-americana sugere também que o seguro agrícola alcança produtores de forma diferenciada, beneficiando sobremaneira aqueles que apostam seus recursos mais sensíveis e/ou com maiores extensões. Refletindo sobre as possíveis consequências dessa orientação da lei agrícola norte-americana, Kato, Leite e Delgado sustentam que as medidas tomadas podem ter impacto no preço das *commodities* agrícolas no mercado internacional na medida em que podem incentivar a produção num país que ainda é um importante produtor e exportador.

### ***Seção III – Sistema alimentar, abastecimento e preços dos alimentos***

A relevância adquirida pelas questões relacionadas aos alimentos nos últimos 15 anos, bem como as inovações introduzidas nas políticas públicas nesse campo a partir de 2003, repercutiram naturalmente na agenda de temas do GPAC, estando reunidos nessa seção da coletânea os textos que tratam mais diretamente dessas questões. No texto sobre abastecimento alimentar, inflação de alimentos e o contexto urbano no Brasil, Renato Maluf apresenta uma proposição para tratar da questão do abastecimento em debate no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), apontando as carências das políticas e ações públicas brasileiras nesse campo, bem como os requisitos para a instituição de uma política nacional orientada pelas perspectivas da soberania e segurança alimentar e nutricional. O autor ressalta que o tema ganhou maior relevância diante da inflação de alimentos em curso no país desde a crise alimentar mundial iniciada em 2006/07. Por fim, confere atenção especial às questões propriamente urbanas colocadas pela perspectiva de abastecimento sugerida, que constitui uma dimensão dessa problemática cada vez mais presente na agenda de pesquisa e de políticas públicas.

Guardando relação com o anterior, o texto de Juliana Simões Speranza e Karina Kato se dedica à análise mais detida e baseada em farta evidência estatística das tendências dos preços dos alimentos com vistas a explorar suas repercussões sobre a segurança alimentar no Brasil. Duas conexões discutidas no texto chamam atenção. Uma delas diz respeito aos elos entre a formação dos preços agroalimentares internos e o comportamento (e recente volatilidade) dos preços internacionais das *commodities* agroalimentares, convencionalmente utilizados como indicadores da tendência internacional dos preços dos alimentos, ainda que a correspondência entre estes e as *commodities* não seja exata. Nesse caso, as repercussões sobre a segurança alimentar dizem respeito, mais propriamente, aos impactos nos preços agrícolas e, particularmente, sobre a agricultura de base familiar. A segunda conexão explorada pelo texto corresponde, justamente, aos elos entre os preços agroalimentares e os

preços de venda ao consumidor de uma cesta de produtos alimentares. Dela, as autoras extraem implicações do comportamento dos preços dos alimentos propriamente ditos na segurança alimentar, agora na perspectiva dos impactos no acesso aos alimentos.

Os dois textos seguintes dessa seção enveredam pela análise de aspectos dos sistemas alimentares. Renato Maluf e Lidiane Fernandes da Luz sugerem a utilização da noção de sistemas alimentares descentralizados para analisar a coexistência de distintos sistemas alimentares, o que caracteriza o abastecimento alimentar das localidades (basicamente núcleos urbanos) e do território em que se localizam. Com essa abordagem, os autores pretendem mostrar que o acesso aos alimentos pela população em sua heterogeneidade, suas escolhas alimentares e a própria conformação da paisagem rural estão sob influência do entrecruzamento de dinâmicas socioeconômicas e políticas com distintas amplitudes ou escalas (global, nacional e local-territorial). Essa mesma abordagem é utilizada, ainda de forma exploratória, na análise de algumas características do abastecimento alimentar da cidade de Juazeiro (BA) e do território sertão do São Francisco, aí incluídas a participação da agricultura familiar localizada no território.

O capítulo elaborado por John Wilkinson aborda uma questão de indiscutível atualidade e relevância que consiste na emergência de novas biotecnologias no mundo e no Brasil, tema eivado de controvérsias e de grande sensibilidade no que diz respeito às suas repercussões no sistema agroalimentar e, particularmente, para a agricultura familiar. O foco do capítulo está no uso de sementes transgênicas e sua ocorrência já dominante em várias cadeias de *commodities*, contando com a participação da agricultura de base familiar em algumas delas, porém confrontada com preocupações crescentes com a saúde humana e o meio ambiente. Nesse contexto, o autor explora questões relacionadas à pesquisa genética e a formas organizacionais que tornariam possível o acesso, pela agricultura familiar, às novas tecnologias em face dos limites identificados no recurso a conhecimentos tradicionais.

#### ***Seção IV – Configurações sociais e políticas diferenciadas para o meio rural***

Essa seção reflete as novas demandas de políticas públicas para o meio rural brasileiro e latino-americano, demandas estas que não têm a questão do apoio à produção agropecuária como foco. O artigo de Barcellos procura descrever e problematizar o processo de configuração das políticas públicas para a juventude rural no Brasil. Argumenta que tais políticas devem ser entendidas como um produto e uma expressão da identidade política da “juventude rural”. Considera que, ainda que a categoria jovem/juventude rural esteja muitas vezes associada a uma determinada população rural no Brasil, geralmente marginalizada, ela tem sido apropriada por outros grupos de jovens que vivem no espaço rural, o que traduz uma demanda por direitos abrangentes.

Em seu artigo, Cordeiro Ferreira trata também de uma política tradicionalmente ausente do *mix* de ações públicas para o meio rural: a política para comunidades remanescentes de quilombos no Brasil. Recuperando a trajetória da institucionalização das comunidades remanescentes de quilombos, o autor salienta os dilemas enfrentados pela ampliação da esfera de atuação do Estado e sua base legal: 1) os conflitos possíveis entre as convenções legais próprias do Estado e aquelas com as quais as comunidades de remanescentes de quilombos se organizam; e 2) a preservação dos saberes e práticas de resistência que a política pode alterar.

O artigo de Del Grossi busca atualizar o importante debate do final dos anos 1990 sobre o novo rural brasileiro e a pluriatividade no Brasil. Mais especificamente, analisa a evolução das pessoas ocupadas no meio rural e a combinação entre os integrantes das famílias no período recente. O artigo mostra que, de 2004 até 2014, houve um aumento dos rendimentos oriundos do trabalho agrícola entre os agricultores familiares com produção comercial. Na agricultura familiar, por outro lado, ocorreu uma redução dos jovens envolvidos nas atividades produtivas, traduzindo-se no envelhecimento desse tipo de agricultor. Ele evidencia, além disso, a continuidade de uma demanda por residência rural de assalariados e de trabalhadores por conta própria exclusivamente ocupados em atividades não agrícolas, além daquela de famílias sem nenhuma atividade ocupacional.

Essa seção conta, por fim, com um artigo de Sabourin e Niederle que trata do processo de construção e de disseminação regional de políticas públicas para a agricultura familiar no contexto latino-americano. Ressalta, em particular, a crescente pressão exercida pelos movimentos sociais para fazer da agroecologia um novo referencial desse tipo de ação pública. A institucionalização de políticas públicas para a agricultura familiar, segundo os autores, tem a vantagem de ressaltar que o meio rural é sempre mais do que um espaço de produção agrícola.

Todavia, notam também a existência de dificuldades de implementação desse tipo de ação pública e ressaltam que as mudanças políticas em curso na América Latina podem travar o processo de institucionalização da agricultura familiar no subcontinente.

### ***Seção V – Agricultura familiar, agroecologia e saúde coletiva***

Os três capítulos dessa que é a última seção da coletânea têm a agricultura familiar de base agroecológica e sua integração nas políticas públicas como objeto comum, abordado por diferentes ângulos. No primeiro deles, Cláudia Schmitt reconstrói a trajetória de institucionalização do enfoque agroecológico nas políticas e programas dirigidos à agricultura familiar conduzidos pelo MDA ou em arranjos interministeriais. Em sua abordagem, essa trajetória é caracterizada como um processo de inovação com encadeamentos complexos envolvendo atores, conflitos de interesse e visões de mundo que, ademais, desafiam configurações sociais e tecnológicas historicamente estabelecidas. Conclui a autora pela lenta e fragmentada incorporação de “ideias agroecológicas” em instrumentos de políticas públicas, assim como no âmbito dos movimentos sociais, ainda que vislumbre a possibilidade de construção de estratégias em direção distinta, com a criação de espaços próprios de planejamento e participação.

Guarda relação com esse o capítulo seguinte, no qual Cláudia Schmitt e Karina Kato analisam como se deu a incorporação do enfoque agroecológico nas políticas de crédito rural e financiamento da agricultura familiar conduzidas pelo governo federal, em particular as questões colocadas no desenho e na implementação de instrumentos de política pública voltados para a inovação social e tecnológica representada pela agroecologia. Amplo levantamento bibliográfico e resultados de pesquisa levam as autoras a apontar diversos fatores com os quais se defronta o apoio à transição agroecológica por meio do crédito oficial, dentre os quais chamam atenção para o receio dos agricultores de tomar crédito para essa finalidade, os próprios limites do instrumento crédito e as dificuldades dos agricultores e também de técnicos com a formatação e contratação de projetos específicos que, não raro, resultam no “encaixe” de componentes de agricultura orgânica ou da transição agroecológica no crédito convencional.

O capítulo de autoria de Marcelo Porto, por sua vez, busca relacionar saúde coletiva, produção e consumo de alimentos saudáveis e políticas públicas no âmbito da crescente importância do campo de pesquisa sobre saúde e ambiente. O autor explora as várias dimensões e os programas em que saúde, nutrição, produção de alimentos e políticas públicas se encontram correlacionados no Brasil. Ganha destaque especial o elevado uso de agrotóxicos na produção de alimentos no país, especialmente na monocultura, não apenas por constituir um problema em si mesmo, com graves riscos para a saúde humana e impactos no meio ambiente, mas também por se tratar de um tema que ocupou a agenda pública no país e no mundo. Ao avaliar alternativas, o autor indica a necessária associação das ações na área da saúde e na promoção de modelos sustentáveis de produção de alimentos saudáveis, notadamente aqueles orientados pelos princípios da agroecologia.

Como se pode constatar nesta breve introdução aos capítulos que compõem a presente coletânea, a amplitude dos temas abordados e o esforço analítico empreendido por seus autores fazem com que os textos ultrapassem os limites das análises convencionais de fenômenos conjunturais, pontuais e de curta duração. Ademais, não são poucas as indicações neles contidas de temas que demandam mais reflexão e pesquisa. Temos certeza que esta coletânea oferece uma contribuição de qualidade e muito oportuna para o cada vez mais inadiável debate de aspectos fundamentais da trajetória recente e de perspectivas da sociedade brasileira.

Rio de Janeiro, Outubro de 2017

## PARTE I

# Dinâmicas fundiárias, questão agrária e governança

# *Land grabbing* e estrangeirização de terras no Brasil

John Wilkinson

## Introdução

Este artigo pretende dar uma visão geral do recente fenômeno de investimentos estrangeiros de grande vulto em terras brasileiras. Assim, começamos com uma breve discussão em torno da definição de *land grabbing* e “estrangeirização”, o termo mais adotado no Brasil para caracterizar essa nova dinâmica de investimentos em terras agrícolas que, ainda assim, tem paralelos históricos que ajudam a apreciar o seu significado atual, o que apontaremos brevemente. Em seguida, nos detemos sobre três características desses investimentos que talvez sejam aqueles que melhor captem a sua especificidade. Trata-se, em primeiro lugar, de investimentos de grande envergadura, sugerindo, portanto, que resultam de decisões estratégicas de atores econômicos de peso. Isso nos leva, em segundo lugar, a indagar sobre os motivos para essa repentina valorização de um ativo historicamente deixado nas mãos de atores tradicionais, o que, por sua vez, dirige o questionamento, em terceiro lugar, para as origens do capital envolvido nesses investimentos.

Completamos essas considerações com uma discussão sobre o surgimento das *mega farms*, que parece mais relacionado a transformações tecnológicas e novos modelos organizacionais que a uma simples adequação a investimentos em grande escala de terras. Como entender essa convergência entre *land grabbing* e *mega farms*?

O Brasil e o cone Sul atraem investimentos em terra porque estão constituindo um novo eixo do comércio mundial de *commodities* agrícolas dominado pela demanda chinesa. Os setores que têm atraído mais investimentos em terra são facilmente identificáveis. Além das cadeias de proteína animal, tanto soja e milho quanto carnes, a região se tornou o lugar privilegiado para investimentos no novo mercado de biocombustíveis – sobretudo etanol da cana-de-açúcar – atraídos pela perspectiva de mercados globais. As empresas líderes de papel e celulose se deslocam dos seus lugares de origem, nos países nórdicos e no Canadá, e trocam florestas de pinho no Norte pelas de eucalipto no Sul, árvore que cresce duas ou até três vezes mais rápido.

O que impressiona é a variedade dos tipos de capital que têm se interessado por investimentos em terra no Brasil e no cone Sul. A demanda pelos produtos dessas grandes cadeias de *commodities* agrícolas estimula uma onda de investimentos das grandes empresas do setor, oriundas de um amplo leque de países. Fundos especulativos são atraídos pelo aumento nos preços da terra e fundos soberanos de países emergentes com poucos recursos naturais e preocupados com a segurança alimentar de longo prazo também aumentam os seus investimentos. Os nascentes mercados para serviços ambientais igualmente atraem investidores (WILKINSON, BASTIAAN e DI SABBATO, 2012).

As próprias empresas líderes nos diferentes países do cone Sul estendem os seus investimentos para os países vizinhos, procedimento facilitado pelas legislações liberalizantes dos anos 1990, e promovem uma crescente regionalização de cadeias agroindustriais. Empresas brasileiras do setor agroalimentar vão mais além e iniciam um processo de transnacionalização que inclui investimentos em terras ou *land grabbing* tanto na América Latina quanto no continente africano.

Após analisar essas tendências, discutimos, nas duas últimas seções, as soluções propostas em distintos foros globais que visam regular esses investimentos, bem como as medidas tomadas e atualmente em trâmite no Brasil. Concluímos com algumas considerações sobre a eficácia desse novo quadro regulatório.

# O que é *land grabbing* e estrangeirização? Definições e contextualização

A “grilagem” de terras tem sido uma constante na história agrária brasileira, caracterizada pela ocupação sucessiva de fronteiras por meio da apropriação de terras públicas ou da expulsão de populações munidas apenas de direitos consuetudinários. Para além da dimensão “em grande escala”, frequente, porém não constitutiva desse processo, a noção de *land grabbing* cabe como uma luva para captar a experiência brasileira de grilagem, mas pouco serve para identificar uma nova dinâmica. Como alternativa, os estudos brasileiros ressaltam outro aspecto desses investimentos – a sua condução por atores e capitais estrangeiros – e preferem a terminologia “estrangeirização”. Deve-se reconhecer, ao mesmo tempo, as limitações dessa caracterização num país como o Brasil, com um grau de desenvolvimento que crescentemente dilui as fronteiras que separam entidades e capitais por países de origem.

O *Journal of Peasant Studies* (JPS) e redes e atividades associadas têm sido foros privilegiados para a análise e a discussão do fenômeno do *land grabbing*. A seguinte definição, extraída de um artigo publicado no referido periódico, talvez capte melhor os seus distintos elementos:

Neste artigo, defino os acertos atuais envolvendo terras que constituem *land grabbing* como aquisições em grande escala por meio da compra, aluguel ou outras formas de acessar as terras que estão sendo produtivamente utilizadas ou são potencialmente cultiváveis por investidores corporativos visando produzir cultivos alimentares ou não alimentares para aumentar a oferta em mercados domésticos ou globais ou conseguir um retorno favorável ao investimento. A motivação explícita para essas ações são os aumentos nos preços globais de alimentos. Por grande escala, entende-se aquisições de pelo menos 200 hectares, embora tal corte seja claramente arbitrário – 200 hectares de terras irrigadas no Sudeste da Ásia são muito diferentes de 200 hectares nas terras áridas no Cabo da África. Investidores corporativos que adquirem terras podem ser Estados, empresas estatais ou capitais privados, e podem ser envolvidos na agricultura, na indústria ou no setor financeiro (HOLMES, 2014).

Essa definição capta bem a combinação de fatores que caracteriza o *land grabbing* e a define como um desenvolvimento novo. Destaca a escala das operações, a incorporação de terras produtivas visando à oferta agrícola num contexto de aumentos nos preços globais de alimentos, bem como a variedade de investidores que incluem Estados, empresas estatais e capital privado. Trataremos de cada um desses aspectos nas seções que seguem.

Embora se trate de um fenômeno novo em relação ao passado recente, existem claros paralelos históricos. Nesse sentido, o Brasil, cujas terras foram apropriadas por Portugal e dedicadas à produção de matérias-primas para os mercados da Europa, constitui um caso exemplar. Mais tarde, a Inglaterra sistematizou a apropriação de terras alheias para suprir as suas necessidades de alimentos e matéria-prima industrial. O Japão seguiu o mesmo caminho na Ásia na mesma fase do seu desenvolvimento. Nesses casos, a colonização formal desses países acompanhou a apropriação de suas terras. Nos dias de hoje, quando vários países “emergentes” se encontram na mesma fase de desenvolvimento, o colonialismo clássico já não é uma opção. A forte presença de Estados e empresas estatais como investidores sugere que o fenômeno de *land grabbing* é, em parte, uma nova variante de apropriação de terras em tempos que excluem o recurso ao colonialismo.

## Escala, motivos e origem

Foi a ONG Grain que primeiro chamou atenção para o fenômeno de grandes investimentos em terras e que o batizou de *land grabbing*, dedicando-se à montagem e ao acompanhamento de um banco de dados para mapear esses investimentos a partir de notícias publicadas na imprensa. Em seguida, a International Land Coalition (ILC), uma rede que reúne 116 organizações de 50 países, em parceria com a FAO, a Comissão Europeia e a Gates Foundation, estabeleceu o Land Portal com a mesma finalidade. Posteriormente, foi desenvolvido o site Land Matrix em colaboração com o Instituto Francês de Pesquisa em Agricultura Tropical (Cirad) e o órgão de

cooperação do governo alemão (GIZ), bem como vários centros acadêmicos. O Centro Internacional de Pesquisa Florestal (Cifor) também montou um banco de dados sobre essas aquisições.

Com base nesses dados, um estudo do Banco Mundial confirmou a novidade e a abrangência desses investimentos. Para essa instituição, trata-se de “aquisições transnacionais ou transfronteiriças de terras em grande escala” (AREZKI, DEININGER e SELOD, 2011). Esse estudo chamou atenção para a velocidade e a escala desses investimentos – de 1961 a 2007, a expansão média de terras cultivadas na África foi de 1,8 milhão de hectares contra uma demanda para terras, somente no ano de 2009, de 39,7 milhões de hectares segundo os dados da Grain e da ILC. Com base numa análise econométrica desses dados, o principal atrativo que influenciaria o destino desses investimentos seria a “disponibilidade” de terras.<sup>1</sup> Por país de origem dos investimentos, o fator dominante foi a dependência de importações de alimentos. O destino desses investimentos foi correlacionado a países “com uma governança fraca das suas terras e baixa proteção dos direitos tradicionais sobre as terras” (AREZKI, DEININGER e SELOD, 2011). Essa conclusão influenciou a promoção subsequente dos Princípios para Investimentos Responsáveis na Agricultura (Prai) pelo Banco Mundial.

Os bancos de dados sobre *land grabbing* mencionados anteriormente são atualizados em tempo real e, a depender da fonte, nem sempre é possível distinguir entre investimentos anunciados e investimentos contratados. Mesmo estes últimos precisam ser acompanhados para que se possa averiguar se se tornaram operacionais ou se foram posteriormente cancelados. No seu relatório de 2011, o Land Portal identificou 1.217 transações registradas desde 2000, envolvendo 83 milhões de hectares. A África foi o principal alvo, com 754 transações abrangendo 56,2 milhões de hectares, 4,8% de toda a terra agricultável no continente, em uma área equivalente ao Quênia. A Ásia vem em segundo lugar, com 17,7 milhões de hectares, seguida pela América Latina, com sete milhões de hectares (cf. <http://landportal.info/news/>).

Em 2012, a Grain elaborou um estudo com critérios mais rigorosos. Com base em anúncios de investimentos de grande escala para cultivos alimentares divulgados a partir de 2006 e que não haviam sido cancelados, 416 transações foram identificadas, num total de 35 milhões de hectares e ritmo anual de 10 milhões de hectares (cf. [www.grain.org](http://www.grain.org)).

Os motivos para essa onda de investimentos viraram objeto de muito debate. Ao coincidir com a explosão dos preços de *commodities* agrícolas em 2007/2008, as interpretações dessa crise naturalmente influenciaram a apreciação dos motivos para os investimentos maciços em terras. Muitos analistas identificaram fatores especulativos por trás dos aumentos súbitos nos preços de *commodities* agrícolas, relacionados ao relaxamento das regras de participação nessa bolsa, ao colapso das ações de outros setores ou como mais uma expressão do crescente domínio do capital financeiro sobre a economia global. A compra maciça de terras, por outro lado, sugere que os motivos extrapolam especulações conjunturais e decorrem de transformações nas expectativas de oferta e demanda de produtos agrícolas (FAO, 2011).

Dois fatores, inter-relacionados e cada um deles com vários desdobramentos, destacam-se a partir dos anos 2000: os desafios para atender à demanda futura de alimentos dado o crescimento e a distribuição da população global (mais dois bilhões de pessoas até 2050, fundamentalmente no mundo “em desenvolvimento”, sobretudo na África) e a promoção dos biocombustíveis diante das perspectivas (naquele momento) de esgotamento do petróleo e da necessidade de se adotar medidas para enfrentar o aquecimento global. Assim, grandes investimentos podem ser motivados pelo imperativo de assegurar terras como reserva de valor em face dessa perspectiva de se tornarem um bem cada vez mais escasso. À luz dos exemplos históricos mencionados anteriormente e diante desse cenário, podemos esperar que países com recursos agrícolas limitados, em rápido crescimento e enfrentando o desafio adicional de populações em transição para uma dieta de proteína animal tenham nessas condições a motivação para investir em terras em países terceiros. Ao mesmo tempo, as ambiciosas metas de desenvolvimento de biocombustíveis estabelecidas simultaneamente pelos Estados Unidos e pela União Europeia a partir de 2003 acrescentaram abruptamente uma nova demanda em competição com as áreas agrícolas dedicadas à produção de alimentos (HLPE, 2013).

1 Definidas como “terras com alto potencial para cultivação sem irrigação, atualmente não sendo utilizadas, e excluindo florestas, áreas de proteção e áreas com populações acima de um patamar dado” (AREZKI, DEININGER e SELOD, 2011).

Cada um desses três motivos contribuiu para a onda de investimentos a partir de meados da primeira década dos anos 2000. Além da aparente maior disponibilidade de terras, a atratividade do continente africano foi incrementada pela política de biocombustíveis da União Europeia, que previa explicitamente um abastecimento por parte de países terceiros para alcançar as suas metas, tendo acordado acesso preferencial para os países africanos ao mercado europeu com base no acordo Tudo menos Armas (EUROPEAN BIOFUELS DIRECTIVE, 2003). Ao se tratar, nesse período, dos chamados biocombustíveis de primeira geração, que usam cultivos alimentares como insumos, é difícil distinguir entre investimentos visando assegurar abastecimento alimentar e aqueles para a produção dos referidos combustíveis. Constituem uma exceção os investimentos para a promoção de plantações da *jatropha* para biodiesel, uma planta não comestível que suscitou muitas esperanças (em geral, frustradas) nesses anos (DIAZ-CHAVEZ et al., 2010). Uma pesquisa publicada pela Grain identificou alimentos, seguido por biocombustíveis, como os motivos principais dos investimentos. No mesmo ano, um estudo realizado para o Departamento de Cooperação do Reino Unido (DfID) concluiu que “o *driver* mais importante dos investimentos transnacionais de terras parece ser os biocombustíveis” (HOLDEN, 2012).

Na Europa, uma oposição crescente aos biocombustíveis levou a uma revisão para baixo das suas metas, o que esfriou os investimentos em terras africanas, sobretudo no que se refere aos projetos de *jatropha*, mas também de dendê e cana-de-açúcar. Ao mesmo tempo, nos Estados Unidos, o teto de 10% de *blending* de etanol já estava sendo alcançado, o que diminuiu as perspectivas de fornecimento a partir da América Central, deixando a cana-de-açúcar do Brasil apenas com a opção da janela para *advanced fuels*. A diminuição dos investimentos em terras a partir de 2012 tende a confirmar a interpretação de que os biocombustíveis constituíram a sua motivação principal (FAO, 2013).

A pluralidade dos motivos também se expressa na variedade de tipos de investidores, com destaque para os fundos de investimento (tanto pensões quanto *private equity*), normalmente em parceria com capitais ou testas de ferro domésticos (FAIRBAIRN, 2013). Significativa também é a presença de países ricos em recursos e com pressões populacionais, mas com escassos recursos naturais. O investimento da Coreia do Sul em Madagascar se tornou um caso célebre, provocando a queda do governo depois de protestos populares e a rescisão do contrato. Países do Oriente Médio e a Índia investem no norte da África, sobretudo na Etiópia e no Sudão (COTULA, DYER e VERMEULEN, 2008). Acima de tudo, a China indica ter uma estratégia global para assegurar acesso a matéria-prima, o que também inclui investimentos diretos para ter acesso a terra (FENGXIA, 2007).

O Brasil também tem se tornado um *player* no continente africano, inicialmente pelo estabelecimento de relações privilegiadas com as ex-colônias portuguesas por meio das suas empresas de construção e de energia e, mais recentemente, por seu protagonismo na promoção de um mercado global de etanol, visto também como nova estratégia de desenvolvimento para os países africanos. A região da savana de Moçambique, que desonta como uma nova fronteira de grãos, tem igualmente despertado o interesse do setor da soja. Como no caso da Europa, a redução das expectativas em torno de um mercado global de etanol, bem como a crise atual desse setor no Brasil, parece ter frustrado maiores iniciativas (WILKINSON, 2013).

## *Mega farms* e um novo modelo agrícola

Interpretações que enfatizam motivos especulativos não precisam se deter sobre a dinâmica produtiva associada a esses investimentos. Para as explicações que priorizam os biocombustíveis ou a segurança alimentar, porém, uma reflexão sobre as implicações da escala da demanda se impõe. Embora existam diversas formas de atender à demanda em grande escala, seja por associação em cooperativas ou por meio de contratos de integração, essa onda de grandes investimentos em terra vem associada ao surgimento do que se chama de *mega farms*, cujo significado está sendo objeto de debate, inclusive pelo Banco Mundial (DEININGER e BYERLEE 2011).

Devemos entender as *mega farms* como um simples subproduto de *land grabbing* em grande escala que reproduz o modelo das *bonanza farms* do Meio-Oeste norte-americano, analisadas por Rosa Luxemburgo, cuja falta de vantagens produtivas de escala levou a seu desaparecimento na Grande Depressão dos anos 1870 (LUXEMBURG, 1951 [1913])? Ou estamos testemunhando o surgimento de um novo modelo agrícola viabilizado pela convergência de tecnologias biológicas e informáticas? Nesse contexto, a enorme escala das operações agrícolas de grãos no cone Sul tem chamado atenção. O novo modelo de produção, que combina sementes

transgênicas, plantio direto e agricultura de precisão (mecanização, informática, GPS), exige propriedades individuais a partir de dois a três mil hectares. A inovação mais radical, porém, consiste no surgimento de empresas (a mais famosa sendo Los Grobo) que gerenciam dezenas de granjas com base no manejo de sistemas de informação e na transformação da atividade agrícola em serviços discretos que podem ser terceirizados para uma rede de empresas especializadas (ANLLÓ, BISANG e KATZ, 2015). Muito embora o *land grabbing* e esse novo modelo de gerenciamento em rede de atividades agrícolas sejam tendências distintas, não é difícil identificar um grande potencial de convergência entre ambos.

### ***O Brasil, o cone Sul e a regionalização***

A partir da primeira década de 2000, o Brasil e o cone Sul despontavam como o novo eixo do comércio mundial de grãos, sobretudo de soja, e de carnes. Esse espaço regional já havia suplantado os Estados Unidos na liderança tanto da produção quanto da exportação de soja e exibia taxas de crescimento bem maiores, com a China substituindo a Europa e o Japão como o principal destino dessa mercadoria. Ao mesmo tempo, a produção de etanol a partir da cana-de-açúcar explodiu no Brasil, com a expectativa de se tornar o maior fornecedor de um mercado global em rápido crescimento. Já desde a década de 90, as grandes empresas canadenses e nórdicas de celulose iniciaram uma migração para o cone Sul, onde as monoculturas de eucalipto crescem três vezes mais rápido do que o pinho nos países do Norte (LERRER e WILKINSON, 2016). Em contrapartida, as empresas líderes nesses setores no Brasil e, em menor grau, na Argentina iniciaram seu próprio processo de transnacionalização (WILKINSON, WESZ e LOPANE, 2016).

Não é de surpreender, portanto, que o Brasil e o cone Sul tenham se tornado alvos de um amplo leque de capitais interessados em investir em terra e na atividade agropecuária. Numa tipologia elaborada em outro estudo (WILKINSON, BASTIAAN e DI SABBATO, 2012) sobre esse mesmo tema, identificamos:

1. novos investimentos por empresas líderes nos seus setores agrícolas;
2. empresas líderes de cadeias próximas e sinérgicas;
3. empresas fora do setor identificando novas sinergias (energia);
4. empresas de mineração;
5. Estados ricos em capital, mas com insegurança energética e/ou alimentar;
6. fundos de investimentos que incluem commodities agrícolas nos seus portfólios;
7. investimentos visando ao benefício de serviços ambientais;
8. empresas especializadas na compra e venda de terra agrícola.

Os dados do Incra analisados nesse mesmo estudo apontam para 4,3 milhões de hectares de terras em mãos estrangeiras divididas entre 34.371 propriedades, o que certamente subestima o total, dada a prevalência do uso de testas de ferro nessas situações. Nesse período, embora já sujeito a questionamento, o quadro regulatório foi altamente favorável a investimentos por parte de estrangeiros, como consequência das reformas dos anos 1990 que atribuíram a empresas estrangeiras com sede no Brasil o *status* de empresas nacionais.

Ao mesmo tempo, deve-se entender que essa estrangeirização foi identificada precisamente no momento em que o cone Sul passava por uma regionalização das suas empresas líderes nos agronegócios, dominada pela expansão de empresas brasileiras e argentinas em cada um dos respectivos mercados, bem como nos outros países da região – Uruguai, Paraguai e Bolívia. No caso brasileiro, esse movimento foi acompanhado pelo início de um processo vigoroso de transnacionalização das suas próprias empresas (WILKINSON, WESZ e LOPANE, 2016).

### ***Brasil no papel de land grabber***

Mencionamos que, nesses anos, o Brasil se empenhou em criar um mercado global de etanol no qual lideraria as exportações, bem como a transferência de tecnologia e *know-how*. Com esse objetivo, o Brasil promovia investimentos no setor de cana-de-açúcar tanto nos países da América Latina quanto na África. A América Central se tornou um alvo estratégico com o objetivo de entrar competitivamente no mercado norte-americano de etanol, e vários investimentos brasileiros de grande monta foram efetuados nesses países (WILKINSON e HERRERA,

2010). Mencionamos também que o Brasil já havia se estabelecido economicamente nos países africanos de língua portuguesa, sobretudo Angola e Moçambique, nas áreas de energia, mineração e construção. Essas mesmas empresas se tornaram parceiros privilegiados em projetos agroindustriais. No mesmo período, a Embrapa estabeleceu uma sede em Gana com o objetivo de desenvolver uma atuação no continente como um todo. Num projeto de cooperação com o Japão, o Brasil assumiu um papel de liderança na abertura de uma nova fronteira de grãos em Moçambique, no projeto Prosvana, que visava replicar a experiência do cerrado brasileiro (GARCIA e KATO, 2014). O BNDES, bancos privados, centros universitários (Fundação Getulio Vargas) e delegações de produtores agrícolas do cerrado foram todos mobilizados nesse sentido. Algumas empresas brasileiras também se aventuraram em outros países africanos. Ao mesmo tempo, houve uma mobilização diplomática, por parte do Brasil, para incentivar investimentos num modelo de desenvolvimento verde na África (WILKINSON, 2013). Assim, o Brasil desempenhou um papel não desprezível na promoção dessa onda de investimentos que tanto chamou atenção do mundo e, especialmente, da sociedade civil no final da primeira década do novo milênio.

## Respostas internacionais e brasileiras

Inicialmente, esses investimentos em terras foram acolhidos como uma oportunidade ímpar para se avançar estratégias de desenvolvimento, sobretudo no continente africano. No entanto, a oposição crescente aos bio-combustíveis na Europa e a campanha contra o *land grabbing*, que ressaltava os conflitos gerados pelos investimentos e, especialmente, a ameaça que eles representavam para comunidades tradicionais, rapidamente inverteiram esse quadro. Vários países – Brasil, Argentina e Ucrânia – introduziram restrições à aquisição de terras por estrangeiros. Por sua vez, o Banco Mundial, que tinha participado ativamente dos debates sobre o que designou de “aquisições transfronteiriças ou transnacionais de terras em grande escala”, elaborou, junto com a Unctad, o Ifad e a FAO, os sete Princípios para Investimentos Responsáveis na Agricultura (Prai), que foram apoiados pelo G20 na sua reunião em Seoul em 2010. Esses princípios estipulam que:

1. Direitos vigentes sobre a terra e recursos associados sejam reconhecidos e respeitados.
2. Os investimentos não prejudiquem, mas reforçam a segurança alimentar.
3. Os processos para acessar as terras e outros recursos e investimentos associados sejam transparentes, monitorados e que todos sejam responsabilizados.
4. Todas as pessoas materialmente afetadas sejam consultadas e que os acordos dessas consultas sejam registrados e implementados.
5. Os investidores assegurem que os projetos respeitam a lei, refletem as melhores práticas industriais, são viáveis economicamente e resultam em valores duradouros e compartilhados.
6. Os investimentos gerem impactos sociais e distributivos desejáveis sem aumentar condições de vulnerabilidade.
7. Os impactos ambientais decorrentes do projeto sejam quantificados e que medidas sejam tomadas para promover o uso sustentável dos recursos, ao mesmo tempo minimizando a magnitude de riscos negativos e intervindo para minimizá-los (<http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAI.aspx>).

Também em 2010, o Comitê de Segurança Mundial (CFS) das Nações Unidas resolveu abrir uma consulta pública para o desenvolvimento de princípios a serem respeitados, Rights, Livelihoods and Resources, o que resultou na adoção das Diretrizes Voluntárias da Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais (Voluntary Guidelines on the Responsible Tenure of Land, Fisheries and Forests). Essas diretrizes avançam em relação aos Prai, sobretudo no que diz respeito à insistência na necessidade de “consentimento livre, prévio e informado” das comunidades afetadas (VOLUNTARY GUIDELINES, 2012).

Mesmo sendo voluntários, esses princípios são respaldados por outras iniciativas, tais como A Declaração dos Bancos para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de 1992, na qual as principais instituições internacionais de investimento se comprometem a condicionar a concessão de financiamento ao cumprimento de determinados critérios sociais e ambientais (ADAMI, 1992). O Banco do Brasil e o BNDES aderiram a essa

declaração. Dada a sua escala, a maioria das propostas de investimentos em terras recorre a essas instituições para financiamento.

Outra medida que pode aumentar a efetividade dessas iniciativas para promover investimentos responsáveis é a implementação de políticas de zoneamento agrícola. O Brasil já adotou esse mecanismo para regulamentar os investimentos em cana-de-açúcar como parte da sua promoção do setor de etanol. No âmbito dos acordos de cooperação, a Embrapa e a Fundação Getulio Vargas estão elaborando sistemas de zoneamento em vários países africanos (SCHLESINGER, 2013).

A certificação que hoje em dia caracteriza muitos mercados agroalimentares crescentemente incorpora critérios ambientais e sociais. Pressões governamentais (a exigência de rastreabilidade como condição de acesso ao mercado europeu), estratégias empresariais de diferenciação e pressões de ONGs pela adoção de critérios socioambientais contribuem para disciplinar os investimentos na agricultura.

O seu acompanhamento em tempo real por parte de ONGs internacionais e o apoio de organismos internacionais à manutenção do Land Matrix permitem uma monitoria global que, por sua vez, fornece *inputs* aos movimentos sociais no campo, que têm sido muito atuantes na defesa dos direitos de comunidades tradicionais. No entanto, vários estudos analisam casos em que governos e poderes locais entram em conluio com os investidores, o que pode minar o conjunto das medidas anteriormente mencionadas (FAIRBAIRN, 2013).

No Brasil, o novo *status jurídico* de empresas estrangeiras com sede no Brasil, definido na década de 1990, foi entendido como revogador da Lei 5.709/1971, que limitava investimentos por parte de estrangeiros. Na euforia da promoção do setor de bioenergia e da expansão da fronteira agrícola para atender à explosão da demanda chinesa, muitos investimentos estrangeiros foram acolhidos e apoiados com financiamento público. Depois da crise financeira global de 2007/2008, a descoberta do pré-sal, o encolhimento das expectativas em torno do mercado global de etanol e a própria campanha contra o *land grabbing*, a preocupação com investimentos estrangeiros em terras no Brasil ficou mais explícita. Não está claro se o estopim para um novo posicionamento foram os conflitos em torno dos investimentos da Stora Enso no setor de celulose, que também envolvia a questão das terras de fronteira (LERRER e WILKINSON, 2013), ou as negociações chinesas para a compra de terras nos estados da Bahia e de Goiás (WILKINSON, WESZ e LOPANE, 2016). Qualquer que fosse o motivo imediato, o recurso encontrado foi o de reafirmar a Lei 5.709/1971 por meio de uma nova interpretação da AGU.

De acordo com essa lei, estrangeiros não podem deter mais de 25% da área de qualquer município. Limitações foram igualmente impostas no que diz respeito à acumulação de capitais da mesma nacionalidade nesses municípios. Como indicamos antes, o uso de testas de ferro poderia contorná-la, mas, em certos setores e em se tratando de certos atores, a reinterpretação da lei de 1971 parece ter tido alguma efetividade. No caso da celulose, por exemplo, segundo porta-vozes do setor, os investimentos estrangeiros minguaram a partir dessa decisão. Depois dessa medida, a China também passou a priorizar outras estratégias (contratos e aquisições de *global traders*). Pode-se concluir, portanto, que, nas situações em que a visibilidade dos investidores é bastante explícita, os grandes investimentos estrangeiros em terras sofreram uma retração considerável. Em outros casos, porém, a medida pode se mostrar inócuia, uma vez que muitas empresas interessadas em investir em terras são públicas, lançadas na bolsa e seu perfil de capital pode variar do dia para a noite. Mais ainda, a transnacionalização dos agronegócios brasileiros já se encontra numa fase avançada, o que coloca em questão o significado da estrangeirização no contexto brasileiro.

## Conclusão

O *land grabbing* ou a estrangeirização, na caracterização brasileira, tem sido relacionado(a) à expansão dos biocombustíveis; ao desafio de se atender à demanda global por alimentos nas próximas décadas; às estratégias de segurança alimentar por parte de Estados ricos em capital e com populações em rápida expansão, mas pobres em recursos agrícolas; à demanda específica da China; ou ainda à especulação financeira, dadas as novas regras de participação nas bolsas de *commodities* agrícolas e a nova fase de financeirização da agricultura e dos agronegócios. O Brasil tem sido alvo desses investimentos pela pujança do seu parque agroindustrial e por sua vasta fronteira agrícola ainda disponível. Uma combinação de fatores aponta para um arrefecimento desse tipo de investimento no próximo período – o fim do *boom* dos biocombustíveis e o *slowdown* da economia chinesa sendo

os mais importantes para tal situação. Controles sobre investimentos estrangeiros podem ser efetivos quando se trata de Estados ou de atividades agroindustriais com grande visibilidade, como no caso de investimentos em celulose. Deve-se reconhecer, porém, que, no caso brasileiro, o grau de transnacionalização do capital, cuja composição é mista e em fluxo, dificulta o tipo de controle atualmente vigente. A necessidade de proteger os direitos de comunidades tradicionais é cada vez mais reconhecida internacionalmente, mas também depende, em grande parte, da postura de governos e lideranças locais.

## Referências

ADAMI, H. *A Responsabilidade Ambiental dos Bancos*. [s.l.], 1992. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/\\_arquivos/respamb\\_bancos.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/respamb_bancos.pdf). Acesso em: 19 jan. 2017.

ANLLÓ, G.; BISANG, R.; KATZ, J. *Aprendiendo com el agro argentino*. Washington, D.C.: BID, 2015.

AREZKI, R.; DEININGER, K.; SELOD, H. What drives the Global Land Rush? *IMF Working Paper*, 11/251, 1 nov. 2011. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25320.0>. Acesso em: 25 ago. 2017.

COTULA, L.; DYER, N.; VERMEULEN, S. *Fueling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land*. Roma: FAO; Londres: IIED, 2008.

DEININGER, K.; BYERLEE, D. *Rising Global interest in Farmland: can it yield sustainable and equitable benefits*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2011.

DIAZ-CHAVEZ R, JAMIESON C. 2010. Biofuels possibilities in the Southern Africa context. *Journal of Biobased Materials and Bioenergy*, v. 4, p. 256-266.

EUROPEAN Biofuels Directive. Bruxelas, Bélgica, 2003.

FAIRBAIRN, M. "Like Gold with Yield": Evolving intersections between Farmland and Finance. In: FOOD SOVEREIGNTY: A CRITICAL DIALOGUE. International Conference. *Anais...* Connecticut: Yale University, 2013. mimeo.

FENGXIA, D. *Food Security and Biofuels development: the case of China*. Briefing paper. Iowa: Iowa State University, 2007. mimeo.

GARCIA, A. S.; KATO, K. Y. M. A História da Caça ou do Caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África. *Tensões Mundiais*, v. 10, n. 18, p. 145-171, 2014.

GRAIN. 12 jan. 2017. Disponível em: [www.grain.org](http://www.grain.org).

HOLDEN, J. *Global Energy Markets*. What do African resource finds mean for global energy supply in relation to demand in coming years? [s.l.]: EPS Peaks, out. 2012. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a66ed915d3cf000748/Global\\_energy\\_markets\\_5.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a66ed915d3cf000748/Global_energy_markets_5.pdf).

HOLMES, G. What is a land grab? Exploring green grabs, conservation, and private protected areas in southern Chile. *Journal of Peasant Studies*, v. 41, n. 4, p. 547-567, 23 jun. 2014.

INTERNATIONAL Land Coalition. 14 jan. 2017. Disponível em: [www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org).

LERRER, D.; WILKINSON, J. *Impact of Restrictive Legislation and Popular Social Movements on Foreign Land Investments in Brazil: the case of the Forestry and Pulp Paper Sector and Stora Enso*. Hague: Land Deal Politics Initiative (LDPI), 2013. (LDPI Working Paper, 45).

\_\_\_\_\_. Stora Enso e movimentos sociais: luta no campo e nas instituições. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 24, n. 1, p. 3.011-3.44, 2016.

LUXEMBURG, R. *The Accumulation of Capital*. Londres: Routledge & Keegan, 1951 [1913].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional (HLPE). *Price Volatility and Food Security*. Roma: FAO, 2011.

\_\_\_\_\_. *Biofuels and Food Security*. Roma: FAO, 2013.

SCHLESINGER, P. 2013. Expertise, the academy and the governance of cultural policy. *Media, Culture and Society*, v. 35, n. 1, p. 27-35.

VOLUNTARY GUIDELINES on the Responsible Governance Of Tenure Of Land, Fisheries and Forests in the Context Of National Food Security. 2012. Roma: FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS.

WILKINSON, J. *Brazilian Cooperation and Investment in African Agriculture*. [s.l.]: ActionAid, 2013. mimeo.

\_\_\_\_\_.; BASTIAAN, R.; DI SABBATO, A. Concentration and Foreign Ownership of Land in Brazil in the context of global Land grabbing. *Canadian Journal of Development Studies*, v. 33, n. 4, p. 417-438, 2012.

WILKINSON, J.; HERRERA, S. Biofuels in Brazil: debates and impacts. *Journal of Peasant Studies*, v. 37, n. 4, p. 749-769, 2010.

WILKINSON, J.; WESZ JR., V. J.; LOPANE, A. Brazil and China: the agribusiness connection in the Southern Cone context. *Third World Thematics*. v. 1. [s.l.]: Routledge, 2016. p. 1-120.

# Mercado de terra, *commodities boom* e *land grabbing* no Brasil

Georges Flexor e Sérgio Leite

Em função do rápido aumento dos preços das *commodities* agrícolas desde meados dos anos 2000, a questão da disponibilidade de recursos naturais fundamentais para alimentar a população mundial, como a terra e a água, voltou ao topo da agenda internacional. Nesse contexto, os países onde esses recursos são mais abundantes, como é o caso do Brasil, ganharam uma posição de destaque dada a sua capacidade de prover alimentos à crescente demanda mundial. Neste artigo, analisa-se como a elevação dos preços dessas *commodities* impactou a dinâmica dos mercados de terra no Brasil.<sup>1</sup>

Uma das hipóteses centrais é de que a elevação dos preços dos alimentos acarreta um aumento da demanda por terra nos países exportadores desses bens, como o Brasil, e, portanto, uma elevação dos preços dos ativos fundiários (no curto prazo) nesses países. Além disso, como sustenta a teoria do comércio internacional, um aumento dos preços relativos tem efeitos alocativos e distributivos significativos (FEENSTRA, 2015): mais recursos serão destinados à produção dos alimentos exportados e os proprietários desses recursos se beneficiarão do aumento das exportações. Um estudo do Banco Mundial, por exemplo, constata que o crescimento da produção agrícola e das demandas e transações de compra de terras se concentra na expansão de oito *commodities*: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada, sendo que a participação brasileira se dá fundamentalmente nos três primeiros produtos<sup>2</sup> (BANCO MUNDIAL, 2010).

Outra importante hipótese é de que, além de “enviesar” o desenvolvimento econômico, tal prática incentiva novas formas de apropriação das rendas que esses recursos proporcionam e altera significativamente a lógica produtiva e patrimonial que lastreia a atividade. Não por acaso, especialmente em razão da demanda por alimentos, agroenergias e matérias-primas, houve um aumento do interesse e da busca por terras em todo o mundo (BORRAS et al., 2011; SAFRANSKY e WOLFORD, 2011). Segundo estudo do Banco Mundial de 2010, a demanda mundial por terras tem sido enorme, especialmente a partir de 2008, tornando a “disputa territorial” um fenômeno global (BANCO MUNDIAL, 2010). A transferência de terras agricultáveis era da ordem de quatro milhões de hectares por ano antes de 2008. Só entre outubro desse ano e agosto de 2009, foram comercializados mais de 45 milhões de hectares, sendo que 75% destes na África e outros 3,6 milhões de hectares no Brasil e na Argentina, impulsionando aquilo que se convencionou chamar, na expressão em inglês, de *land grabbing* ou “estrangeirização” das terras. Esses termos vêm sendo empregados nos estudos na área para caracterizar um processo de apropriação de grandes parcelas de terra pelo capital estrangeiro (COTULA, 2012; SAUER e LEITE, 2012a). Um dos dados mais significativos no estudo do Banco Mundial é a caracterização dos atuais demandantes de terras no mundo: a) governos preocupados com o consumo interno e sua incapacidade de produzir alimentos suficientes para a população, especialmente a partir da crise alimentar de 2008; b) empresas financeiras que, na conjuntura atual, encontram vantagens comparativas na aquisição de terras; e c) empresas do setor agroindustrial que, devido ao alto nível de concentração do comércio e processamento, procuram expandir seus negócios.

Após a crise dos preços dos alimentos em 2008 e das previsões de demanda futura, não é surpreendente o crescente interesse de governos – puxados pela China e por vários países árabes – pela aquisição de terras para a

1 Estamos nos referindo especialmente às commodities agrícolas que cumprem, simultaneamente, um papel estratégico na oferta de alimentos tanto para consumo humano quanto para consumo animal. Obviamente, nem todos os bens alimentares são considerados tradables (como é o caso da farinha de mandioca, por exemplo) e nem todas as commodities agrícolas se resumem a alimentos (como é o caso do setor têxtil, por exemplo).

2 Ver, por exemplo, a recente discussão sobre o Projeto de Lei 4.059/2012, em tramitação na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012; ZAIA, 2016).

produção de alimentos a fim de satisfazer o consumo doméstico. Chamam atenção, no entanto, os investimentos do setor financeiro, historicamente avesso à imobilização de capital, especialmente na compra de terra, um mercado caracterizado pela baixa liquidez. O interesse global por terras da América Latina (especial destaque para Brasil, Argentina e Uruguai) e da África subsaariana tem provocado uma elevação dos seus preços.

No Brasil, esse conjunto de questões tem ganhado espaço na mídia nacional, chamando atenção, entre outros assuntos, para a expansão do chamado “agronegócio” (HEREDIA, PALMEIRA E LEITE, 2010; LEITE e WESZ JR., 2013), a elevação dos preços das terras, as novas oportunidades de investimentos abertas com a expansão da “fronteira agrícola” brasileira, as tentativas de regulamentação das atividades no setor (como atestam os casos argentino e uruguai) e os novos tipos de conflitos, como a produção de soja ou cana na Amazônia Legal ou em terras indígenas e a compra de imóveis rurais por estrangeiros.

Visando contemplar parcialmente essas questões, o presente texto analisa os fatores determinantes dos mercados de terra no Brasil no cenário recente, período caracterizado, entre outras coisas, por uma rápida expansão do agronegócio e uma inserção internacional fundamentada na sua disponibilidade de ativos estratégicos, como recursos naturais, terra e água. A primeira parte do artigo apresenta a dinâmica espacial da produção de *commodities* e fornece evidências do intenso aumento dos preços da terra no Brasil. Na segunda parte, procura-se entender as consequências do aumento dos preços internacionais dos alimentos sobre a dinâmica dos preços da terra e seus efeitos sobre a alocação do capital no setor, evidenciando o interesse de atores estrangeiros por ativos fundiários brasileiros, destacando a importância que o setor rural assumiu no processo de valorização financeira *per se*, não necessariamente atrelada ao atendimento da demanda alimentar. Conclui-se tecendo considerações sobre possíveis trajetórias dos preços e seus desdobramentos políticos.

## Expansão do agronegócio e mercado de terras no Brasil: rápido resgate

### *Dinâmica espacial da produção de commodities e seu rebatimento no preço das terras*

É importante recuperar aqui o movimento de expansão e especialização que vem caracterizando o setor agropecuário empresarial nas últimas três décadas, marcadamente reconhecidas como período que consolida esse novo “estilo” de crescimento, agora sob a alcunha de “agronegócio” (cf. DELGADO, 2012; GRYNSZPAN, 2009; HEREDIA, PALMEIRA E LEITE, 2010; MENDONÇA, 2005). Para essa caracterização, privilegiamos os registros disponíveis para a produção de duas culturas fundamentais no desenho do agronegócio brasileiro, quer pelo peso que possuem no cômputo geral do produto interno do setor (PIB), quer pelo ritmo de expansão das suas atividades ou, ainda, por integrarem a pauta de exportações como commodities fundamentais ao export drive imputado ao meio rural (DELGADO, 2010): a soja – e seu esmagamento visando à produção de farelo, óleo e ração – e a cana-de-açúcar (cujo impulso recente esteve lastreado no incremento da produção de etanol).

A Figura 1 ilustra o intenso processo de expansão da produção de soja no país, anteriormente concentrada na região Sul, para as áreas compreendidas pelo cerrado, seja nos estados da região Centro-Oeste ou em direção ao cerrado mineiro ou aos cerrados nordestinos. Na década de 2000, é possível verificar ainda sua expansão para a região Amazônica, especialmente nos estados do Amazonas (na região de Humaitá) e do Pará (sudeste e, em especial, oeste paraense).<sup>3</sup>

A tonalidade das cores informa a presença da produção de soja nas micro e mesorregiões brasileiras (do amarelo claro, quando a produção local é baixa, ao marrom, que reflete uma alta produção concentrada espacialmente) e o seu espraiamento em direção ao norte do país, formando praticamente um “Y” quando consideradas as áreas de maior concentração produtiva.

Uma referência particular a esse processo de expansão da soja no país deve ser feita ao estado de Mato Grosso, que, em 1990, produzia 3.064.715 toneladas do grão (contra 6.313.476 t no Rio Grande do Sul) e, em 2000, já alcançava 8.774.770 toneladas (4.783.895 t para o caso gaúcho), chegando a 26.495.884 toneladas em 2014 (contra 13.041.820 t no Rio Grande do Sul), segundo dados da PAM/IBGE.

3 Veja-se sobre o assunto bibliografia recente que corrobora tais informações: Alves (2005), Costa (2012), Lima (2010)

Diga-se de passagem que o mesmo processo de expansão territorial sobre áreas aproveitáveis (seja em uso – produzindo ou não alimentos – ou ainda objeto de preservação) tem ocorrido com o setor sucroalcooleiro, em especial com o forte aumento da área plantada com cana-de-açúcar nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Goiás e Paraná (LIMA, 2010), como pode ser visualizado na Figura 2. Essa expansão está orientada, em boa medida, para a produção de etanol, que constitui peça importante do Programa Nacional de Agroenergia (do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Mapa), rivalizando – ou complementando, dependendo da perspectiva – com outro programa direcionado ao fomento da produção de biodiesel, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Fica evidente a concentração da produção na região Sudeste (especialmente em São Paulo e Minas Gerais) e sua expansão em relação ao Mato Grosso do Sul, Goiás e Paraná em detrimento de regiões “tradicionais” no plantio dessa *commodity* (o norte do estado do Rio de Janeiro, a zona da Mata pernambucana, o norte de Alagoas e o sul da Paraíba). Dados coletados junto ao IBGE informam que a comercialização do produto está fortemente associada à entrega do mesmo junto às usinas e destilarias processadoras, sobretudo as vinculadas ao fabrico de açúcar e etanol. Como se trata, em geral, de circuitos curtos de comercialização (diferentemente da soja, o produto não é exportado *in natura*), é visível a concentração espacial dos processos de comercialização nas regiões onde está instalada a maior parte das usinas, em especial no estado de São Paulo.

A ocupação crescente de terras para o plantio da cana na esteira do processo de incentivo à produção de combustível de origem vegetal e dos investimentos (nacionais e internacionais) tem deslocado áreas anteriormente dedicadas à produção de alimentos para circulação regional ou à pecuária. Isso é particularmente evidente para o caso paulista e para o Triângulo Mineiro. No caso da expansão direcionada à região Centro-Oeste (Goiás e Mato Grosso do Sul), mas também na microrregião de Uberlândia, em Minas Gerais, o aumento do plantio da cana confronta a grande produção de grãos e a agroindústria do setor de carnes (aves e suíños) previamente estabelecidas nesses locais (LIMA, 2010), o que implica uma forte e acirrada disputa territorial, levando alguns municípios dessas regiões a tentar estabelecer um limite de área para o plantio de cana.

Com relação aos circuitos de comercialização, no caso da soja – e tomado-se como referência os dados disponibilizados pelo IBGE –, pode-se verificar que as regiões onde se concentra a maior parte da produção são aquelas onde predominam os processos de comercialização intermediados pela indústria e não por cooperativas ou “atravessadores”, que se localizam, respectivamente, nas regiões Sul e Norte do país. Assim, boa parte da soja produzida no cerrado brasileiro (Mato Grosso, em particular) é destinada (além do mercado externo) ao processamento industrial. É possível deduzir que uma parcela dessa produção sirva como matéria-prima na fabricação do biodiesel, visto que, das empresas de processamento/produção do óleo já implantadas, fração significativa se localiza no cerrado do Centro-Oeste, puxado por Mato Grosso.

Ainda no caso da cadeia da soja, a mesma constitui uma das rubricas mais expressivas da pauta de exportações do chamado “agronegócio” (agricultura, pecuária, agroindústria etc.), ainda que as vendas do produto em grão tenham crescido numa velocidade superior aos produtos processados a partir da soja – farelo, óleo etc. –, o que corrobora certa especialização nas exportações com menor capacidade de geração de valor adicionado, aumentando o grau de vulnerabilidade externa. É certo que a recente retomada dos saldos superavitários da balança comercial brasileira tem sido acompanhada – para alguns analistas, até mesmo impulsionada – pelo movimento das exportações rurais, redundando num aumento da geração de divisas comerciais. De certa forma, para alguns estudiosos e parte do campo político e midiático, tal movimento tem justificado o aprofundamento dessa estratégia (CASTRO, 2010; FURTADO, 2008), mesmo que isso se faça à custa de um endividamento crescente do setor patronal (subsidiado pelo Estado)<sup>4</sup> ou a partir de relações de intensa exploração e precarização do trabalho (DELGADO, 2010, 2012).<sup>5</sup>

4 Por um lado, dada a insuficiente institucionalização de instrumentos de gestão dos riscos associados à produção agrícola no Brasil, um choque climático, por exemplo, causa um aumento do endividamento dos produtores. Por outro, a constante renegociação das dívidas do setor rural empresarial tem funcionado como moeda de troca em busca de apoio político de deputados e senadores ligados ao campo.

5 Apesar da diminuição do número de trabalhadores rurais empregados nas áreas de expansão dessas lavouras, existem ainda inúmeros problemas nas relações de trabalho que lastreiam essas atividades, incluindo situações análogas ao trabalho escravo, principalmente na produção de cana-de-açúcar, café, pecuária de gado e atividades extractivas. Além disso, a informalidade continua alta no campo brasileiro.

Segundo Wilkinson, Reydon e Di Sabbato (2012), com essa expansão, nota-se também o surgimento, cada vez mais frequente, de empresas especializadas na corretagem imobiliária vinculada à “limpeza”, preparo e venda de novas áreas para grupos privados (nacionais e estrangeiros), o que vale tanto para o setor de grãos quanto para o setor sucroalcooleiro. Entre outras consequências, há um processo de valorização dessas terras, resultando em aumento de preços.

É possível inferir que parte desse processo de expansão de culturas se valeu de investimentos sobre ativos fundiários com origem – direta e/ou indireta – no capital internacional (LEITE e SAUER, 2011). Tal estratégia reforça a ideia, já registrada por Wilkinson, Reydon e Di Sabbato (2012), de que os grupos internacionais (empresas, pessoas físicas ou governos) vêm direcionando seus recursos no setor agropecuário não apenas nas atividades de processamento de matéria-prima, como era usual, mas particularmente na arrecadação de imóveis rurais propriamente ditos (como é o caso dos projetos conhecidos como *greenfields*), como veremos a seguir (COTULA, 2012; SAFRANSKY e WOLFORD, 2011).

### *Mercado de terras no Brasil: o que dizem os dados recentes sobre os preços*

No Brasil, o investimento em terra representou, por um bom período de tempo, uma alternativa sólida para inversões de capitais (BRANDÃO, 1988), seja com o intuito de valorizá-lo diretamente<sup>6</sup> (em um tipo de investimento que, apesar de não atestar os maiores picos de rendimentos, não oferecia risco de desvalorização da aplicação), seja com o objetivo de, por meio da terra, acessar a política de crédito rural dos anos 1960 e 1970, fortemente subsidiada (DELGADO, 2005).

Para uma breve retrospectiva histórica sobre o comportamento dos preços de compra e venda dos imóveis rurais, Wilkinson, Reydon e Di Sabbato (2012) apresentam uma periodização que informa um arrefecimento do mercado após o processo de estabilização macroeconômica no Brasil (com a adoção do Plano Real em 1994) depois de décadas de combate inflacionário. Assim, em meados dos anos 1990, o mercado atesta um refluxo nos preços dos imóveis rurais, o que instigou o ministro da Agricultura à época a afirmar que a “estrutura do latifúndio no Brasil está finalmente quebrada”. Porém, como bem argumentam os autores, já no início dos anos 2000, os preços se recuperam rapidamente associados ao bom desempenho dos preços das principais *commodities*, seja especialmente, até 2004. Seguiu-se um curto período de estabilidade no preço das áreas com lavouras, que voltaram a avançar expressivamente a partir de 2007-2008.

Segundo dados da firma de consultoria especializada em mercados de terra no Brasil, Informa Economics FNP, em 2010, a média dos preços das terras no país era de R\$ 4.756,00/ha (Tabela 1). Em 2015, alcançava R\$ 10.083,00/ha. Ou seja, em poucos anos, o preço médio das terras cresceu 112%. Isso representa um aumento bem superior às variações do Índice de Preços ao Consumidor (IPCA = +48,9%) ou do Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM = +52,55%). Cabe também notar que, nesse período, até mesmo o primeiro quartil dos preços das terras no Brasil registrou um aumento superior à taxa de inflação. Além de crescer a taxas maiores do que a variação dos principais índices de preços, cabe notar que a dispersão dos valores dos ativos fundiários aumentou bastante desde 2010. A amplitude interquartis mais do que dobrou, sinalizando, em particular, uma demanda por terras mais intensa em certas regiões do que em outras (FLEXOR, 2016).

Com efeito, de 2010 a 2015, ainda que generalizado no Brasil, o comportamento altista do preço da terra se mostrou mais intenso no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste (cf. Tabela 2). Nessas regiões, onde se concentram as frentes de expansão da “fronteira agrícola”,<sup>7</sup> as variações médias dos preços superaram 150% e, no caso extremo do Norte, chegou a 220%. No Sul (+131%) e no Sudeste (+130%) houve também aumentos expressivos das variações médias, mas foram menos intensos. Esse movimento diferenciado dos preços nas regiões de fronteira agrícola e dos investimentos realizados nessas áreas, cujo exemplo mais significativo e comentado é a

6 Ignácio Rangel cunhou a ideia de uma quarta renda da terra (em complementação às rendas absolutas, diferenciais I e II), com base na forte valorização financeira dos imóveis rurais no Brasil, apontando pioneiramente a capacidade da propriedade fundiária em constituir algo próximo a um ativo financeiro, trazendo para si capitais que fugiam da desindexação da moeda corrente, em especial durante a crise econômica da década de 1980 (RANGEL, 1986).

7 Geralmente, trata-se da expansão da soja e da criação de gado.

região denominada Matopiba,<sup>8</sup> é provavelmente a causa do maior crescimento relativo da dispersão de preços no Nordeste e no Norte do país.

Todavia, com a diminuição dos preços dos alimentos nos mercados internacionais a partir de 2014, o comportamento dos preços dos ativos fundiários tem mostrado certa inflexão recentemente. Como pode ser observado na Tabela 1, entre 2014 e 2015, a variação média dos preços da terra desacelerou (quase 9%), sendo inferior às variações do IGPM (+12,40%) e do IPCA (+15,5%). Além disso, cabe notar que o Norte (+12,98%) é a única região na qual a mudança do preço médio das terras equivale ao aumento do nível de preços. As principais variações do preço da terra ocorreram em áreas pouco valorizadas, com preços inferiores a R\$ 4.000,00/ha. Nessa categoria, predominam área de caatinga no Nordeste, mata no Espírito Santo e várzea no Norte. As principais desvalorizações atingiram um leque maior de qualidade e tipos de terra. Por exemplo, encontram-se terras irrigadas no Nordeste, áreas de pastagens no Norte ou no Mato Grosso e mata e caatinga, também, no Nordeste.

Além disso, cabe observar que, quando os valores dos preços das terras são avaliados em dólares, a inflexão dos mesmos se mostra ainda mais significativa para o biênio 2014-2015 (Tabela 2). Em moeda norte-americana, a média dos preços das terras, por exemplo, diminui 25% nesse período, uma queda expressiva quando comparada ao forte crescimento de quase 50% ocorrido entre 2010 e 2014.

## Condicionantes do comportamento dos preços dos ativos fundiários

Como a oferta de terras é inelástica no curto prazo, os preços dependem em grande parte dos fatores que determinam a demanda. Entre outros, destacam-se a fertilidade do solo, a localização das terras em relação aos mercados consumidores de alimentos, a proximidade de infraestrutura e sistemas logísticos eficientes, os preços dos alimentos, a variação do nível geral de preços, a existência de impostos fundiários e os custos de transação nos mercados de terra. É um conjunto importante de variáveis e nem todas influenciam igualmente e ao mesmo tempo o comportamento dos preços da terra. A seguir, analisamos alguns dos principais componentes da dinâmica dos preços da terra no Brasil, com destaque para a importância do *boom* das *commodities*. Como a primeira hipótese apresentada na Introdução, sustenta-se que a elevação dos preços dos alimentos, um componente central do *boom* das *commodities* dos anos 2000, pressiona para cima os preços da terra, um dos recursos mais importantes na produção desses bens.

Complementarmente, como estipula a segunda hipótese, destaca-se como as mudanças nos preços relativos induzidos por esse fenômeno incentivaram uma crescente alocação de capital na produção de *commodities* alimentares e em ativos fundiários no Brasil, ressaltando a entrada de capitais internacionais no mercado de terra e sugerindo que a majoração dos preços estimulou esse processo. Esses capitais externos, em busca de valorização dos seus ativos e ampliação das suas carteiras, como é o caso dos fundos de pensão, por exemplo, aumentaram sua exposição via investimentos diretos e/ou em associação com empresas nacionais na área rural, avaliada como uma “janela de oportunidade” pelos responsáveis por essas aplicações.

### *Preços das terras e preços das commodities: uma correlação forte*

A Figura 3 e a Tabela 4 indicam que os preços das terras e as cotações das *commodities* têm forte correlação, o que não acontece com a taxa de inflação. Nesse sentido, no período examinado, durante o qual a variação geral dos preços foi relativamente estável e pouco elevada, a demanda por terra tem sido menos influenciada pela função de reserva de valor do que como meio de produção. Além disso, variáveis financeiras mostram, do mesmo modo, forte correlação com os preços da terra, evidenciando a complementaridade entre terra e capital na produção de *commodities*. A taxa de juros básica (CDI, Selic), que pode ser tomada como uma *proxy* do custo de oportunidade dos ativos imobiliários, e os preços da terra apresentam uma relação inversa significativa. Ao contrário, o índice Ibovespa, no qual o peso das empresas do setor de *commodities* é importante, petróleo e minério em particular, segue uma trajetória semelhante aos preços da terra. O mesmo argumento vale para as cotações de soja ou da arroba do boi, que apresentam maior correlação com os valores médios da terra, ou seja, dois produtos

<sup>8</sup> Sigla que caracteriza a região de cerrado nos estados nordestinos do Maranhão, do Piauí, de Tocantins e da Bahia.

que usam de forma intensiva esse recurso. Em outras palavras, os preços dos ativos fundiários apresentam fortes correlações com os preços das *commodities*, preços que tiveram um comportamento excepcional na década de 2003-2013.

Com efeito, durante a primeira década dos anos 2000, as cotações das principais *commodities* subiram de forma acentuada. Para ter uma imagem desse ciclo de preços, pode-se observar a trajetória do *commodity price index* do Fundo Monetário Internacional, um índice que inclui tanto os combustíveis quanto *commodities* agrícolas ou minerais (cf. Figura 2.1.2).

Em janeiro de 2001, o valor desse índice era 61,92 pontos. Quatro anos e meio depois, alcançou os 100 pontos e, em agosto de 2008, se aproximou dos 215 pontos. Com o desencadeamento da crise dos créditos hipotecários de alto risco – *subprime mortgage crisis* –, que levou à quebra da Lehman Brothers, os mercados de *commodities* passaram por um breve período de baixa acentuada. O *commodity index* voltou a ficar abaixo dos 100 pontos em fevereiro de 2009. Porém, essa tendência durou pouco tempo. Um ano depois, o índice tinha subido mais de 40 pontos e, em abril de 2011, superou novamente os 210 pontos. Desde então, o ciclo de *commodities* tem mostrado (cada vez mais) sinais de ter finalizado.

Há dois argumentos básicos para explicar o comportamento dos preços das *commodities* nesse último “superciclo”. O primeiro destaca a forte demanda induzida pelo intenso crescimento econômico da China e, em menor medida, da Índia (GILBERT, 2010; BAFFES e HANIOTIS, 2010). Nesse argumento, a conjunção de uma demanda global se expandindo rapidamente com uma oferta pouco elástica pressionou os preços para cima de forma prolongada. O ciclo só terminou quando a economia chinesa desacelerou e os investimentos realizados para aumentar a oferta começaram a entrar em plena fase de operação. O segundo argumento propõe uma análise que combina o comportamento das autoridades monetárias e as inovações no setor financeiro (DU, YU e HAYES, 2011; IRWIN, SANDERS e MERRIN, 2009; FRENKEL e RAPETTI, 2009). Segundo essa linha de explicação do *boom* das *commodities*, as políticas monetárias adotadas pelos principais bancos centrais desde meados dos anos 2000, caracterizadas por juros historicamente muito baixos, garantiram liquidez em abundância. Na busca por retorno atraente, os operadores do mercado financeiro passaram a atuar intensamente em mercados até então pouco afetados pela dinâmica financeira. Os tradicionais mercados de *commodities* se tornaram, dessa forma, um destino cada vez mais importante. O resultado foi um considerável aumento da compra de ativos lastreados em *commodities* na fase crescente do ciclo. Como sublinham Tang e Xiong (2012), o fato de que há uma correlação forte entre os preços de todas as principais *commodities* – seja petróleo, alimentos ou minérios – mostra que o comportamento de seus respectivos preços não responde somente a fatores de demanda e oferta.

Ou seja, o aumento dos preços dos alimentos não se deve somente a um crescimento da demanda num contexto de oferta limitada. O aumento dos preços reflete também o comportamento dos mercados financeiros e a crescente inclusão das *commodities* agrícolas na lógica que os guia. Nesse sentido, a expansão da atividade financeira nos anos 2000 acabou impactando a dinâmica dos mercados de alimentos e de terras no Brasil.

### ***Oferta agropecuária das principais commodities agrícolas brasileiras durante o boom***

Se os preços relativos de determinados produtos sobem, espera-se que sua produção cresça. Um simples cálculo do coeficiente de correlação mostra que, no caso dos grãos, essa relação foi bastante consistente durante o *boom*. De 2000 até 2013, o preço da soja passou de US\$ 211,83 para US\$ 538,42 a tonelada e a oferta total subiu de 32,34 milhões para 81,50 milhões de toneladas. Nesse período, não surpreende que o coeficiente de Pearson aponte para uma correlação forte (0,875) entre preços da soja (em dólares) e volume produzido no Brasil. O mesmo ocorreu no setor de carnes, outro ramo do agronegócio que se beneficiou do *boom* das *commodities*. As cotações da carne bovina, segundo dados do Banco Mundial, mais do que duplicaram, passando de US\$ 1,93 em 2000 para US\$ 4,07 em 2013. Esse aumento dos preços foi acompanhado por um crescimento doméstico do abate de 101%. No caso da carne de aves, a elevação das cotações do quilo de frango (+74,66%) foi acompanhada por uma ampliação do abate mais do que proporcional (+114%).

A Figura 4 evidencia outro efeito da elevação das cotações dos grãos sobre a oferta no Brasil: o fato de que o *boom* das *commodities* incentivou, sobretudo, a produção dos produtos agrícolas exportados, como a soja e o milho. Considerando, por exemplo, a produção total, no período 2000-2015, esta aumentou 107,98%, ou seja, mais que dobrou em 15 anos. Mas parte expressiva desse aumento deve-se ao crescimento da produção de soja

(+197,6%) e, em menor medida, da oferta de milho (+100,22%). Em compensação, um cultivo tradicional e fundamental para a dieta brasileira, como o feijão, registrou um aumento do volume produzido bastante inferior (+22,84%), apesar de ter registrado uma variação significativa do seu preço (+274,51%) nesse período.

O *boom* das *commodities* incentivou também a produção de açúcar, outro produto, como adiantamos, no qual o Brasil tem vantagem comparativa.<sup>9</sup> No período considerado (2000-2013), suas cotações internacionais subiram 142% e a produção de cana-de-açúcar no Brasil avançou 136%. Esse aumento da oferta foi alcançado por algumas melhorias da produtividade da cana (+10%). Porém, resultou, antes de mais nada, do crescimento da área plantada, que passou de menos de cinco milhões para mais de 10 milhões de hectares (+116%).

Como no caso do açúcar, era de se esperar que o aumento dos preços das *commodities* incentivasse o uso da terra dedicada à produção de grãos. Na Figura 2.2.2, que reforça o mapa mostrado anteriormente, pode-se observar o aumento da área plantada destinada à produção total de grãos de 2000 até 2013. São também apresentados os dados das áreas de cultivo de soja, milho e feijão. A área total dedicada ao cultivo de grãos em geral cresceu 50,8%, a de soja, 116% e a de milho, 22%. A quantidade de terra alocada para o plantio de feijão, por outro lado, diminuiu 13,2%. Ou seja, o aumento da área destinada à produção de grãos pode ser quase exclusivamente explicado pela variação da extensão do cultivo da soja.

### *Capitais aplicados nas principais cadeias de commodities brasileiras*

O *boom* dos preços internacionais não só estimulou o uso da terra para a produção de *commodities* agrícolas no Brasil, ele também impactou a alocação de capitais, incentivando investimentos nas cadeias produtivas como um todo. Os capitais estrangeiros foram investidos principalmente na cadeia de soja, que é historicamente mais estruturada do que boa parte das demais cadeias agroindustriais e dominada por empresas estrangeiras – ADM, Bunge, Cargill e Dreyfus, entre outras. Existem, no entanto, diversas empresas e cooperativas brasileiras de grande porte, como Amaggi, Coamo ou Caramuru. Junto com as grandes *tradings* multinacionais, essas empresas têm realizado importantes investimentos em unidades de processamento – seja adquirindo-as de outras empresas, seja construindo novas unidades (*greenfield*) – e sistemas de logística, muitos deles na região Centro-Oeste do Brasil. Esses investimentos contribuíram sobremaneira para impulsionar o ritmo de crescimento econômico regional e não é por acaso que a participação da região Centro-Oeste no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro aumentou um ponto percentual ao longo da década 2002-2012, passando de 8,8% para 9,8% do PIB nacional.

No setor de carnes, o aporte de capital não foi menos expressivo. No entanto, o direcionamento dos recursos foi, em grande medida, comandado por capitais nacionais financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Entre outros apoios à consolidação da indústria de carnes brasileiras, o BNDES forneceu parte dos recursos financeiros que permitiram o crescimento expressivo da JBS, uma das maiores empresas de carnes do mundo junto com Tyson, Cargill e National Beef, baseado numa agressiva estratégia de aquisição de ativos. Por exemplo, a JBS comprou o maior frigorífico argentino (Swift Argentina) em 2005, a terceira maior empresa de carnes bovina e suína dos Estados Unidos em 2007 (Swift) e uma grande processadora de frango norte-americana (Pilgrim Pride) em 2009. Realizou, além disso, diversas outras aquisições no Brasil e no exterior. O BNDES apoiou também o crescimento da Marfrig, segunda maior empresa de carne bovina do Brasil, e a reestruturação da BRF, a maior processadora brasileira de carnes de frango e suínos.

A diversidade dos importadores é outra característica que diferencia o setor de carnes da cadeia da soja. Nesta última, a China é de longe o maior importador. Em 2014, as exportações para o país asiático representaram mais de 70% do valor total das vendas externas da soja. No setor de carne bovina, ao contrário, há diversos importadores importantes como a Rússia, a Venezuela, Hong Kong ou o Irã. O mesmo ocorre na cadeia de frango, com a presença expressiva de importadores do Oriente Médio (Arábia Saudita, Emirados Árabes, Egito), do Extremo Oriente (China e Hong Kong, Coreia do Sul) ou da América Latina (Venezuela).

9 Na teoria do comércio internacional, as vantagens comparativas são, convencionalmente, umas das razões fundamentais para explicar os ganhos do comércio. Trata-se do custo de oportunidade de produzir um bem e de exportar parte da produção para importar outros bens, tornando, assim, a produção mais eficiente e aumentando os ganhos obtidos pelo país exportador. As vantagens comparativas, de forma simplificada, são geralmente associadas às diferenças de produtividades ou de dotações de fatores entre os países (FEENSTRA, 2015).

A trajetória da indústria sucroalcooleira desde o início dos anos 2000 foi igualmente marcada por uma sequência de fusões e aquisições. Esse processo de concentração (e desnacionalização) foi liderado tanto por tradicionais *tradings* do agronegócio – como Bunge, Cargill e Louis Dreyfuss – quanto por grandes empresas do setor energético, como a Petrobras, a Shell e outras. A Dreyfuss, por exemplo, promoveu um rápido crescimento no mercado de açúcar e etanol por meio da aquisição de usinas. O resultado desse processo é uma empresa, a Biosev, com 11 usinas e capacidade de moer 36,4 milhões de toneladas de cana-de-açúcar por ano. A Bunge seguiu uma trajetória semelhante, ainda que sua estratégia de aquisições de usinas tenha demorado um pouco, com as primeiras aquisições ocorrendo somente em 2006. Hoje, controla oito usinas com capacidade total de processar 21 milhões de toneladas de cana-de-açúcar.

O interesse das grandes empresas de petróleo pelo etanol foi induzido pelo aumento rápido dos preços do hidrocarboneto a partir da segunda metade da década de 2000 e pela necessidade de entrar em áreas de negócios que pudessem trazer um melhor retorno em termos de reputação ambiental (WILKINSON e HERRERA, 2010). Esses foram incentivos suficientes para que a gigante do petróleo Shell decidisse firmar uma parceria com a Cosan, uma das maiores firmas brasileiras do setor sucroalcooleiro, para criar a Raizen. Para se firmar no mercado de etanol, a Petrobras decidiu também estabelecer parcerias e criar uma subsidiária, a Petrobras Bio-combustíveis. Todavia, com a queda dos preços do petróleo a partir de 2015, e mergulhada num escândalo de corrupção política, a empresa está revendo sua estratégia no setor sucroalcooleiro.

Para além desses exemplos, as fusões e aquisições que marcaram o sistema agroalimentar<sup>10</sup> brasileiro na década de 2003-2013 mostram que o Brasil passou a ocupar um lugar cada vez mais importante no destino dos recursos financeiros alocados para a produção de alimentos. Como sublinha Wilkinson (2009), desde o início do milênio, o Brasil emergiu como uma fonte global de suprimentos agrícolas e, nesse sentido, não é de estranhar que o país tenha atraído capitais à medida que os preços das *commodities* agrícolas subiam, destacando-se a entrada de capitais estrangeiros na aquisição de grandes parcelas de terra no país, como veremos a seguir.

### ***Estrangeirização das terras no contexto da agricultura brasileira***

Apesar de não existir um levantamento mais sistemático em termos nacionais, é possível inferir que os investimentos estrangeiros no setor primário brasileiro resultaram também na aquisição de muitas terras (LEITE e SAUER, 2011). De acordo com levantamento realizado pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead) no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), existiam 34.632 registros de imóveis em mãos de estrangeiros em 2008, que abarcavam área total de 4.037.667 hectares, números bastante expressivos considerando-se que não abrangem o “período da corrida por terras” após a crise de 2008 (PRETTO, 2009). Deve-se ressaltar que mais de 83% são imóveis classificados como grandes propriedades (acima de 15 módulos fiscais).

A Tabela 5, extraída do estudo de Pretto (2009, p. 21), ilustra bem o processo histórico de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, demonstrando o crescimento no número de imóveis e a quantidade de terras registradas por pessoas e empresas estrangeiras. Apesar da queda de registros a partir dos anos 1990, as décadas de 1980, 1990 e 2000 concentram esse movimento, respondendo, respectivamente, por 29,9%, 18,2% e 18,8% do número total de imóveis sob registro de estrangeiros e por 27,9%, 25,9% e 20,1% da área total cadastrada.

Esse processo de estrangeirização de terras brasileiras não é recente (OLIVEIRA, 2010) e pode ser identificado no movimento de expansão da fronteira agrícola em direção à região Norte nos anos 1970 e 1980. Marco importante nesse percurso histórico foi, igualmente, a cooperação nipo-brasileira na implementação das distintas fases do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer), idealizado em meados dos anos 1970 e implantado ao longo das décadas de 1970 e 1980 em diversas regiões do cerrado brasileiro, especialmente nos estados de Minas Gerais, Goiás, Bahia e Mato Grosso (BERTRAND et al., 1991; SALIM, 1986).

Uma atualização dos dados para 2010 (SAUER e LEITE, 2012a), valendo-nos da mesma base cadastral elaborada pelo Incra, indica, como pode ser visto na Tabela 6, a existência de 34.371 imóveis rurais sob a propriedade de estrangeiros, abrangendo um total de 4.349.074 hectares. Pela mesma tabela, é possível observar que

10 Entende-se por sistema agroalimentar a rede de atores envolvidos na produção, distribuição e no consumo de alimentos.

a maior parte dos imóveis está concentrada nos estados de São Paulo (35,7% do total), Paraná (14,9%), Minas Gerais (7,68%) e Bahia (6,38%). Quando tomamos o total de área, o quadro se altera, apontando a liderança para os estados de Mato Grosso (19,4% da área total), Minas Gerais e São Paulo (11,3% cada) e Mato Grosso do Sul (10,9%). Em ambos os casos, coincidindo significativamente com a expansão das fronteiras agrícolas.

As maiores variações positivas no número de imóveis entre 2008 (PRETTO, 2009) e meados de 2010 (SAUER e LEITE, 2012a) foram registradas nos estados de Minas Gerais (14,24%), Roraima (13,79%) e Rio Grande do Norte (12,28%). Quando tomamos a quantidade de terra incorporada, vemos que o quadro se altera bastante, indicando os estados do Amazonas (com grande aumento de 120% na quantidade de área registrada), do Piauí (77,7%), de Minas Gerais (57,4%) e do Espírito Santo (43,9%) como aqueles com maior expressão. Parte desse movimento, pode-se especular, deve estar atrelada à expansão das atividades agropecuárias e agroindustriais tanto no setor de grãos e de cana-de-açúcar quanto nos setores florestal e de mineração.<sup>11</sup>

Estudos especializados indicam que não há uma correlação nítida entre IED e PIB e que a explicação dos volumes de recursos externos ingressando no país para realização de investimentos obedecem tanto a fatores empresariais (estratégias das multinacionais, particularmente) como a fatores locacionais em função das especificidades das regiões objeto desses investimentos. O censo dos IEDs de 2011 (ano-base de 2010), realizado pelo Banco Central do Brasil (2011) tomando como base valores de estoque (e não de fluxo), indica que, considerado o país do investidor final, a participação dos investimentos norte-americanos era majoritária, com 18% do total registrado. Ressalta-se a presença dos investimentos chineses, com 1,4%.

Quando considerados os setores de aplicação dos recursos, visualizados no Quadro 1, o grosso dos IEDs está dividido entre as áreas de serviços (43,3% do total) e da indústria (39,8%). A agricultura propriamente dita participa com apenas 1% do estoque global e o setor de mineração, com 6,22%. Alguns trabalhos recentes vêm especulando sobre IEDs direcionados à aquisição de terras no país, o já aludido processo de *land grabbing*. Esse não é um dado fácil de se obter a partir das estatísticas do Banco Central, cujo detalhamento minucioso não está disponível para consulta. Mas é presumível que investimentos nessa área estejam concentrados nos dois subsetores apontados anteriormente (agricultura, pecuária e serviços relacionados e extração de minerais metálicos).

Ainda na base de dados aproximativos, uma consulta rápida ao banco de dados do Land Matrix permite observar, no Quadro 2, um aporte significativo de investimentos em áreas como o Mato Grosso e a Bahia num intervalo de tempo relativamente curto (2007 a 2014). Destacam-se, entre as finalidades do investimento, a produção de soja, cana-de-açúcar e algodão, bem como o setor florestal. No registro informado, é possível verificar que, na aquisição dessas grandes áreas, estão na origem capitais oriundos de países como Argentina, Canadá, Estados Unidos e Japão.

O caso norte-americano vem ganhando forte repercussão internacional por meio do estudo liderado por um conjunto de organizações não governamentais (REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS et al., 2015) no qual ficam evidentes os investimentos patrocinados a partir de um fundo de pensão norte-americano (TIAA-Cref) e suas associações com empresas estrangeiras e nacionais.<sup>12</sup> Relatório do próprio fundo aponta as áreas estratégicas para esse tipo de aplicação, adotando a mesma nomenclatura recomendada pelo aludido relatório do Banco Mundial, os chamados “investimentos responsáveis” (TIAA-Cref, 2012). Uma visualização das áreas de atuação do fundo pode ser encontrada na Figura 5.

Não é possível afirmar categoricamente, em razão da falta de uma base mais sólida e abrangente de dados e informações, que o crescente movimento de capitais externos no acesso a grandes parcelas de terras em áreas marcadas pela expansão da produção de *commodities* tenha contribuído direta e exclusivamente para o incremento dos preços das terras e para o fortalecimento do grau de concentração fundiária que caracteriza o país. No entanto, é provável que ele tenha funcionado de forma indireta como mecanismo reforçador das expectativas

11 O manuseio dessas informações estatísticas exige certa cautela, visto que o Cadastro apresenta fragilidades no registro das suas informações, como atestam os dados referentes à origem do capital aplicado em ativos fundiários (nos registros do Incra, cerca de 35% das informações relativas a esse item apresentavam dados inexistentes ou inválidos).

12 Como bem apontam Sauer e Leite (2012a), o conceito de “empresa nacional” deve ser visto com muita cautela. Na realidade, sob a fachada de empresas nacionais, valendo-se das alterações promovidas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990, encontram-se *holdings* controladas diretamente por capitais internacionais ou ainda *joint ventures* articulando capitais externos e domésticos, como é o caso anteriormente citado da empresa Raizen, controlada pela Shell e pela Cosan.

de alta dos preços dos ativos fundiários, especialmente em áreas com maior inelasticidade na oferta de terrenos apropriados para as grandes lavouras. Os trabalhos em finanças comportamentais (KAHNEMAN, 2011; SHIL- LER, 2015) mostram que esse tipo de mecanismo é corriqueiro no funcionamento dos mercados financeiros.

## À guisa de conclusão

Neste texto, procuramos mostrar que o forte aumento dos preços das *commodities* a partir dos anos 2000, o *commodity boom*, teve um impacto sobre a dinâmica do mercado de terras no Brasil. Destacou-se, em particular, os principais efeitos do *commodity boom* sobre o comportamento dos preços dos ativos fundiários, a produção de grãos e a expansão territorial do agronegócio. Esses processos reforçam a tendência agroexportadora brasileira e o posicionamento geopolítico do país. Em função disso, não é estranho observar um aumento do interesse de capitais estrangeiros, sejam eles agrários ou financeiros, pela compra de terras no Brasil, ainda que não seja possível estabelecer uma correlação explícita entre a entrada de IED e o aumento dos preços dos imóveis rurais.

Os temas abordados neste texto trazem à tona necessariamente uma reflexão sobre o papel do Estado e sua capacidade regulatória numa área estratégica como essa do mercado de terras. São movimentos distintos que problematizam a ideia do que poderíamos chamar de “capacidades estatais para o desenvolvimento”: isto é, a pouca capacidade do Estado em avançar sobre um controle mais efetivo das transações fundiárias, seja melhorando o registro dessas transações propriamente ditas, monitorando de forma mais eficaz a variação de preços das terras, impedindo movimentos de (re)concentração fundiária numa estrutura já conhecidamente concentrada e conflitiva ou relativizando o apoio não desprezível (especialmente em áreas de infraestrutura e de financiamento) das agências governamentais às necessidades de expansão produtiva (de forma concentrada) do setor (DELGADO, 2010, 2012).

No caso da estrangeirização das terras, é importante lembrar que houve uma tentativa de regulamentação a partir de parecer da Advocacia Geral da União (AGU), emitido em 2010, buscando estabelecer limites ao volume de terras adquirido diretamente por pessoas, empresas ou governos estrangeiros (SAUER e LEITE, 2012a). Com efeito, o parecer recuperava lei específica sobre o assunto promulgada em 1971 e que havia caído em “desuso” especialmente durante os anos 1990 e 2000, quando a corrida por terras se agrava, como já adiantamos. Antes disso, em 2007, projeto de lei da autoria do deputado Beto Faro já estipulava medidas em direção semelhante. No entanto, o referido projeto ainda tramita lentamente na Câmara dos Deputados sem previsão de votação (BRASIL, 2007). Dando seguimento ao parecer da AGU, o Incra emite, em 2013, a Instrução Normativa nº 76, que dispõe sobre a aquisição e o arrendamento rural por estrangeiros. A matéria está bem fundamentada e coloca o Instituto como peça central na fiscalização desse tipo de transação imobiliária, embora a efetividade dessas ações pareçam diminuir com a falta de recursos orçamentários para sua realização.

Mesmo diante dessas medidas, o capital internacional continuou participando no setor agrícola (e mineral), agora mediado pela atuação de firmas nacionais, valendo-se da legislação sobre o conceito de empresas nacionais aptas a funcionar no país. Além disso, como adiantamos na Introdução, há forte pressão política para a aprovação do PL 4.059/2012, que flexibiliza a precária regulamentação do setor (ZIA, 2016). Os argumentos empregados giram em torno da necessidade de atrair novos investimentos numa conjuntura de crise econômica.

Com o fim do *boom* dos preços das *commodities*, o Brasil deve enfrentar condições macroeconômicas (pressão inflacionária, ajuste fiscal etc.) bem mais adversas do que aquelas que prevaleceram na década de 2003-2013. Nesse contexto, a demanda por terra tende a desacelerar, assim como os fluxos de capital para a compra de ativos fundiários e agroalimentares, malgrado o esforço do governo para abertura dos ativos fundiários ao processo de internacionalização do mercado de terras. Nesse quadro de crise e incertezas acentuadas, e em nome da retomada do crescimento e de um determinado “estilo de desenvolvimento”, não é improvável assistirmos a novas tentativas de reformas liberalizantes em áreas sensíveis como essa dos ativos fundiários, reforçando o patamar de forte concentração econômica e desigualdade social que marcam a economia e a sociedade brasileira.

# Referências

ALVES, Vicente E. L. Barreiras/Luiz Eduardo Magalhães (BA); Balsas (MA); Uruçui/Bom Jesus (PI): as novas cidades para o agronegócio nos cerrados nordestinos. In: III SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA. *Anais...* Presidente Prudente: Unesp, 2005.

BANCO MUNDIAL. Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? Washington D.C., setembro. 2010.

BERTRAND Jean Pierre.; THERY Hervé; WANIEZ Philippe. Les Japonais et la mise en valeur des Cerrados au Brésil: pour quelle maîtrise de l'espace et de l'approvisionnement alimentaire? *Économie Rurale*, n. 202-203: 58-64, 1991.

BORRAS JR., Saturnino M.; FRANCO, Jennifer C.; GÓMEZ, Sergio; KAY, Cristobal; SPOOR, Max. Land Grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 3-4, p. 845-872, 2013.

BRANDÃO, Antonio S. Mercado da terra e estrutura fundiária. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões*. Rio de Janeiro: PNPE/Ipea, 1988.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei n. 2.289*, de autoria do deputado Beto Faro. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei n. 4.059*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *Instrução Normativa/INCRA/n. 76*. Brasília: Incra, 23 ago. 2013.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Parecer n. LA-01*. Brasília, 19 ago. 2010.

BYERLEE, Derek; DEININGER, Klaus. Growing resource scarcity and global farmland investment. *Annu. Rev. Resour. Econ.*, v. 5, n. 1, p. 13-34, 2013.

CASTRO, Ana C. From catching-up to knowledge governance in the Brazilian agribusiness. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, 2010.

CERDAS, Gerardo. *A participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento da produção de etanol na América Latina e no Caribe*. Informe elaborado para ActionAid Brasil. Rio de Janeiro, 2011.

COSTA, Solange M. *Grãos na floresta: estratégia expansionista do agronegócio na Amazônia*. Tese (doutorado). Belém: UFPA/Naea, 2012.

COTULA, Lorenzo. The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers. *The journal of peasant studies*, v. 39, n. 3-4, p. 649-680, 2012.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 51-90.

DELGADO, Guilherme C. *Do capital financeiro da agricultura à economia do agronegócio*. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

\_\_\_\_\_. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n. 2, p. 111-125, 2010.

DU, Xiaodong; YU, Cindy L.; HAYES, Dermot J. Speculation and volatility spillover in the crude oil and agricultural commodity markets: A Bayesian analysis. *Energy Economics*, v. 33, n. 3, p. 497-503, 2011.

FEENSTRA, Robert C. *Advanced international trade: theory and evidence*. Princeton University Press, 2015.

FLEXOR, Georges. Commodity Boom and the political economy of land in Brazil 2003-2013. In: XXXIV INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. *Anais...* Nova York, 27-30 maio 2016.

FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martin. A developing country view of the current global crisis: what should not be forgotten and what should be done. *Cambridge Journal of Economics*, v. 33, n. 4, p. 685-702, 2009.

FURTADO, João. Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa: oportunidades para o desenvolvimento brasileiro. *Novos Estudos Cebrap*, n. 81, p. 33-46, 2008.

GARCIA, Ana Saggioro; KATO, Karina; FONTES, Camila. *A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique*. Rio de Janeiro: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, 2013.

GILBERT, Christopher L. How to understand high food prices. *Journal of Agricultural Economics*, v. 61, n. 2, p. 398-425, 2010.

GRYNSZPAN, Mario. A afirmação do agronegócio: novos agentes e representações do rural. In: 33º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. *Anais...* Caxambu, MG, 26-30 out. 2009.

HANIOTIS, Tassos; BAFFES, John. Placing the 2006/08 commodity price boom into perspective. *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 5.371, jul. 2010.

HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sergio Pereira. Sociedade e economia do “agronegócio” no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 74, p. 159-196, 2010.

IRWIN, Scott H.; SANDERS, Dwight R.; MERRIN, Robert P. Devil or angel? The role of speculation in the recent commodity price boom (and bust). *Journal of Agricultural and Applied Economics*, v. 41, n. 2, p. 377-391, 2009.

KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, fast and slow*. [s.l.]: Macmillan, 2011.

LEITE, Sérgio P.; SAUER, Sérgio. Expansión de agronegocios, mercado de tierras y extranjerización de la propiedad rural em Brasil. *Mundo Siglo XXI*, v. 7, n. 26, p. 43-63, 2011.

LEITE, Sérgio P.; WESZ, Valdemar. *Brazilian agribusiness, public policies and development strategies: soybean expansion in Mato Grosso*. Nova York: GC/Cuny, 2016. mimeo.

\_\_\_\_\_. Les dynamiques foncières et l'expansion de l'agro-industrie du soja au Brésil. *Cahiers Agricultures*, v. 22, n. 1, p. 39-45, 2013.

LIMA, Divina A. L. *Estrutura e expansão da agroindústria canavieira no Sudoeste goiano: impactos no uso do solo e na estrutura fundiária a partir de 1990*. Tese (doutorado). Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 2010.

LIMA, Maria S. B. *Políticas públicas e território: uma discussão sobre os determinantes da expansão da soja no sul do Amazonas*. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2008.

MENDONÇA, Sônia R. de. Estado e hegemonia do Agronegócio no Brasil. *História e Perspectivas*, n. 32-33, jan.-jul./ago.-dez. 2005.

MILHORANCE DE CASTRO, Carolina; GOULET, Frédéric. L'essor des coopérations Sud-Sud. *Techniques financières et développement*, n. 105, p. 87-103, 2011.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês. *Agrária*, São Paulo, n. 12, p. 3-113, 2010.

PRETTO, José Miguel. *Imóveis rurais sob propriedade de estrangeiros no Brasil*. Relatório de projeto de cooperação técnica “Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural”. [s.l.], 2009.

RANGEL, Ignácio. A questão da terra. *Revista de Economia Política*, v. 6, n. 4, p. 71-77, 1986.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS; GRAIN; INTER PARES; SOLIDARITY SWEDEN – LATIN AMERICA. *Foreign pension funds and land grabbing in Brazil*. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2015.

SAFRANSKY, Sara; WOLFORD, Wendy. Contemporary land grabs and their alternatives in the Americas. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON GLOBAL LAND GRABBING. *Anais...* Brighton: University of Sussex, 2011.

SALIM, Carlos. As políticas econômica e tecnológica para o desenvolvimento agrário das áreas de cerrados no Brasil: avaliação e perspectivas. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, n. 3 (2), mai./ago., 1986.

SAUER, Sérgio; Leite, Sergio P. Agrarian structure, foreign investment in land, and land prices in Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 3-4, p. 873-898, 2012a.

\_\_\_\_\_. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, n. 3, p. 503-524, 2012b.

SHILLER, Robert J. *Irrational exuberance*. Princeton University Press, 2015.

TORRES, Alessandra Valéria da Silva; SILVA, Luís Antônio Guerra Conceição. *Aquisição de terras por estrangeiros: legislação comparada*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

TANG, Ke; XIONG, Wei. Index investment and the financialization of commodities. *Financial Analysts Journal*, v. 68, p. 5, p. 54-74, 2012.

TEACHERS INSURANCE AND ANNUITY ASSOCIATION – COLLEGE RETIREMENT EQUITIES FUND (TIAA-CREF). *Responsible investment in farmland*. Nova York: TIAA-Cref, 2012.

WILKINSON, John. The globalization of agribusiness and developing world food systems. *Monthly Review*, v. 61, n. 4, 2009.

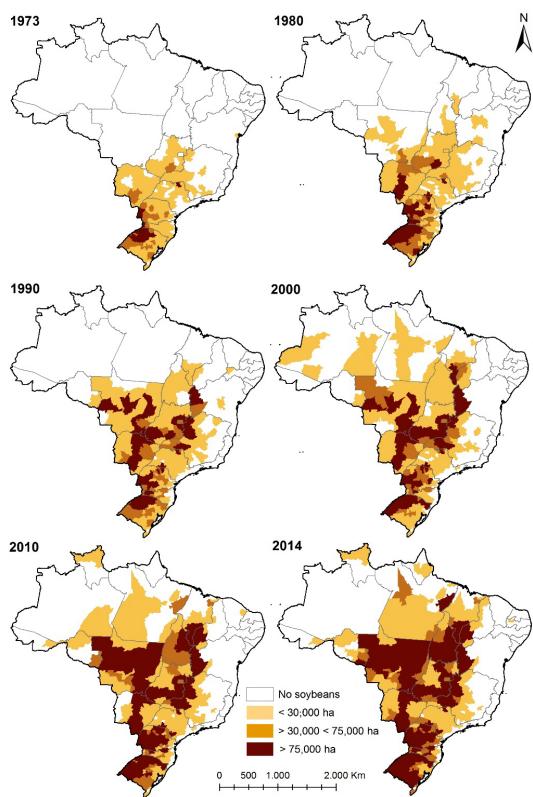
\_\_\_\_\_.; HERRERA, Selena. Biofuels in Brazil: debates and impacts. *The Journal of Peasant Studies*, v. 37, n. 4, p. 749-768, 2010.

WILKINSON, John; REYDON, Bastiaan; DI SABBATO, Alberto. Concentration and foreign ownership of land in Brazil in the context of global land grabbing. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, v. 33, n. 4, p. 417-438, 2012.

ZAIA, Cristiano. Cresce o apoio à compra de terras por estrangeiros. *Valor Econômico*, 11 jul. 2016.

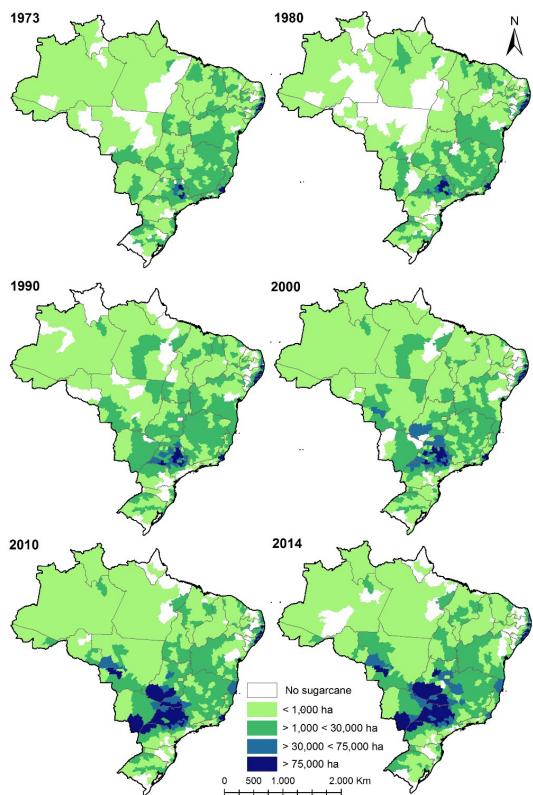
## Anexos

Figura 1. Área cultivada com soja por microrregião no Brasil



Fonte: Produção Agrícola Municipal (IBGE, 2016). Elaboração de Valdemar Wesz Jr. (*apud* LEITE e WESZ JR., 2016).

Figura 2. Área cultivada com cana-de-açúcar por microrregião no Brasil



Fonte: Produção Agrícola Municipal (IBGE, 2016). Elaboração de Valdemar Wesz Jr. (*apud* LEITE e WESZ JR., 2016).

Tabela 1. Estatísticas descritivas dos preços das terras no Brasil (R\$/ha)

	2010	2014	2015	Δ 15/10	Δ 15/14
Média	4755,64	9530,31	10082,79	166,01%	8,95%
Mediana	3150,00	7175,00	8000,00	128,35%	5,60%
Desvio padrão	5194,684	9064,012	9365,260	154,11%	12,88%
Mínimo	50	152	175	-49,10%	-30,00%
Máximo	39083	49917	54000	1656,20%	63,40%
Primeiro Quartile	942,00	2391,50	2800,00	83,73%	0,60%
Primeiro Quartile	6433,00	13483,25	14500,00	191,70%	14,80%

Fontes: Informa Economics FNP

Tabela 2. Estatísticas descritivas dos preços da terra nas principais macrorregiões brasileiras (2010/2014/2015)

Região	Ano	Min.	Primeiro Quartil	Mediana	Média	Terceiro Quartil	Max.
Sul	2010	908	5375	7967	10060	12540	39080
	2014	3233	11166	16167	19527	23800	49917
	2015	3500	11833	17667	20635	26250	54000
Sudeste	2010	350	3900	6792	8121	11450	23670
	2014	798	8804	13133	15070	19708	41333
	2015	1167	9167	14500	15765	20000	41500
Centro-Oeste	2010	200	1700	3000	3623	5233	11200
	2014	407	3817	7183	8608	12516	33750
	2015	420	4116	8000	9212	12833	36500
Nordeste	2010	50	400	1333	2206	3342	11750
	2014	152	843,5	3150	4366	6933	18000
	2015	175	1000	3100	4557	7500	19500
Norte	2010	55	400	808	1450	2075	7733
	2014	175	958	2100	3254	4450	14417
	2015	180	1133	2467	3658	5300	16500

Fontes: Informa Economics FNP.

Tabela 3. Estatísticas descritivas dos preços das terras no Brasil (US\$/ha)

	Min.	Primeiro Quartil	Mediana	Média	Terceiro Quartil	Max.
2010	28,4	535,1	1789,4	2701,6	3654,4	22202
2014	64,59	1023,51	3049,08	4049,99	5715,60	21212,69
2015	52,54	840,59	2401,68	3026,96	4353,05	16211,35

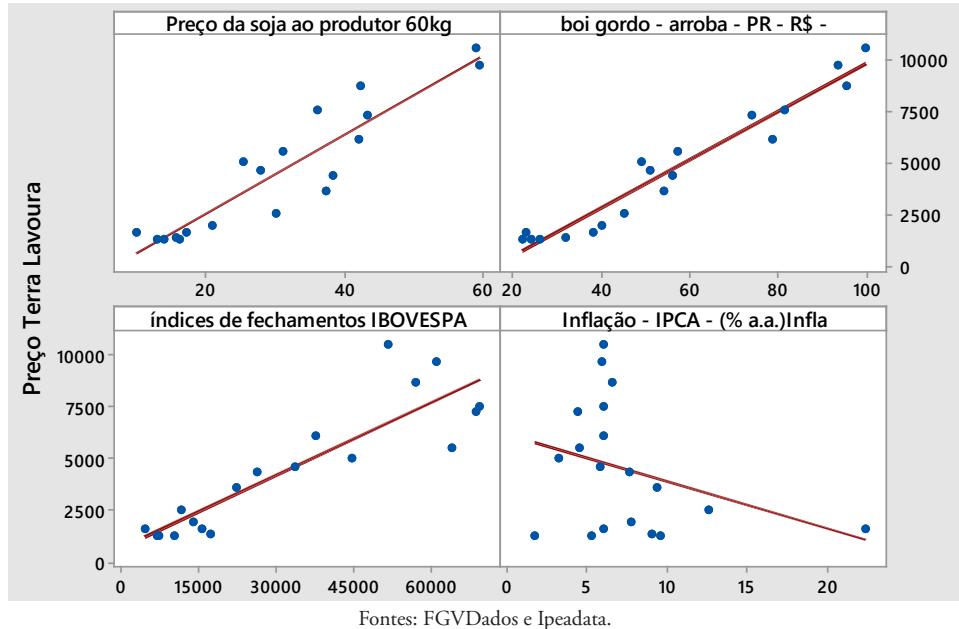
Fontes: Informa Economics FNP.

Tabela 4. Matrix de correlação entre o preço da terra para lavoura e os preços da soja, da arroba de boi, do Ibovespa, do IPCA, da taxa de câmbio e da taxa de juros Selic no Brasil (1995-2013)

	Preço T. Lavoura (R\$/há)	Preço da soja (saca 60 kg)	Ibovespa	Preço arroba de boi	IPCA	Taxa de câmbio
Preço da soja (saca 60 kg)	0,923 (0,000)	--	--	--	--	--
Ibovespa	0,886 (0,000)	0,748 (0,000)	--	--	--	--
Preço arroba de boi	0,971 (0,000)	0,941 (0,000)	0,842 (0,000)	--	--	--
IPCA	-0,326 (0,174)	-0,292 (0,226)	-0,450 (0,053)	-0,322 (0,179)	--	--
Taxa de câmbio	0,222 (0,361)	0,466 (0,045)	0,093 (0,706)	0,345 (0,148)	-0,033 (0,983)	--
Taxa Selic	-0,754 (0,000)	-0,767 (0,000)	-0,794 (0,000)	-0,795 (0,000)	0,698 (0,001)	-0,426 (0,069)

Fontes: elaboração própria com dados FGVDados e Ipeadata. Índices de correlação de Pearson (p-value parêntese)

Figura 3. Relações entre preços das terra para lavoura, preços da soja, preços da arroba de boi (índices Ibovespa e IPCA, 1995-2013)



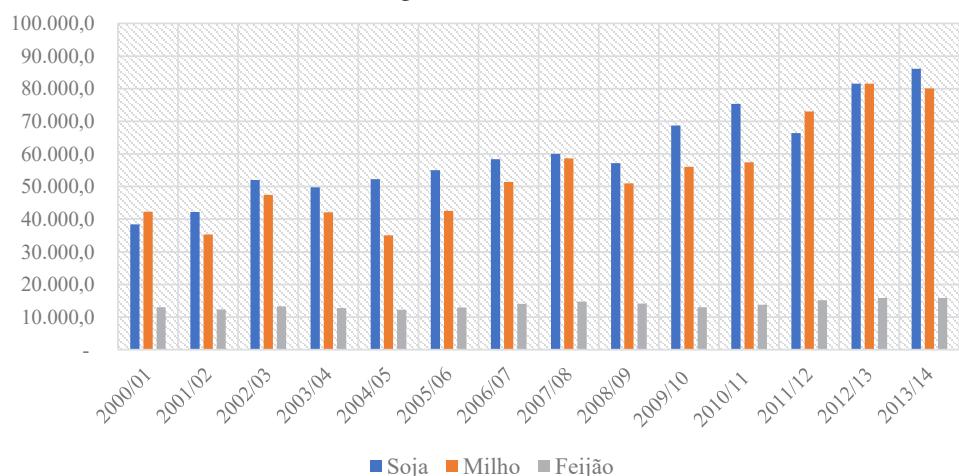
Fontes: FGVDados e Ipeadata.

Figura 4. Índice de preço das *commodities* (2000-2016)



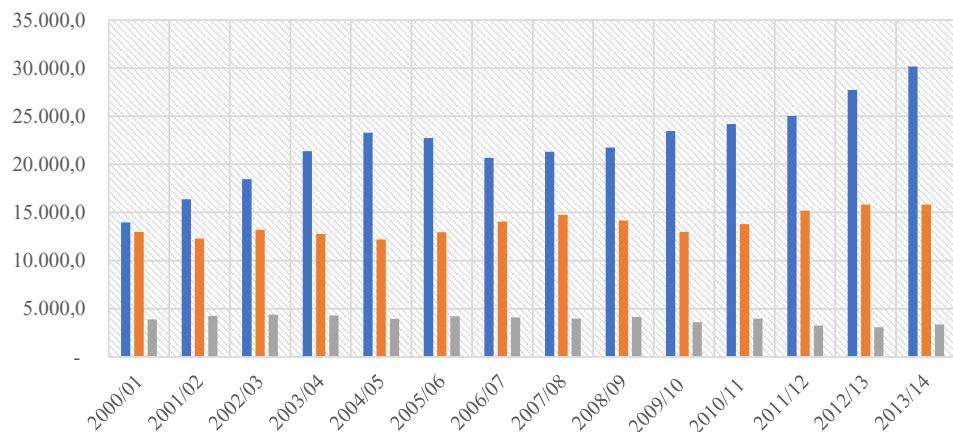
Fontes: Fundo Monetário Internacional (IMF Commodity Price Index).

Gráfico 1. Produção de grãos em milhares de toneladas (Brasil)



Fontes: Companhia Nacional de Abastecimento Alimentar (Conab).

Gráfico 2. Área plantada com grãos (ha)



Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento Alimentar (Conab).

Tabela 5. Percentual de aquisição (número de imóveis e área) de terras por estrangeiros no Brasil (1900-2000)

BRASIL - Participação relativa de registros e áreas por décadas				
Décadas	%Registros	% Acumulado dos registros	% Áreas	% Acumulado de área
1900	0.012	0.012	0.0004	0.0004
1910	0.047	0.058	0.064	0.065
1920	0.143	0.202	0.170	0.235
1930	0.415	0.617	0.309	0.544
1940	1.207	1.824	0.971	1.514
1950	4.015	5.839	2.551	4.065
1960	8.773	14.612	6.194	10.259
1970	17.421	32.033	15.040	25.298
1980	29.888	61.921	27.940	53.238
1990	18.201	80.122	25.925	79.163
2000	18.783	98.904	20.152	99.315
Sem registro de data	1.096	100.000	0.685	100.000
<b>TOTAIS</b>	<b>100.000</b>		<b>100.000</b>	

Fonte: SNCR/Inca (apud PRETTO, 2009, p. 21).

Tabela 6. Número e área de imóveis rurais sob a propriedade de estrangeiros (Brasil, 2010)

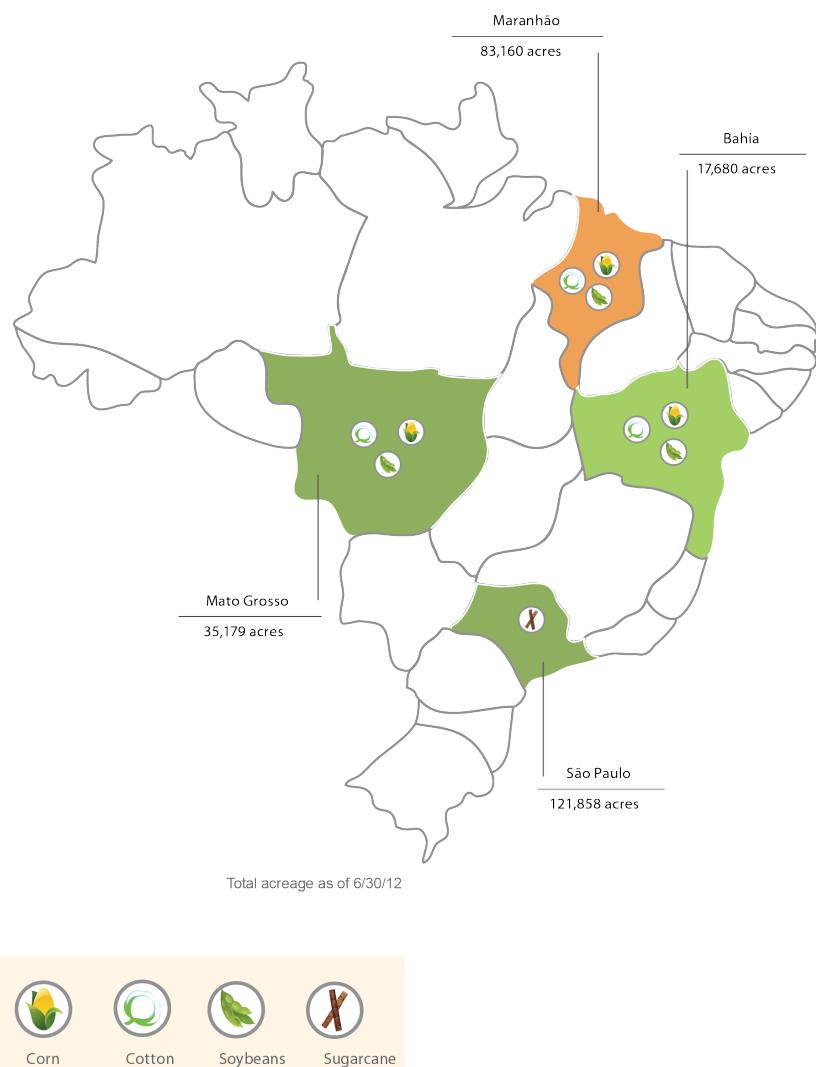
Estados	Número de imóveis	%	Área (ha)	%
Rondônia	119	0,35	29.242,00	0,67
Acre	26	0,08	13.799,68	0,32
Amazonas	307	0,89	232.021,68	5,33
Roraima	66	0,19	27.729,49	0,64
Pará	1.143	3,33	235.628,39	5,42
Amapá	15	0,04	6.228,00	0,14
Tocantins	181	0,53	109.517,18	2,52
Maranhão	184	0,54	70.135,35	1,61
Piauí	82	0,24	58.770,32	1,35
Ceará	401	1,17	34.734,45	0,80
Rio Grande do Norte	128	0,37	20.806,69	0,48
Paraíba	248	0,72	6.828,47	0,16
Pernambuco	368	1,07	9.667,19	0,22
Alagoas	101	0,29	13.577,66	0,31

Tabela 6. (continuação)

Estados	Número de imóveis	%	Área (ha)	%
Sergipe	81	0,24	3.439,45	0,08
Bahia	2.192	6,38	368.888,05	8,48
Minas Gerais	2.639	7,68	491.548,57	11,30
Espírito Santo	304	0,88	19.770,66	0,45
Rio de Janeiro	2.110	6,14	85.284,78	1,96
São Paulo	12.291	35,76	491.437,42	11,30
Paraná	5.130	14,93	299.061,84	6,88
Santa Catarina	1.290	3,75	54.605,77	1,26
Rio Grande do Sul	1.895	5,51	113.801,07	2,62
Mato Grosso do Sul	781	2,27	473.325,65	10,88
Mato Grosso	1.229	3,58	844.279,92	19,41
Goiás	843	2,45	230.629,91	5,30
Distrito Federal	217	0,63	4.314,36	0,10
Total Brasil	34.371	100,00	4.349.074,00	100,00

Fonte: Incra. Posição em maio de 2010. Dados ajustados pelos autores (cf. SAUER e LEITE, 2012a)

Figura 5. Investimentos em terras no Brasil patrocinados pelo TIAA-Cref (2012)



Fonte: TIAA-Cref (2012).

**Quadro 1. Investimento estrangeiro direto no país – estoque em 2010**  
**Distribuição por setor de atividade econômica da empresa residente no Brasil (US\$ milhões)**

Discriminação	Participação no capital	Empréstimos intercompanhia	Total
Total	579 627	80 881	660 507
Agricultura, pecuária e extrativa mineral	92 711	18 665	111 376
Extração de petróleo e gás natural	49 409	6 855	56 264
Extração de minerais metálicos	35 077	5 985	41 061
Agricultura, pecuária e serviços relacionados	3 770	2 630	6 400
Demais	4 456	3 195	7 651
Indústria	230 435	32 414	262 849
Bebidas	52 220	173	52 393
Metalurgia	27 403	5 800	33 202
Veículos automotores, reboques e carrocerias	28 445	2 261	30 706
Produtos químicos	24 970	4 879	29 848
Produtos alimentícios	13 127	2 479	15 606
Produtos do fumo	13 850	313	14 163
Máquinas e equipamentos	10 577	2 187	12 764
Produtos farmoquímicos e farmacêuticos	8 708	737	9 445
Celulose, papel e produtos de papel	7 059	1 705	8 764
Coque, derivados de petróleo e biocombustíveis	5 375	2 943	8 318
Produtos de borracha e de material plástico	6 892	1 423	8 316
Produtos de metal	6 605	1 154	7 759
Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	5 369	2 290	7 659
Produtos minerais não metálicos	4 437	428	4 865
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	3 994	702	4 696
Outras indústrias	11 403	2 941	14 344
Serviços	256 481	29 802	286 282
Serviços financeiros e atividades auxiliares	98 081	1 435	99 516
Telecomunicações	40 647	5 105	45 752
Comércio, exceto veículos	24 993	8 414	33 407
Eletricidade, gás e outras utilidades	26 958	1 145	28 103
Atividades imobiliárias	12 339	1 674	14 013
Seguros, resseguros, previdência complementar e planos de saúde	9 661	167	9 828
Construção de edifícios	6 280	222	6 502
Alimentação	2 570	3 897	6 467
Serviços de tecnologia da informação	4 466	1 197	5 663
Serviços de escritório e outros serviços prestados a empresas	4 449	754	5 203
Atividades de sedes de empresas e de consultoria em gestão de empresas	4 084	1 026	5 110
Armazenamento e atividades auxiliares de transportes	4 125	657	4 782
Outros serviços	17 828	4 108	21 936

Fonte: Banco Central (2011).

Quadro 2. Aquisição de terras pelo capital internacional acima de 10 mil hectares (Brasil, 2007-2014)

Origem do Capital	Empresas - primário	Empresas - secundário	Produção	Área (ha)	Ano	UF
Chile	Centaurus Holdings S.A	Klabin S.A/ ARAUCO - Celulisa Araú Floresta		107.000	2012	PR
Chile	CMPC Riograndense	Empresas CMPC (Compañía Manuf:Floresta		100.000	2012	RS
Estados Unidos	Radar Propriedades Agrícolas S.A.	Teachers Insurance and Annuity A: Agricultura (não especificado)		84.000	2010	SP
Japão	Multigrain S.A	Mitsui	Soja e Algodão	80.000	2007	BA
India	Shree Renuka Sugars	Não possui	Cana	78.000	2010	PR
Luxemburgo	Adecoagro Vale do Ivinhema Ltda	Adecoagro S.A. - Luxembourg	Soja, Algodão, Milho, Café, Cana	55.000	2005	MS
Holanda	RDF Empreendimentos Imobiliários Ltda	FIAM N.V. - Forestry Investment an Floresta (madeira e fibra)		40.000	2007	AM
Jersey	Agrifirma Brasil Agropecuária S.A. (ABA & Genagro Ltd - Jersey /Brasil Agron	Soja e Milho		38.841	2009	BA
Argentina	BrasilAgro - Companhia Brasileira de ProjCresud		Agricultura (não especificado)	37.182	2007	BA
Holanda	Floresteca Holding N.V.	Não possui	Floresta (madeira e fibra)	37.000	s/d	MT
Argentina	BrasilAgro - Companhia Brasileira de ProjCresud		Agricultura (não especificado)	31.606	2007	BA
Canadá	Brookfield Brazil	Brookfield Asset Management	Agricultura (não especificado)	30.000	2005	MT
Argentina	BrasilAgro - Companhia Brasileira de ProjCresud		Floresta	24.247	2007	MG
Japão	SLC-MIT Empreendimentos Agrícolas Ltda	Mitsui	Soja e Algodão	22.000	2013	BA
Jersey	Agrifirma Brasil Agropecuária S.A. (ABA & Genagro Ltd - Jersey /Brasil Agron	Agricultura (não especificado)		20.183	2008	BA
Canadá	Brookfield Brazil	Brookfield Asset Management	Agricultura (não especificado)	17.860	2008	MT
Argentina	BrasilAgro - Companhia Brasileira de ProjCresud		Agricultura (não especificado)	17.799	2008	BA
Canadá	Brookfield Brazil	Brookfield Asset Management	Cana	13.089	2000	SP
Canadá	Brookfield Brazil	Brookfield Asset Management	Agricultura (não especificado)	12.920	2007	MT
Canadá	Brookfield Brazil	Brookfield Asset Management	Agricultura (não especificado)	12.777	2007	MS
Jersey	Agrifirma Brasil Agropecuária S.A. (ABA & Genagro Ltd - Jersey /Brasil Agron	Soja e Milho		12.287	2008	BA
Canadá	Brookfield Brazil	Brookfield Asset Management	Agricultura (não especificado)	11.925	2007	MS
França e outros	CalyxAgro	Louis Dreyfus Group e outros	Soja e Algodão	10.853	2009	BA
Japão	Multigrain S.A	Mitsui	Soja e Milho	10.000	2007	MA

Fonte: Land Matrix (2015). Elaboração de Carla Morsch.

# Marcos legais e a liberação para investimento estrangeiro em terras no Brasil

*Luís Felipe Perdigão de Castro e Sérgio Sauer*

## Introdução

Em 2016, o tema da “demanda mundial por terras” voltou à pauta política no Brasil devido, sobretudo, a declarações e posições de membros do governo federal. Ainda durante o processo de *impeachment*, Blairo Maggi (LACERDA, 2016) e o próprio Michel Temer (BARRETTO, 2016) se declararam favoráveis à liberação da compra de terras por pessoas estrangeiras. Apesar de adiar a decisão para 2017 – ou não conseguir votar mudanças na lei naquele ano (ZAI, 2016) –, alguns ministros continuam defendendo a liberação de investimentos em terras (NINIO, 2016) e suas declarações reacenderam o debate sobre o tema.

Já em 2015 (ZAI, 2015), ou mesmo antes,<sup>1</sup> essa disputa territorial – na literatura crítica internacional, convencionou-se chamar de *land grabbing* ou *acaparamiento* – estava na pauta, colocada basicamente pela bancada ruralista no Congresso. Na corrida do capital internacional pela apropriação de glebas, os termos usados – não há um termo apropriado em português, mas se convencionou denominar o fenômeno “estrangeirização de terras” – se referem a processos de compra, arrendamento ou outras formas de controle que titularizam direitos em favor de pessoas físicas e/ou jurídicas estrangeiras.

Na literatura, o termo *land grabbing* não é entendido apenas como estrangeirização (BORRAS JR. et al., 2012; SAUER e BORRAS JR., 2016), mas como uma combinação de ações para além da compra (investimento direto) ou arrendamento, como, por exemplo, investimentos via “gestoras de propriedades agrícolas”, *joint ventures* e aquisições de empresas, entre outras. Essas ações resultam em apropriação, portanto, “[...] implica a transferência de propriedade, de direitos de uso e do controle” sobre terras (FAIRHEAD, LEACH e SCOO-NES, 2012, p. 238). Consequentemente, *land grabbing* é, em última instância, “apropriação do controle” sobre terras, territórios, recursos e frutos da terra (MEHTA, VELDWISCH e FRANCO, 2012, p. 195).

Independentemente desse debate teórico-conceitual na literatura internacional ou mesmo de questionamentos sobre uma possível novidade no fenômeno – ver Oliveira (2013) e Sauer e Borras Jr. (2016) –, a demanda global por alimentos e, portanto, por terras é, para alguns setores e organizações como o Banco Mundial, uma oportunidade de negócios e investimentos. A intenção do governo é justamente liberar os investimentos estrangeiros, pois, segundo Meirelles, “esse é um assunto fundamental, e nós achamos que de fato seria positivo se fosse aprovado, na medida em que aumenta o investimento no Brasil e a produtividade geral da economia” (NINIO, 2016). Contudo, o que constitui negócios e oportunidades para alguns representa, historicamente, a negação de direitos para muitos outros, particularmente em relação ao acesso e controle da terra.

Esses investimentos, resultando na estrangeirização, devem ser compreendidos para além dos negócios, inclusive pelos sentidos históricos, culturais, sociais e jurídicos da terra e do território. Há de se levar em conta, por exemplo, as lutas e as demandas por parte de segmentos que sempre sofreram a negação de direitos territoriais. A apropriação de terras, particularmente no que diz respeito a esses novos processos, não se dá sobre espaços vazios ou desocupados. A exigência de que territórios sejam “negociados, modernizados e integrados”

<sup>1</sup> Jornais brasileiros vêm divulgando notícias sobre a compra – ou anúncios de compra – de extensas áreas de terras desde 2008 (DUARTE, 2008), com ênfase na extensão ou quantidade, sem verificação dos anúncios (ver OLIVEIRA, 2013), o que reforça a afirmação de Holt-Giménez (2012) de que o fenômeno do *land grabbing* se transformou em uma “grilagem de manchetes”.

está, na verdade, na direção contrária às demandas e conflitos que envolvem sujeitos políticos e categorias sociais como agricultores(as) familiares e camponeses, povos indígenas, comunidades quilombolas, geraizeiras e de fundos de pasto, quebradeiras de coco babaçu, entre outras formas de viver, agir e se relacionar com a terra.

Como fenômeno inserido no novo ciclo de expansão do capital, a apropriação ou a estrangeirização de terras está, em geral, combinada com o avanço das fronteiras agrícolas (o recente caso do Matopiba é o mais conhecido), a alta dos preços das glebas e o acirramento dos conflitos fundiários e territoriais. Além disso, relaciona-se ao direito pela força regulamentadora (e supostamente mediadora) das legislações nacionais sobre contratos e propriedades fundiárias.

O presente estudo analisa a trajetória da legislação brasileira sobre estrangeirização e apropriação de terras nas últimas décadas no contexto da chamada “corrida mundial por terras”, analisando principalmente a Lei nº 5.709, de 1971, e os Projetos de Lei nº 2.289, de 2007, e 4.059, de 2015. O objetivo é discutir o conteúdo normativo, a conjuntura política e suas consequências para o Brasil rural, enfatizando aspectos históricos e jurídicos, o que nos permite analisar criticamente “para quem” esse fenômeno representa uma “janela de oportunidades” (BANCO MUNDIAL, 2010).

## A apropriação ou estrangeirização de terras no Brasil: panorama histórico

A guerra do Contestado (1912-1916), no Paraná e em Santa Catarina, é o marco mais antigo (ou o mais conhecido) da estrangeirização de terras no Brasil moderno. Considerada a maior guerra popular e camponesa da história contemporânea, envolveu 20 mil “rebeldes”, uma tropa de mil “vaqueanos” e metade dos efetivos do Exército brasileiro. Nesse episódio, a empresa estrangeira Brazil Railway Company se instalou sobre áreas camponesinas, desencadeando a resistência à construção da ferrovia São Paulo-Rio Grande do Sul (MARTINS, 1995).<sup>2</sup>

Não obstante o caráter específico desse conflito e de outras influências anteriores, diversos estudos reconhecem que a tendência concentradora e excluente da estrutura fundiária brasileira foi agravada a partir dos anos 1960, com a implantação da revolução verde e do atual modelo agropecuário. Nesse período, os anseios de “modernização da agricultura” estiveram profundamente vinculados à ideia de progresso. A implantação da revolução verde por meio de um amplo programa de crédito e incentivos governamentais consolidou a concepção de progresso como produção baseada na combinação intensiva de tecnologia, capitais e informações.

Esse processo não foi aceito unanimemente. Desde a década de 1950, camponeses de várias regiões do Brasil lutam por terra, direitos e dignidade, caso das Ligas Camponesas e do então emergente movimento sindical rural. Posteriormente, nos anos 1970, o campo foi marcado pela liberalização dos mercados e pelo crescimento do capital financeiro em escala global. Nas décadas seguintes, o modelo neoliberal acirrou conflitos, intensificando a busca por controle, acesso e uso dos territórios. A agricultura também foi marcada pela crise econômica dos anos 1980 e o consequente esgotamento do financiamento estatal. O período compreendido entre 1996 e 2006 representou o abandono das políticas de substituição de importações, aliado às reformas que conduziram à estabilização macroeconômica, à privatização e à liberalização comercial.

Esse cenário se complexificou no século XXI. Dilemas como a “agroinflação”, o aumento nos preços de alimentos e o *boom* das *commodities*, bem como o crescimento populacional, trouxeram à tona os temas do controle territorial e da soberania, da crise energética e da busca de fontes alternativas de energia (agrocombustíveis). Além disso, a chamada financeirização da terra (ou a transformação da terra em capital fictício) tem levado fundos de pensão, bancos e outros agentes financeiros a investir em terras, inserindo outros sujeitos nas disputas territoriais e conferindo caráter de novidade à estrangeirização (SASSEN, 2013). Essa lógica foi aplicada à expansão

<sup>2</sup> Justamente pela existência de episódios como esse, alguns autores (OLIVEIRA, 2013) afirmam não se tratar de um fenômeno novo. No entanto, como afirmou Sassen (2013, p. 27), a “[...] terra, entendida em sentido amplo, se tornou uma das maiores necessidades do capitalismo avançado – para alimentos e cultivos industriais, lençóis subterrâneos de água, para formas tradicionais e novas de mineração”, conferindo um caráter novo a processos históricos de apropriação (EDELMAN e LEÓN, 2013).

da fronteira agrícola, com a incorporação de glebas do Matopiba<sup>3</sup> e da Amazônia aos monocultivos extensivos e para exportação, com forte presença de investimentos estrangeiros. A demanda por terras ou a disputa territorial consolidou sua feição de fenômeno global com profundos impactos no Brasil.

## Marcos jurídicos recentes da estrangeirização de terras

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabelece que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro (art. 172). Deverá, ainda, regular a aquisição e o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, estabelecendo casos de autorização do Congresso Nacional (art. 190).

Partindo desse comando constitucional, existem diversos instrumentos infraconstitucionais<sup>4</sup> que se referem à validade, aos limites e ao tipo de controle sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. Considerando uma ordem cronológica que alcance as últimas décadas, podemos sintetizar esse quadro normativo através das seguintes leis e decretos:

- a. Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971: promulgada durante a ditadura militar pelo presidente Emílio Médici, trata sobretudo da aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. Está em vigor como principal lei sobre o tema.
- b. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979: promulgada igualmente durante a ditadura militar pelo presidente João Baptista Figueiredo, trata, em síntese, das faixas de fronteira, inclusive das vedações para aquisição de terras nessas áreas, fixando restrições aos estrangeiros.
- c. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980: regulamentou a Lei 6.634/1979. Editado também pelo então presidente João Baptista Figueiredo, tratou de procedimentos para a prática de atos que necessitem de autorização do Conselho de Segurança Nacional (CSN).
- d. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001: promulgada por Fernando Henrique Cardoso, trouxe alterações legais esparsas<sup>5</sup> para além da matéria agrária, dispendendo sobre procedimentos no cadastro rural, no registro público, no registro de imóveis, na matrícula, tributação e no imóvel rural.
- e. Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002: editado também pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, regulamentou a Lei nº 10.267/2001, tratando de procedimentos atinentes ao Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), à implementação e alimentação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) pelo Incra e pela Receita Federal.
- f. Decreto nº 5.570, de 31 de outubro de 2005: editado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva com o intuito de alterar o Decreto nº 4.449/2002. Tratou, basicamente, de procedimentos de identificação do imóvel rural objeto de ação judicial, bem como das comunicações de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento e unificação de terras.

Apesar de diferentes contextos de legiferação, o período compreendido entre 1964 e 1970 constitui um dos principais momentos em que o processo de estrangeirização se tornou evidente do ponto de vista institucional e legal. Nessa época, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda) sofreram um intenso processo de grilagens e venda de terras para estrangeiros, culminando com

<sup>3</sup> O acrônimo Matopiba (iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) designa uma região geográfica caracterizada pela expansão da fronteira agrícola baseada no cultivo de grandes extensões para exportação. Em 2015, foi criado (Decreto nº 8.447, de 6 de maio) o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba para promover e coordenar políticas públicas na região.

<sup>4</sup> Inclusive alguns anteriores à CF/1988, sobre os quais se debate acerca da recepção ou revogação.

<sup>5</sup> Alterou as Leis 4.947, de 6 de abril de 1966 (que trata do sistema de organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – Ibra); 5.868, de 12 de dezembro de 1972 (a qual criou o sistema nacional de cadastro rural); 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos); 6.739, de 5 de dezembro de 1979 (que regula a matrícula e o registro de imóveis rurais); e, por fim, 9.393, de 19 de dezembro de 1996 (que trata de imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR e sobre o pagamento da dívida representada por títulos da dívida agrária – TDA).

a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional em 1968. Em 3 de junho de 1968, a CPI aprovou o Relatório Velloso. Apesar de o resultado das investigações não ter ido adiante, o documento serviu para identificar a aquisição fraudulenta de mais de 28 milhões de hectares. Desses, cerca de 20 milhões se encontravam sob o controle de grupos estrangeiros, especialmente na Amazônia, com mais de 15 milhões de hectares (OLIVEIRA, 2013).

Na sequência, com base no AI-5, o presidente Costa e Silva editou o Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969. Com apenas quatro artigos, ficou estabelecido que a propriedade rural no território nacional poderia ser adquirida apenas por brasileiros ou por estrangeiros residentes no país. Para efeito dessa limitação, foram considerados “residentes” aqueles que tivessem permanência definitiva no Brasil.

Em 10 de março de 1969, o Ato Complementar nº 45 foi regulamentado pelo Decreto-lei nº 494/1969. Na trajetória de possíveis soluções jurídicas para controlar a aquisição de terras por estrangeiros, o decreto-lei lançou diversas regulações que sucedem sua própria existência.

A lógica do Decreto-lei nº 494/1969 influenciou as legislações posteriores por meio dos seguintes comandos: além de brasileiros e estrangeiros residentes, a pessoa jurídica estrangeira poderia adquirir imóvel rural no Brasil (mediante autorização de funcionamento no país e vinculação da aquisição aos objetivos estatutários da empresa). As pessoas jurídicas nacionais com participação de pessoas estrangeiras (físicas ou jurídicas) detentoras de maioria do capital social e residentes/sediadas no exterior foram, para efeitos legais, “equiparadas” às pessoas jurídicas estrangeiras. Por outro lado, ficaram equiparadas aos brasileiros as pessoas físicas de nacionalidade portuguesa residentes no Brasil. O decreto-lei implementou ainda procedimentos como a obrigatoriedade de escritura pública na aquisição por estrangeiros. Especificou atos de comprovação da residência do estrangeiro e da regularidade formal da pessoa jurídica, criando um cadastro especial no âmbito do Registro de Imóveis.

A falta de requisitos no registro, como a cópia do documento de identidade, seria apenada com a nulidade de pleno direito, além de tipificar o crime de falsidade ideológica. A aquisição de propriedade rural por estrangeiro dependeria de autorização do Ministério da Agricultura, requerida por intermédio do Ibra. O mesmo Decreto-lei nº 494/1969 instituiu o desembargador-corregedor da Justiça Estadual e o procurador da República para, em conjunto, correicionarem nos livros dos Registros de Imóveis. Criou faixas nas quais os estrangeiros poderiam adquirir quantidades limitadas de terra conforme o tamanho do município. A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras (físicas ou jurídicas) em todo o território nacional não poderiam ultrapassar, nos municípios de até 10.000 km<sup>2</sup>, um quinto da respectiva área. Além disso, as pessoas de uma mesma nacionalidade não poderiam possuir mais de 20% dos limites estabelecidos em cada faixa de município. Por fim, salvo nos casos de núcleos coloniais (estrangeiros imigrantes agricultores), ficou vedada a doação, posse ou venda de terras públicas a pessoas estrangeiras.

Na sequência, foi editado o Decreto-lei nº 924, de 10 de outubro de 1969, que permitiu afastar o Decreto-lei 494/1969 em caso de “interesse para a economia nacional”. Assim, com base no AI-12, o Decreto-lei nº 924 excepcionou todas as aquisições de áreas rurais para empreendimentos industriais por parte de estrangeiros. Desde que considerados de interesse para a economia nacional, bastaria que eles fossem aprovados por seus respectivos órgãos setoriais, colocando em xeque o nacionalismo da ditadura do período.

Em 7 de outubro de 1971, tanto o Decreto-lei 494/1969 quanto o 924/1969 foram revogados pela Lei nº 5.709/1971, considerada a mais substancial sobre a estrangeirização de terras no Brasil. Em vigor há mais de 40 anos, essa lei mescla elementos dos decretos-leis anteriores e inova com as seguintes disposições:

Elementos	Disposições da Lei nº 5.709/71
Destinatários/titulares de terras	<p>Podem adquirir terras no Brasil:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>estrangeiro residente no país;</li> <li>pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil;</li> <li>pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras (físicas ou jurídicas) que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior.</li> </ol> <p>Observação: esses destinatários recuperam a lógica do Decreto-lei 494/1969, inclusive o núcleo conceitual de estrangeiro residente.</p>
Casos não abrangidos	<p>Fora da regulação, apenas os casos de sucessão legítima.</p> <p>Exceção: imóvel em área indispensável à segurança nacional dependerá do assentimento do Conselho de Segurança Nacional.</p> <p>Observação: a sucessão legítima, ao contrário da sucessão testamentária, é deferida pela lei através da ordem de vocação hereditária, a qual se traduz pela escala de preferência dos herdeiros. É tratada no Código Civil de 2002 e, atualmente, inicia-se pelos descendentes em concorrência com o cônjuge sobrevivente (se estiver casado este com o falecido no regime de comunhão universal ou no da separação obrigatória de bens ou, ainda, no regime da comunhão parcial, caso o autor da herança não tenha deixado bens particulares). Passa aos ascendentes em concorrência com o cônjuge. Ao cônjuge sobrevivente e, por último, aos colaterais.</p>
Limites para pessoas físicas estrangeiras	<ol style="list-style-type: none"> <li>Glebas até três módulos: aquisição livre pelo estrangeiro.</li> <li>Glebas entre três e 50 módulos: conforme regulamentação do Poder Executivo (atualmente tratada na Lei nº 8.629/1993);</li> <li>Limite máximo: a pessoa física estrangeira fica limitada a 50 módulos de terra rural, de exploração indefinida, seja a área contínua ou descontínua.</li> <li>Todos esses limites podem ser alterados pelo presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.</li> </ol>
Limites para pessoas jurídicas estrangeiras	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pessoas jurídicas estrangeiras só poderão adquirir terras para projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização se tais aquisições forem vinculadas aos seus objetivos estatutários. Os projetos devem ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal de desenvolvimento regional. Havendo projeto com natureza industrial, será ouvido o Ministério da Indústria e Comércio.</li> <li>As sociedades anônimas que se dedicarem a loteamento rural, exploração direta de áreas rurais ou que sejam proprietárias de imóveis rurais não vinculados a objetivos estatutários devem, necessariamente, operar com ações nominativas (essas ações permitem, entre outras características, identificar seu proprietário/acionista).</li> </ol>
Limites de “soma total” (Retoma a lógica do Decreto-lei nº 494/1969, que havia criado limites por dimensão do município e um percentual geral).	<ol style="list-style-type: none"> <li>Aplica-se a pessoas estrangeiras físicas e jurídicas.</li> <li>A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras (físicas ou jurídicas) será de até um quarto da superfície do município do local.</li> <li>Pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% do limite.</li> <li>Contudo, ficam excluídas dessas restrições: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ as aquisições de áreas inferiores a três módulos;</li> <li>▪ as que tiverem sido objeto de operações (compra e venda, promessa de compra e venda etc.) mediante escritura pública ou instrumento particular protocolados no Registro competente e cadastradas no Incra, em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969 (data de promulgação do Decreto-lei nº 494/1969);</li> <li>▪ quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com brasileiro sob o regime de comunhão de bens.</li> </ul> </li> </ol>
Formalidades e procedimentos	<ol style="list-style-type: none"> <li>A aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira exige a escritura pública, constando obrigatoriamente menção do documento de identidade do adquirente, prova de residência no território nacional e, quando for o caso, autorização da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.</li> <li>Sendo pessoa jurídica estrangeira: constará a transcrição do ato que concedeu autorização, bem como documentos comprobatórios da constituição e licença para funcionamento no Brasil. Por sua vez, os Registros de Imóveis manterão cadastro especial das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras.</li> <li>Registros de Imóveis devem remeter os dados, trimestralmente, sob pena de perda do cargo, à Corregedoria da Justiça dos estados e ao Ministério da Agricultura.</li> </ol>
Sanções por inobservância das formalidades e procedimentos	<ol style="list-style-type: none"> <li>Sanção de nulidade de pleno direito.</li> <li>Penas relativas à falsidade ideológica.</li> <li>Tabelião/official: penas relativas à prevaricação, além de responsabilização civil.</li> <li>Alienante: a restituição do preço.</li> </ol>
Área indispensável à segurança nacional	Dependerá do assentimento prévio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.
Loteamentos rurais	Se efetuados por empresas particulares de colonização, ao menos 30% da área deve ser adquirida e ocupada por brasileiros.
Doação de terras da União ou dos estados	Vedada a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas. Ressalva: doação em favor de núcleos coloniais (lotes rurais com agricultores estrangeiros imigrantes).

Primeiro, é importante notar que as regras revelam esforços para legalizar e legitimar a estrangeirização, a ponto de o chefe do Executivo federal, mediante simples decreto, alterar os parâmetros máximos fixados em lei. Segundo, a partir desse marco legal até 1995, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inca) foi responsável pelo controle de aquisições e arrendamentos de terras por estrangeiros. Para tanto, levava-se em conta o art. 171 da CF/1988, que estabelecia a definição de “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”.<sup>6</sup>

## Procedimentos legais contemporâneos

No período de neoliberalismo privatista do governo Fernando Henrique Cardoso, foram removidos todos os obstáculos legais à livre circulação do capital internacional. No tocante à estrangeirização de terras, destaca-se a adoção dos Pareceres GQ-22 e GQ-181 (respectivamente de 1994 e 1998) da Advocacia-Geral da União (AGU) e a Emenda Constitucional nº 06 (EC-06), de 15 de agosto de 1995, que revogou o art. 171 da CF/1988.

Em 1994, o Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária consultou a AGU sobre a recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 pela CF/1988. Na prática, a consulta buscava subsídios para remover a limitação imposta às empresas brasileiras controladas por estrangeiros para aquisição de glebas.<sup>7</sup> A resposta ocorreu pelo Parecer GQ-22, que acolheu o Parecer AGU/LA-04/1994.

Para a AGU, a ordem constitucional reconheceu o conceito de empresa brasileira sem qualquer restrição. Assim, o conceito de empresa brasileira de capital nacional (art. 171, II, CF/1988) se justificava pelos benefícios e estímulos especiais, sem, contudo, ser estabelecida qualquer restrição genérica à empresa brasileira (art. 171, I, CF/1988).<sup>8</sup> Nesses termos, prevaleceu entendimento de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 estava revogado por não ter sido recepcionado pelo art. 171, inciso I da Constituição Federal de 1988. Na prática, o parecer deu base jurídica para que pessoas jurídicas brasileiras controladas ou não por estrangeiros pudessem adquirir ou arrendar terras no Brasil.

Ademais, em 15 de agosto de 1995, foi instituída a Emenda Constitucional nº 06 (EC-06), que revogou o art. 171 da CF/1988. A partir de então, para ser brasileira, bastaria que a pessoa jurídica fosse constituída sob leis brasileiras, com sede e administração no país. No tocante ao acesso a terra, a supressão do art. 171 da CF/1988 impedia a distinção entre pessoa jurídica de capital nacional e de capital estrangeiro.

Por extensão, a EC-06 atingiu diretamente a Lei nº 5.709/1971. A princípio, por força do § 1º do art. 1º da referida lei, seriam igualmente reguladas as pessoas jurídicas brasileiras com participação de pessoas estrangeiras (físicas ou jurídicas) que tivessem a maioria do capital social e residência/sede no exterior. Com a EC-06, esse controle foi derrogado. A Lei 5.709/1971 passou a reger apenas a pessoa física estrangeira residente e a pessoa jurídica estrangeira.

Nesse novo contexto, inevitável seria o reexame do Parecer GQ-22, o que ocorreu em 17 de dezembro de 1998 através da emissão do Parecer GQ-181 da AGU. Além de confirmar a maior parte do entendimento anterior (Pareceres AGU/LA-04/1994 e GQ-22), o novo parecer afastou a possibilidade de reprise da restrição<sup>9</sup> do § 1º do

<sup>6</sup> A empresa brasileira seria aquela constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração da pessoa jurídica no país. Empresa brasileira de capital nacional seria a que estaria, em caráter permanente, sob a titularidade de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país ou de pessoas jurídicas de direito público interno. Esse tipo de empresa podia receber proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do país, além de tratamento preferencial nas aquisições públicas de bens e serviços.

<sup>7</sup> A questão central era a constitucionalidade da equiparação entre empresa estrangeira e empresa brasileira com maioria do capital social nas mãos de estrangeiros não residentes ou com sede no exterior. Tecnicamente, tratava-se de aferir a compatibilidade vertical entre norma infraconstitucional anterior à ordem constitucional inaugurada com a CF/1988. Na prática, a consulta buscava subsídios para remover a limitação imposta às empresas brasileiras controladas por estrangeiros para aquisição de glebas.

<sup>8</sup> O Parecer GQ-22 trazia outros argumentos, como o de que a restrição contida na Lei nº 5.709/1971 era compatível com o ordenamento constitucional anterior (Carta de 1967), o qual não previa o conceito de empresa brasileira, que se extraía da legislação infraconstitucional e, portanto, poderia sofrer restrições impostas por diploma de mesma estatura normativa. Além disso, o art. 190 da Constituição Federal de 1988 dispunha somente sobre a possibilidade de limitação da aquisição de propriedade rural por estrangeiros e não por empresas brasileiras equiparadas às estrangeiras, como pretendia a Lei 5.709/1971.

<sup>9</sup> Instituto jurídico pelo qual a norma revogadora de uma lei, quando revogada, traz de volta a vigência daquela revogada originalmente.

art. 1º da Lei nº 5.709/1971, acrescentando que nada impediria que uma lei futura dispusesse sobre restrições ao capital estrangeiro. O Parecer GQ-181 vinculou toda a administração pública federal por ter sido aprovado pelo presidente da República e publicado no Diário Oficial.<sup>10</sup> Em linhas gerais, permaneceu o entendimento pela revogação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 apesar da revogação do art. 171 da Constituição de 1988.

Em 2007 ou 2008, o tema voltou à pauta, pois notícias e avaliações internacionais (GRAIN, 2008; OXFAM, 2011) passaram a destacar uma corrida mundial por terras (BANCO MUNDIAL, 2010). A combinação das crises, particularmente a financeira, foi o motor para investimentos em terras, o que se tornou uma questão mundial, constituindo oportunidades para alguns e sendo denunciada como “grilagem” (*land grabbing*) na literatura crítica. Esses investimentos estão associados, portanto, a outros temas, demandas ou desafios, como a crise (dos preços) de alimentos, a expansão da fronteira agrícola, os incentivos públicos (que motivaram a expansão dos monocultivos como matéria-prima) para biocombustíveis, a valorização desarrazoada do preço da terra e a especulação imobiliária, o crescimento da venda ilegal de terras públicas, a utilização de recursos ilícitos (oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição) na aquisição de terras, o aumento da grilagem e de “laranjas” na aquisição de terras, o incremento à biopirataria na região amazônica, a ampliação da produção irregular de etanol e biodiesel e a aquisição de terras em faixas de fronteira, o que coloca em risco a segurança nacional.

A apropriação de terras por estrangeiros por meio de empresas brasileiras e as falhas (ou inexistência) de comunicação sobre aquisições estrangeiras entre as Corregedorias da Justiça dos estados e o Incra evidenciam que o sistema jurídico havia perdido os meios de controlar as aquisições do capital estrangeiro. O próprio Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) passou a não refletir a realidade dadas as inconsistências na distribuição do número de imóveis e da área por detentores estrangeiros por unidade da federação.

Esse cenário levou o governo de Luiz Inácio Lula da Silva a revisar os Pareceres GQ-22 e GQ-181. Em 6 de julho de 2007, foi emitida a Nota AGU/GM-24/2007, que expressava concordância parcial com o entendimento fixado no Parecer GQ-181 no sentido de não ter havido a reprise da restringição do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971. Concordava igualmente com o entendimento de que uma lei ordinária futura poderia fixar limitações ao capital estrangeiro de acordo com o interesse nacional por força dos arts. 172 e 190 da CF/1988, inclusive no que concerne à aquisição de terras por empresas brasileiras controladas, ainda que indiretamente, por estrangeiros.<sup>11</sup>

A situação de desregulamentação foi parcialmente revertida. Com base nos argumentos expostos no Parecer CGU/AGU 01/2008-RVJ, de 3 de setembro de 2008, houve a revogação dos Pareceres GQ-22 e GQ-181 e o reconhecimento da recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971. Nesses termos, a AGU acatou e publicou o Parecer LA-01, de 19 de agosto de 2010.

O cenário empresarial nacional contava com, ao menos, quatro espécies de pessoas jurídicas: a) pessoas jurídicas brasileiras com brasileiros detendo a maioria do capital social; b) pessoas jurídicas brasileiras com a maioria de seu capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas residentes ou com sede no Brasil; c) pessoas jurídicas brasileiras com a maioria do capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas residentes no exterior ou jurídicas com sede no exterior; d) pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil. Pelo Parecer LA-01, os limites e as restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais previstos, respectivamente, na Lei 5.709/1971 e na Lei 8.629/1993 passariam a abranger as pessoas jurídicas brasileiras com maioria do capital social detida por estrangeiros (pessoas físicas ou jurídicas) com residência/sede no exterior, bem como pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil. Assim, mesmo recepcionado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, sua inegável relevância foi (e continua sendo) limitada.

10 Curiosamente, o Parecer GQ-22 não foi publicado no Diário Oficial da União. Isso tirou-lhe, à luz do art. 40 da Lei Complementar nº 73 de 1993, o efeito vinculante para toda a administração pública federal. Passou a valer apenas para os órgãos jurídicos do Poder Executivo federal e repartições interessadas, como o Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária. Ainda que esse Parecer GQ-22 não fosse vinculante, ele é a base do Parecer GQ-181, esse sim vinculante.

11 Após análise de cerca de 200 pareceres vinculantes, a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República opinou pela revisão de 24 pareceres, dentre os quais o GQ-22 e o GQ-181. Essa mudança de posicionamento provocou reações de setores do agronegócio e de investidores. A Associação Brasileira de Celulose e Papel (Bracelpa) encaminhou ao advogado-geral da União e à então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, uma carta externando preocupação com a revisão de pareceres, pois isso poderia gerar insegurança jurídica aos investidores estrangeiros do setor de celulose e papel.

Apesar disso, o Parecer LA-01, de 19 de agosto de 2010, significou uma retomada importante do espírito da Lei 5.709/1971, estabelecendo regras e limites à apropriação de terras por estrangeiros. Um exemplo disso foi o retorno dos limites quantitativos de acesso, restringindo a compra de terras por estrangeiros a cinco mil hectares e a soma das terras a 25% da área total do município. Por outro lado, parte significativa dos investimentos estrangeiros continuou financiada com recursos públicos (a exemplo do BNDES e FCO), especialmente nas áreas de expansão da soja, da cana e do etanol, inclusive nos biomas amazônico e de cerrado.

## Embates políticos parlamentares: regular a apropriação?

Em 25 de outubro de 2007, foi apresentado o Projeto de Lei (PL) nº 2.289/2007 ao plenário da Câmara dos Deputados. De autoria do deputado federal Beto Faro (PT/PA), o projeto propôs regulamentar o art. 190 da CF/1988, disciplinando a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoas estrangeiras em todo o território nacional, bem como revogar a Lei nº 5.709/1971.<sup>12</sup>

Em 2011, o deputado Beto Faro apresentou um requerimento na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, que aprovou a criação de uma subcomissão especial. Ela foi criada para “no prazo de 180 dias, analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras”. Foi presidida pelo deputado Homero Pereira (PR/MT) e o seu proponente foi designado relator (com a função de elaborar propostas de trabalhos da subcomissão e o relatório).

Após muitas reuniões e acalorados debates, em 22 de maio de 2012, a subcomissão especial deliberou pela rejeição do relatório apresentado pelo deputado Beto Faro.<sup>13</sup> A subcomissão aprovou, então, um substitutivo do deputado Marcos Montes (DEM/MG), atual presidente da Frente Parlamentar da Agricultura. Esse texto foi, posteriormente, assumido como PL pela Comissão de Agricultura da Câmara. Desse modo, teve origem o PL nº 4.059/2012 (apensado ao PL nº 2.289/2007), sendo aprovada a tramitação em regime de urgência.

O PL nº 4.059/2012 objetiva regulamentar o art. 190 da CF/1988, reformulando a definição de capital estrangeiro (art. 1º da Lei 4.131, de 3 de setembro de 1962), a estrutura do Sistema Nacional de Cadastro Rural (art. 1º da Lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972) e as informações cadastrais correspondentes a imóveis (art. 6º da Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996). Podemos considerar as seguintes semelhanças e diferenças entre os dois projetos:

Projeto de Lei nº 2.289/2007	Projeto de Lei nº 4.059/2012
<p><b>Alcance/destinatários da futura norma:</b> cria limites a pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, definidas como tais:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. a pessoa física que não atenda às condições de nacionalidade (art. 12 CF/1988);</li><li>b. a sociedade estrangeira autorizada a funcionar no Brasil;</li><li>c. a ONG estabelecida no Brasil com sede no exterior, bem como a ONG estabelecida no Brasil cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte, do exterior;</li><li>d. a fundação particular quando os seus instituidores forem pessoas estrangeiras e/ou empresas estrangeiras ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior.</li></ul>	<p><b>Alcance/destinatários da futura norma:</b> cria limites a pessoas jurídicas, definidas como tais:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. a ONG com atuação no território brasileiro e sede no exterior;</li><li>b. a ONG estabelecida no Brasil cujo orçamento anual seja proveniente, em sua maior parte, do exterior;</li><li>c. a fundação particular quando os seus instituidores forem pessoas estrangeiras ou empresas estrangeiras ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior;</li><li>d. os fundos soberanos constituídos por Estados estrangeiros.</li></ul> <p>Assim, <i>não estão</i> contidas na restrição:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas, estrangeiras;</li><li>b. companhias de capital aberto com ações negociadas em bolsa de valores no Brasil ou no exterior;</li><li>c. direitos reais ou pessoais de garantia.</li></ul>

12 O referido projeto previa ainda a alteração da definição de capital estrangeiro (prevista no art. 1º da Lei nº 4.131/1962). O PL segue em tramitação e foi apensado a uma série de outros projetos que estão em apreciação na Câmara.

13 Um ato recente da Presidência da Câmara criou uma comissão especial destinada a proferir parecer ao PL 2.289 do deputado Beto Faro. Esse ato é estranho tanto do ponto de vista da tramitação legislativa (o PL já passou em outras comissões, foi rejeitado na subcomissão etc.) quanto da política (o presidente da Câmara, alinhado com o Executivo, deveria apoiar não uma regulamentação, mas a liberação de aquisição de imóvel rural por pessoas estrangeiras).

Projeto de Lei nº 2.289/2007	Projeto de Lei nº 4.059/2012
<p><b>Limites quantitativos:</b> a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoa estrangeira não poderia exceder 35 módulos fiscais em área contínua ou descontínua, observado o limite de até 2.500 hectares. Contudo, é livre de autorização ou licença a aquisição e o arrendamento de áreas não superiores a quatro módulos fiscais e a 10 módulos fiscais.</p> <p><b>Limite de “soma de áreas rurais”:</b> a soma das áreas rurais pertencentes e arrendadas a pessoas estrangeiras não poderá ultrapassar um quarto da superfície dos municípios onde se situem. As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias ou arrendatárias, em cada município, de mais de 40% do limite fixado. Fica excluído do limite o adquirente casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens.</p> <p><b>Limite adicional para projetos de pessoas jurídicas estrangeiras:</b> só poderão adquirir e arrendar imóveis rurais destinados à implantação, ampliação ou modernização de projetos agropecuários, florestais, industriais e agroindustriais tidos como ambientalmente sustentáveis nos prazos definidos pelos ministérios, conforme regulação da lei.</p> <p><b>Flexibilização de limites legais:</b> seria competência do Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, após manifestação prévia do Poder Executivo, na hipótese de projetos prioritários aos planos de desenvolvimento.</p>	<p><b>Limites quantitativos:</b> não há limite de área para aquisição ou arrendamento. Há apenas previsão de dispensa de qualquer autorização ou licença nos casos de aquisição de imóveis rurais até quatro módulos fiscais e o arrendamento de glebas até 10 módulos fiscais.</p> <p><b>Limite de “soma de áreas rurais”:</b> a soma das áreas rurais pertencentes e arrendadas a pessoas estrangeiras não poderá ultrapassar um quarto da superfície dos municípios onde se situem. As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias ou arrendatárias, em cada município, de mais de 40% do limite fixado. Ficam excluídas das restrições as aquisições de áreas rurais quando o adquirente for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão total de bens.</p> <p><b>Limite adicional para projetos de pessoas jurídicas estrangeiras:</b> não há tratamento específico para projetos agropecuários, florestais, industriais e agroindustriais de pessoas jurídicas estrangeiras.</p>
<p><b>Aquisição por transmissão causa mortis:</b> não se aplicariam as restrições à sucessão legítima.</p> <p><b>Atuação do Conselho de Defesa Nacional:</b> as aquisições de áreas rurais na Amazônia Legal e/ou indispensáveis à segurança nacional por pessoas estrangeiras dependeriam de assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.</p> <p><b>Vedações especiais ao arrendamento, subarrendamento e concessão a estrangeiro:</b> o estrangeiro não poderia firmar o arrendamento por tempo indeterminado, o subarrendamento parcial ou total de imóvel rural e a habilitação à concessão florestal.</p> <p><b>Alienação e doação de terras públicas:</b> vedada a alienação ou doação de terras da União, dos estados ou dos municípios a pessoas estrangeiras.</p> <p><b>Sanções:</b> decorrentes da inobservância da CF (art. 186 – função social) e da lei ordinária (prazos e condições), com as seguintes espécies:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ para contrato de arrendamento: anulação sem direito ao pagamento de multas ou outros encargos rescisórios, com indenização apenas de benfeitorias úteis e necessárias;</li> <li>▪ no caso de aquisição: desapropriação para fins sociais do imóvel rural, com indenização da terra e das benfeitorias em Títulos da Dívida Agrária resgatáveis no prazo de 20 anos, vedada a incidência de verbas moratórias e compensatórias;</li> <li>▪ não sendo desapropriável: poderá ocorrer anulação dos contratos de compra e venda, sendo os imóveis incorporados ao patrimônio da União por meio de aquisição nos valores originais dos contratos particulares de compra e venda;</li> <li>▪ para o tabelião/oficial: lavrar a escritura e transcrever em desacordo com as prescrições da lei ensejará responsabilidade civil pelos danos aos contratantes e responsabilidade criminal (prevaricação ou falsidade ideológica);</li> <li>▪ para o alienante fraudador: restituir ao adquirente o preço do imóvel.</li> </ul> <p><b>Direitos reais e pessoais de garantia:</b> no caso de imóvel rural oferecido como garantia real de financiamento contraído junto a empresa controlada por capital estrangeiro, as restrições estabelecidas na lei somente se aplicam nas hipóteses de transferência definitiva, judicial ou extrajudicialmente, da propriedade.</p>	<p><b>Flexibilização de limites legais:</b> o Congresso Nacional poderá, mediante decreto legislativo, após manifestação prévia do Poder Executivo, autorizar a aquisição de imóvel por pessoas estrangeiras além dos limites fixados na hipótese de projetos prioritários aos planos de desenvolvimento.</p> <p><b>Aquisição por transmissão causa mortis:</b> não se aplicaria a casos de sucessão legítima.</p> <p><b>Atuação do Conselho de Defesa Nacional:</b> a aquisição de imóvel situado em área indispensável à segurança nacional por pessoas estrangeiras dependeria de assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.</p> <p><b>Vedações especiais ao arrendamento, subarrendamento e concessão a estrangeiro:</b> o estrangeiro não poderia firmar o arrendamento por tempo indeterminado (sem limite do que seja o máximo do tempo indeterminado), o subarrendamento parcial ou total de imóvel rural e a habilitação à concessão florestal.</p> <p><b>Alienação e doação de terras públicas:</b> é vedada, a qualquer título, a alienação ou doação de terras da União, dos estados ou dos municípios a pessoas estrangeiras.</p> <p><b>Sanções:</b> decorrentes da inobservância da CF (art. 186 – função social), com as seguintes espécies:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ são anuláveis as contratações atinentes a imóvel rural que violem as prescrições da lei;</li> <li>▪ para contrato de arrendamento: anulação sem direito ao pagamento de multas ou outros encargos rescisórios, mas com indenização das eventuais benfeitorias úteis e necessárias;</li> <li>▪ no caso da aquisição: desapropriação nos termos do art. 184 da Constituição Federal;</li> <li>▪ nos casos de insusceptibilidade de desapropriação: anulados os contratos de compra e venda, sendo os imóveis incorporados ao patrimônio da União por meio de aquisição nos valores de mercado, consoante Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941.</li> </ul> <p><b>Direitos reais e pessoais de garantia:</b> não se aplicariam as restrições nos casos de direitos reais ou pessoais de garantia. Caso a concessão de garantia importe na aquisição da propriedade por credor atingido pela futura lei, essa propriedade será resolúvel e deverá ser alienada no prazo de um ano a contar da adjudicação do bem sob pena de perda de eficácia da aquisição e reversão do bem ao proprietário original com desconstituição da garantia.</p>

**Efeitos temporais:**

- pessoas estrangeiras detentoras de imóveis rurais anteriormente à data de publicação da lei deverão, no prazo de até 90 dias a contar da data da publicação do regulamento, informar aos ministérios previstos no art. 6º do PL;
- fora das restrições contidas na Lei nº 5.709/1971: aquisições de empresas brasileiras controladas por estrangeiros entre 22/01/1999 e 23/08/2010, desde que atendam aos requisitos do art. 186 da Constituição Federal e que os imóveis e respectivos titulares não tenham constado, durante o período em consideração, de listas negativas ambientais e trabalhistas mantidas pelo poder público.

**Efeitos temporais:**

- ficam convalidadas as aquisições e os arrendamentos de imóveis rurais celebrados por pessoas físicas ou jurídicas brasileiras durante a vigência da Lei nº 5.709/1971.

Da sequência de propostas jurídicas e manobras legais, fica evidente que o PL 4.059/2012 representa a mais atual tendência de extinção de controle do Estado brasileiro sobre transações envolvendo terras rurais por estrangeiros. A partir do cotejo comparativo, percebe-se claramente que esse projeto de lei está restrito à aquisição e ao arrendamento, deixando de regular outras formas contratuais possíveis (como a parceria) e demais espécies de direitos reais (como o direito de superfície). A força coercitiva para cumprimento de formalidades e procedimentos foi significativamente reduzida, pois previu apenas a possibilidade de anulabilidade, enquanto a legislação vigente (Lei nº 5.709/1971) prevê nulidade de pleno direito.

Na prática, o PL 4.059/2012 não estabelece limites para a aquisição de áreas por estrangeiros. Sequer exige a autorização para que pessoas jurídicas estrangeiras funcionem no Brasil, além de suprimir a obrigatoriedade para as pessoas físicas estrangeiras de residência no país.

Pessoas físicas estrangeiras poderão adquirir imóveis rurais até quatro módulos fiscais ou arrendar até dez módulos fiscais sem autorização ou licença. Isso comprometeria o controle dos limites territoriais a 25% da superfície do município onde se situem, bem como o de 10% para estrangeiros de mesma nacionalidade. Cabe observar que o limite de 25% da área de município é, na realidade brasileira, uma grandeza muito relativa. Ele pode representar quatro milhões de hectares de área contínua, como no caso do município de Altamira (PA). Isso significaria uma área superior a países como a Bélgica, a Guiné-Bissau e Taiwan. Essa área pode ser ainda maior com a regra permissiva aos estrangeiros adquirentes casados com brasileiros, ainda que não residentes.

Outro ponto que potencializa fortemente a estrangeirização é a possibilidade de empresas (controladas por pessoas físicas não residentes no Brasil) ou pessoas jurídicas (estrangeiras com sede no exterior) adquirirem terras brasileiras sem limite de área. Essas aquisições podem ser maiores e mais mascaradas, pois outras pessoas jurídicas (como a pessoa jurídica brasileira sem fins lucrativos que receba, direta ou indiretamente, recursos financeiros de pessoa natural ou jurídica estrangeira) não foram previstas no projeto.

O PL nº 4.059/2012 acaba com a obrigatoriedade da declaração de cadastro de todos os proprietários e possuidores de imóveis rurais, extinguindo o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra. Essas supressões liberam a aquisição desenfreada de terras rurais por pessoas estrangeiras físicas e jurídicas. Até mesmo o âmbito de atuação do Conselho de Defesa Nacional se mostra mitigado, pois está adstrito apenas à área indispesável à segurança nacional, deixando de fora um controle mais rígido sobre a faixa de fronteira ou sobre regiões altamente estratégicas, como a Amazônia Legal.<sup>14</sup>

A tendência liberalizante do PL 4.059/2012 encontrou uma conjuntura política propícia à tramitação após 31 de agosto de 2016, com o impedimento da presidente Dilma Rousseff. Seu afastamento definitivo foi e continua sendo criticado por partidos de esquerda, movimentos sociais, estudantes, artistas, intelectuais e outros setores da sociedade civil que apontam as fragilidades processuais, bem como a ruptura da normalidade democrática e constitucional nesse processo. A sequente ascensão de Michel Temer foi permeada por sinalizações ao interesse do agronegócio e do capital internacional na regulamentação do acesso a terra.

Em notícia de 25 de maio de 2016, a equipe de Temer mostrou-se favorável à revisão do Parecer LA-01. Segundo uma fonte do atual governo, a retomada da venda de terras para estrangeiros é uma forma de aumentar a atratividade de investimentos estrangeiros em concessões de logística no país, uma vez que os chineses, entre

<sup>14</sup> O Congresso aprovou recentemente mudanças na Lei de Fronteiras. A Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, simplesmente ratificou todos os registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira brasileiras.

outros, poderiam ter acesso à posse da terra até o escoamento dos produtos (FARIELLO, 2016). Nesse mesmo sentido, o ministro da Agricultura Blairo Maggi afirmou que “com seu apoio, o governo vai enviar mensagem para o Congresso, propondo liberar a venda de terras para estrangeiros, como forma de ampliar crédito” (MATAIS e MORAES, 2016).

Apesar desse empenho, o deputado federal Marcos Montes, que também é presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e integrante da base governista, esclareceu, em 16 de novembro de 2016, que o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, não pautaria o PL 4.059/2012 para votação em 2016. Isso porque o tema está no centro de uma série de divergências e estratégias: a Casa Civil tomou conhecimento do projeto e vem se concentrando em analisá-lo, demonstrando preocupação com temas como soberania nacional, áreas amazônicas e fronteiras. Por sua vez, a bancada ruralista “vinha adotando uma estratégia mais agressiva de avançar com o assunto, seja acelerando a tramitação de projetos em comissões sob sua influência ou encaminhando emendas a medidas provisórias editadas pelo Executivo”. Mesmo com o “apoio expresso do governo”, o deputado Marcos Montes “reconhece que o assunto é polêmico” e “até o ministro da Agricultura, Blairo Maggi, apesar de favorável a um projeto dessa natureza, defende claramente mudanças, como propor limites de tamanho para que estrangeiros comprem terras destinadas ao cultivo de grãos”. Por sua vez, “a FPA discorda de qualquer limitação, desde que a nova lei impeça fundos soberanos ou estatais de outros países de comprarem terras”. Também há divergências dentro do setor do agronegócio, tanto de grandes grupos empresariais, “muitos dos quais com participação ou até controle acionário de companhias estrangeiras apoiando o projeto”, quanto de “produtores de médio e grande porte [que] receiam perder mercado”. Nos bastidores da Câmara, a relatoria do PL 4.059/2012 também está sob disputa, a exemplo do deputado Newton Cardoso Júnior, que prepara um possível substitutivo e procura relatá-lo em diálogo com o governo Temer. Ademais, o próprio Temer “cogitou outro caminho para liberar terras para estrangeiros”, apostando na revogação do Parecer LA-01 da AGU (ZIAIA, 2016).

Além do Parlamento, a questão está judicializada. Tramitam conjuntamente no Supremo Tribunal Federal a ação cível originária (ACO) nº 2.463 e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 342. Com o deferimento liminar exarado nos autos da ação cível em 1º de setembro de 2016, o ministro Marco Aurélio manifestou que a Lei 5.709/1971 não foi declarada inconstitucional pelo STF em processo objetivo, a presunção de constitucionalidade prevalecendo até o julgamento definitivo das ações.<sup>15</sup>

Por fim, o cenário de disputas e lutas vai além dos poderes instituídos. A estrangeirização de terras e a atual produção legislativa vêm sendo contestadas, no discurso e na prática, por diversos movimentos e segmentos sociais. Em 22 de novembro de 2016, povos indígenas, pescadores artesanais, quilombolas e quebradeiras de coco cercaram o Palácio do Planalto levando cartazes com os escritos “Ruralista e terra pra estrangeiro: tudo a ver”. A ocupação realizada pela Articulação dos Povos e Comunidades Tradicionais emitiu nota na qual os povos denunciam, entre diversas questões, a tramitação do “PL 4.059/12, que libera a venda de terras para estrangeiros”, por entenderem “que são mecanismos criados para a expropriação dos territórios tradicionais” visando à implantação de grandes projetos do agronegócio, de mineração, produção de energia e monoculturas (AMARAL, 2016).

## Considerações finais

A estrangeirização de terras no Brasil é uma janela de oportunidades que se abre seletivamente para os agentes envolvidos na territorialização do agronegócio. Trata-se de um fenômeno inserido no novo ciclo de expansão do capital que resulta no avanço das fronteiras, na alta dos preços das glebas e no acirramento dos conflitos fundiários e territoriais.

15 A ADPF 342 foi proposta em 27 de junho de 2014, quando a Sociedade Rural Brasileira pleiteou o reconhecimento da incompatibilidade da Constituição Federal com a Lei 5.709/1971. Posteriormente, a ACO 2.463 foi ajuizada em 17 de abril de 2015. Esta tem por contexto o fato de que, em setembro de 2012, o Tribunal de Justiça de São Paulo, em julgamento de mandado de segurança, entendeu pela não recepção do art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971. Na sequência, o corregedor-geral de Justiça daquele estado editou o Parecer nº 461/2012-E. Assim, a União e o Incra alegaram a existência de conflito federativo (usurpação de competência federal e risco à soberania nacional).

Desde os anos 1960, com o Relatório Velloso, passando pela década de 1990 (Pareceres GQ-22 e GQ 181 da AGU), percebe-se uma progressiva perda, por parte do Estado brasileiro, do controle efetivo sobre a aquisição de terras por estrangeiros. Em 2007/2008, esse contexto foi agravado, tendo os governos Lula e Dilma adotado o Parecer LA-01 de 2010 para retomar parte dos controles estabelecidos pela Lei 5.709/1971. Contudo, atualmente, tramita em regime de urgência o PL 4.059/2012, que significa a desregulamentação e a liberação de terras, adequando-se à dinâmica de pessoas e grupos nacionais e estrangeiros que reúnem intensivamente capital, terra e informações. Esse projeto, em detrimento de outros, tem recebido diversos sinais de apoio do governo Temer através da grande mídia e da ação da bancada ruralista.

Isso se traduz em uma estrangeirização que, paralelamente à industrialização da agricultura e à “revolução verde”, representa a expulsão e a expropriação de milhões de camponeses e indígenas de suas terras em detrimento de históricas reivindicações por reforma agrária, demarcação de territórios indígenas e quilombolas. Nesse sentido, os movimentos sociais, como a Articulação dos Povos e Comunidades Tradicionais, consideram que a estrangeirização de terras é parte do programa neoliberal dos últimos governos, com apoio e aval dos Poderes Legislativo e Judiciário, configurando retrocessos nos direitos, perda de autonomia e territórios.

Assim, é imprescindível que a estrangeirização de terras ocorra condicionada à criação de medidas regulatórias que limitem quantitativamente e qualitativamente o acesso a terra por estrangeiros. Se levarmos em conta as condições reais do campo (relações desiguais de recursos e direitos), a hipótese de uma estrangeirização bem regulada (se é que é possível concebê-la) parece distante da realidade brasileira. Em especial porque o Estado perdeu o controle efetivo sobre a aquisição de terras por parte de empresas estrangeiras no Brasil, ao mesmo tempo que a demanda mundial por terras cresce, intensificando a exclusão e a desterritorialização de categorias sociais que representam alternativas de desenvolvimento sustentável com novas formas de ser e agir em relação à terra, caso da agricultura familiar, dos povos indígenas, das comunidades quilombolas, dos geraizeiros, das comunidades de fundos de pasto, das quebradeiras de coco babaçu e outros.

## Referências

AMARAL, L. Índios protestam em frente ao Planalto contra PEC do teto de gastos. *GI*, 22 nov. 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/11/indios-protestam-em-frente-ao-planalto-contra-pec-do-teto-de-gastos.html>. Acesso em: 22 nov. 2016.

AMORA, D.; CRUZ, V. Aliados pressionam Temer para correr com medidas para aquecer economia. *Folha de S. Paulo*, 20 nov. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1833767-temer-e-criticado-por-demora-para-incentivar-investimentos.shtml>. Acesso em: 20 nov. 2016.

AQUI ESTÁ A AMAZÔNIA que todos querem. *Correio da Manhã*, 1. Caderno, p. 11, 31 ago. 1968. Disponível em [http://memoria.bn.br/docreader/WebIndex/WIPagina/089842\\_07/95114](http://memoria.bn.br/docreader/WebIndex/WIPagina/089842_07/95114). Acesso em 26 nov. 2016.

BANCO MUNDIAL. *Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington, D.C., 7 set. 2010. mimeo.

BARRETTO, E. Temer acena com agrados para a bancada ruralista, setor anti-Dilma. *O Globo*, 12 jul. 2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/temer-acena-com-agrados-para-bancada-ruralista-setor-anti-dilma-19694362>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BORRAS JR., S.; KAY, C.; GÓMEZ, S.; WILKINSON, J. Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America. *Revue Canadienne d'Études du Développement*, v. 33, n. 4, p. 402-416, 2012.

BRASIL. *Legislações*. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 nov. 2016.

DUARTE, P. O apetite dos estrangeiros por terra e petróleo. Jornal *O Globo*, 22 de junho de 2008.

EDELMAN, M.; LEÓN, A. Cycles of land grabbing in Central America: an argument for history and a case study in the Bajo Aguán, Honduras. *Third World Quarterly*, v. 34, n. 9, p. 1.697-1.722, 2013.

FAIRHEAD, J.; LEACH, M.; SCOONES, I. Green grabbing: a new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 2, p. 237-261, 2012.

FARIELLO, D. Temer quer liberar venda de lotes de terra a estrangeiros. *O Globo*, 25 maio 2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/temer-quer-liberar-venda-de-lotes-de-terra-estrangeiros-19372079#ixzz4QheXJPTG>. Acesso em: 20 nov. 2016.

GRAIN. Seized: the 2008 land grab for food and financial security. *Grain Briefing*, out. 2008. Disponível em: [www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security](http://www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security). Acesso em: 4 dez. 2014.

HOLT-GIMÉNEZ, E. Land grabs versus land sovereignty. *Food First Backgrounder*, v. 18, n. 4, p. 1-3, 2012.

LACERDA, M. Venda de terras a estrangeiros deve ser regulamentada em agosto. *Canal Rural*, 14 jul. 2016. Disponível em: <http://www.canalrural.com.br/noticias/rural-noticias/venda-terrass-estrangeiros-deve-ser-regulamentada-agosto-63003>. Acesso em: 5 dez. 2016.

MARTINS, J. S. *Camponeses e política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.

MATAIS, A.; MORAES, M. Governo quer vender terras para estrangeiros. *O Estado de S. Paulo*, Coluna do Estadão, 20 jun. 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/governo-quer-vender-terrass-estrangeiros>. Acesso em: 20 nov. 2016.

MEHTA, L.; VELDWISCH, G. J.; FRANCO, J. Introduction to the special issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources. *Water Alternatives*, v. 5, n. 2, p. 193-207, 2012.

NINIO, M. Ministro da Fazenda defende venda de terras para estrangeiros. *Folha de S. Paulo*, 22 set. 2016.

OLIVEIRA, A. U. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês. *Revista Agrária*, n. 12, p. 3-113, 2013 [2010].

OXFAM. *Land and power: The growing scandal surrounding the new wave of investments in land*. Oxford, 2011. mimeo. (Oxfam International Briefing Paper, 51).

SASSEN, S. Land Grabs today: Feeding the disassembling of national territory. *Globalizations*. Vol. 10, nº 1, p. 25-46, 2013.

SAUER, S.; BORRAS JR., S. “Land grabbing” e “green grabbing”: uma leitura da “corrida na produção acadêmica” sobre a apropriação global de terras. *Campo-Território: revista de geografia agrária*, ed. especial, p. 6-42, jun. 2016.

ZAIA, C. Compra de terras por estrangeiros volta à pauta. *Valor Econômico*, 16 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Venda de terras para estrangeiros fica para 2017. *Valor Econômico*, 16 nov. 2016.

# Dinâmica fundiária na Amazônia: concorrência de trajetórias, incertezas e mercado de terras<sup>1</sup>

*Francisco de Assis Costa*

## Introdução

A dinâmica fundiária na Amazônia se define no contexto da produção de bens e serviços que, fundada a partir de um conjunto de disponibilidades e respondendo a tensões de mercado, estabelece, por um lado, a necessidade de incorporação produtiva ou liberação de recursos fundiários e, por outro, alterna o uso das disponibilidades existentes de terras e outros ativos a ela relacionados.

Na análise do processo, a primeira tarefa a cumprir é, portanto, de delimitação das disponibilidades (o que será feito na primeira seção deste capítulo). A criação de novos recursos produtivos de base fundiária envolve diferentes mecanismos institucionais em processos de mercantilização da terra – produção e venda – e em processos de concessões e distribuição de terras públicas. A liberação ocorre por desgaste ou por dispensa como resultado de evolução técnica.

O mercado de terras em si, tema ao qual se dedicará a segunda seção deste capítulo, resguarda, na Amazônia, a especificidade de uma região que dispõe de recursos originários – devolutos ou públicos – que podem se constituir como “matéria-prima” da produção de terras como mercadoria, na condição de ativo genérico, a entrar ou sair do processo produtivo, dependendo de condicionantes estruturais e contingências. Tais terras, entretanto, são o suporte do ativo social específico de maior expressão na região: o bioma amazônico. Por outra parte, trata-se de mercado conexo à dinâmica produtiva, resguardando, no entanto, relativa autonomia a partir da qual disposições especulativas coorientam decisões com implicações estruturais relevantes.

A economia rural da região é ágil e tensa, marcada por concorrência de trajetórias tecnoprodutivas com diferentes formas de acesso aos recursos naturais – terra e bioma. Uma expressão do processo se materializa em mudanças na utilização dos recursos fundiários no contexto de cada trajetória e na transferência de acervos entre as trajetórias, com implicações na estrutura fundiária da região. A essa questão será dedicada a terceira seção do texto.

Os números envolvidos nos dois movimentos (de criação de recursos fundiários novos e de mobilidade dos recursos entre as trajetórias) são avultados e sobre eles reinam “incertezas estatísticas” de grande envergadura que carecem de discernimento. Incertezas maiores resultam ainda do quadro problemático da gestão fundiária. Eis que já se constatam inconsistências quando se trata dos grandes entes federativos e, mais ainda, em relação aos agentes privados. Incertezas fundiárias resultam em insegurança social e em redução de oportunidades econômicas. Urge a formação de capacidades para se conhecer adequadamente esse contexto e perscrutar seus significados, de modo que se possa agir sobre ele consoante ao anseio de um desenvolvimento sustentável. Com tais preocupações, serão indicados, ao final, lineamentos de política que se mostram prementes.

<sup>1</sup> Trabalho elaborado por solicitação do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

# Acervo fundiário dos agentes privados na região Norte: incertezas estatísticas, necessidades econômicas e insegurança institucional

A confrontação dos dados definitivos do censo agropecuário de 2006 com os do anterior, que data de 1996, nos revela um modesto aumento no número de estabelecimentos na região Norte (de 443.568 para 444.615) e uma variação negativa de 2,1 milhões de hectares do total do acervo fundiário dos estabelecimentos, que diminuiu de 55,8 para 53,7 milhões de hectares (Ver Gráfico 1 e sua nota metodológica). Observada dessa perspectiva, a região teria tido uma década de dinâmica fundiária amena. O movimento agregado de incorporação de terras adicionais no processo produtivo (de 6,1 milhões de hectares, resultado de adicionais 3,6 milhões em culturas agrícolas e 2,5 milhões em pasto) teria exigido a conversão de uma parcela de 8,1 milhões das reservas de mata existentes nos estabelecimentos recenseados em 1996 (ver Gráfico 2), de modo que o movimento fundiário não teria contado com um processo de incorporação de novos acervos fundiários aos estabelecimentos privados, o acesso às terras necessárias às atividades do setor se resumindo à realocação interna das disponibilidades preexistentes: a transformação de reservas de floresta dos estabelecimentos em áreas agrícolas ou pasto.

## *Censo agropecuário e realidade fundiária*

Tais números correspondem à realidade fundiária da região? A pergunta é pertinente quando se observam os resultados das estatísticas do Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes) de acompanhamento do desmatamento pela observação anual das operações adicionais de corte raso da floresta. Para esse instrumento, gerenciado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), uma vez dado como desmatado, um ponto será invariavelmente tratado como parte de um saldo de terras desmatadas. Desse modo, a contabilidade anual que constrói se refere necessariamente a novas supressões da cobertura em polígonos que, ainda no ano imediatamente anterior, eram lidos como mata pelas técnicas de geoprocessamento.

Com essas características, as informações do Prodes permitem inferências no campo fundiário, pois um desmatamento no período entre os censos significa um ato de apropriação de terras em estabelecimentos novos, que devem compor o último censo, ou um ato de utilização das reservas de mata de estabelecimentos antigos, do censo anterior. Em outras palavras: trata-se de um momento de criação ou de transformação de acervo fundiário de algum estabelecimento. Sendo assim, a contabilidade do Prodes deverá ser necessariamente um componente da contabilidade fundiária da região: a parcela desmatada do acervo fundiário de um dado conjunto de estabelecimentos novos (anotados no último censo) ou antigos (igualmente anotados no primeiro censo).

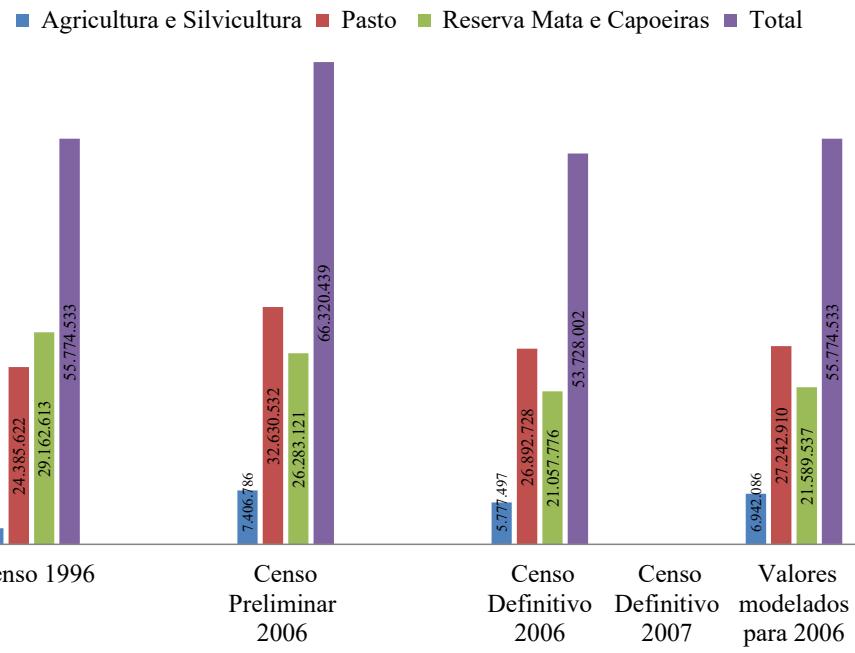
No período intercensitário do qual se trata aqui, os valores agregados do Prodes não cabem na contabilidade fundiária da região Norte, permitida pela comparação entre o “censo definitivo”<sup>2</sup> de 2006 e seu precedente. Segundo o Inpe, no período, foram desmatados 12 milhões de hectares, valor que corresponde a quase duas vezes o movimento de incorporação de terras no processo produtivo, isto é, de agregação de áreas desmatadas ao acervo fundiário como indicado pelo censo definitivo. Há um erro de 5,9 milhões de hectares, o que representa cerca de 11% do acervo fundiário total como informado pelo IBGE no censo definitivo de 2006.

<sup>1</sup>Os totais se referem ao “acervo fundiário dos estabelecimento”, isto é, às terras com valor de uso e transacionáveis em perspectiva privada, as quais podem ser calculadas de duas maneiras: a) por diferença entre o total e o não transacionável: a extensão total de terras sob controle do estabelecimento menos áreas inaproveitáveis; b) por agregação das terras com valor de troca: das áreas agrícolas incluindo pousio e reservas – capoeira capital e capoeira reserva (cf. COSTA, 2016) –, mais áreas de pastagem incluindo pastagem degradada (que mantém valor de uso, uma vez que podem ser recuperadas ou aplicadas em outros usos), áreas de floresta plantada e áreas de mata nativa. No censo de 2006, por conta da forma como as informações são especificadas, fez-se o cálculo pelo método “a”: o total, na Tabela 1011, de 55.535.764 ha, menos terras com águas e caminhos públicos, terras erodidas, desertificadas, salinizadas, pântanos, areais e pedreiras perfaz 53.728.002 ha do acervo fundiário apresentado no Gráfico 1. Para 1996, há diferentes conceitos de áreas inaproveitáveis: o Sidra informa (consulta feita

<sup>2</sup> Daqui por diante, nos referiremos assim ao censo dado como definitivo pelo IBGE, publicado em 2009, o qual, não obstante, sofreu correções nos anos seguintes e teve seus resultados publicados no site da instituição na plataforma Sidra.

em 3 de maio de 2016) nas tabelas 264 e 316, para a região Norte, uma área total de 58.358.880 ha. Quando discrimina os usos e a reserva de mata, as duas tabelas diferem, sendo os valores somados, respectivamente, de 52.115.311 ha e 53.206.423 ha. A diferença se explica pelo fato de na Tabela 316 terem sido incluídas as terras em pousio da agricultura, num montante de 1.091.110,83 ha que, na Tabela 264, se encontrava entre os 6.243.569 ha considerados “inaproveitáveis” ou “abandonados”. A Tabela 316, por sua vez, mantém como parte dos 5.152.457 ha contabilizados nessa categoria as pastagens abandonadas (degradadas). Isto posto, os cálculos foram feitos pelo método “b”, a partir dos usos apontados nos dados desagregados em termos de microrregião e de estrato de área no sistema Pegasus, do próprio IBGE, disponibilizado em CD para cada unidade federativa.

Gráfico 1. Comparação das informações fundiárias e de usos da terra entre os censos agropecuários (1996 e versão preliminar e definitiva de 2006) e de modelagem considerando outras variáveis econômicas



Ocorre que tal erro não existiria se o IBGE tivesse mantido a versão do censo preliminar,<sup>3</sup> publicada no Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra) em dezembro de 2007. O acervo fundiário total dos estabelecimentos da região Norte naquela versão seria de 66,3 milhões de hectares, o que representaria um incremento de 12,6 milhões de hectares em relação ao levantamento anterior. Ainda segundo o censo preliminar de 2006, a expansão da estrutura produtiva teria requerido mais 2,9 milhões de hectares das reservas de mata para fazer frente aos adicionais 5,2 milhões de hectares requeridos pela agricultura e 8,2 milhões pela pecuária. Nesse caso, o agregado de desmatamento contabilizado pelo Prodes, os já mencionados 12 milhões de hectares, encontraria explicação no censo, pois corresponderia a (apenas) 92% das áreas novas desmatadas para incorporação produtiva ali anotada (ver Gráfico 2).

### *Incerteza estatística e incertezas institucionais*

O IBGE esclarece a grande diferença entre a versão preliminar e a definitiva pela retirada de 30.022 estabelecimentos que constavam do primeiro levantamento, os quais correspondiam a 10.974.133 ha localizados em terras indígenas e em unidades de conservação (IBGE, 2009, p. 101, Tabela 7). Uma parcela concreta da realidade fundiária da região foi, isto posto, tecnicamente alijada, dificultando sua leitura e compreensão.

Caberia, no entanto, a seguinte pergunta: de que modo exatamente o IBGE definiu a impropriedade locacional dos estabelecimentos? A pergunta é aceitável, haja vista que, apenas no estado do Pará: 1) as terras indígenas (TI), que na documentação correspondente totalizam 32,8 milhões de hectares, ao se levar em conta com

<sup>3</sup> Assim chamaremos a versão publicada em dezembro de 2007 na plataforma Sidra. A Tabela 1, Confronto dos resultados dos dados estruturais dos censos agropecuários, confrontava os resultados de 2006 com os de outros censos desde 1970 para as seguintes variáveis: Estabelecimentos, Área total (ha), Utilização das terras (Lavouras, Pastagens e Matas e florestas), Pessoal ocupado, Tratores, Efetivo e Valor da produção animal.

precisão as coordenadas indicadas (ver Figura 1), perfazem, na realidade, 28,6 milhões de hectares, apresentando uma imprecisão de 4,2 milhões de hectares a menos ao rês do chão; 2) as unidades de conservação (UC) integral e de uso sustentável apresentam diferenças do mesmo tipo de, respectivamente, 4,3 milhões e 16 mil hectares; 3) ademais, as superposições entre TI e UC remontam a 0,9 milhões de hectares.

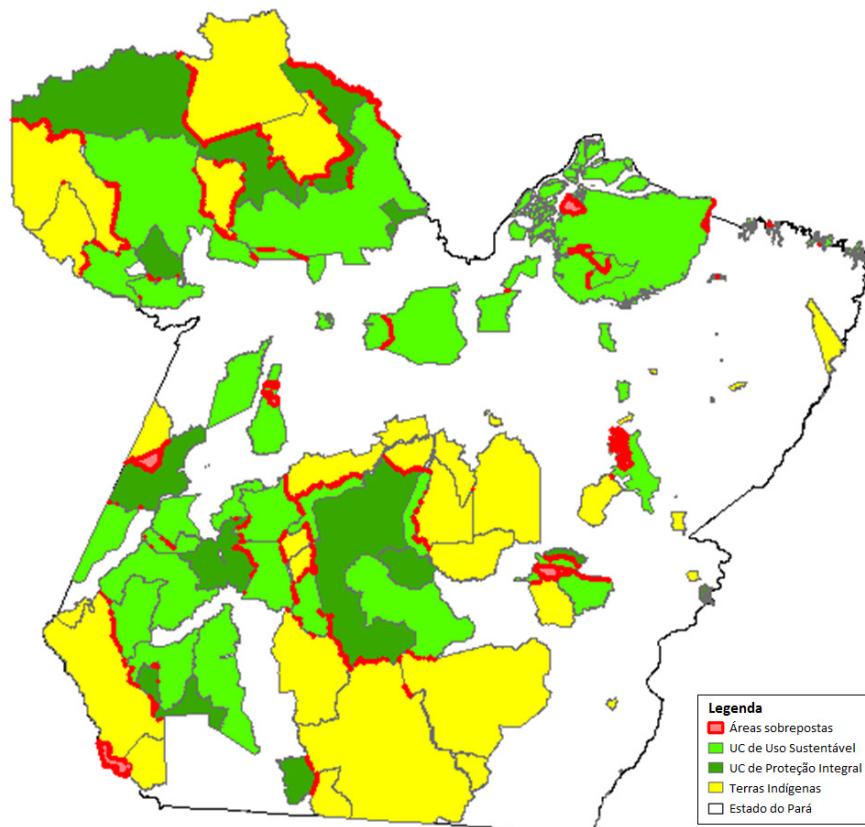
No Pará, portanto, haveria incertezas locacionais para mais de nove milhões de hectares de terras nessas condições.

Tabela 1. Terras indígenas e unidades de conservação no Pará em 2014

Discriminação\hectares	Área oficial	Área calculada GIS	Diferença calculada oficial
Terras indígenas	32.762.223	28.570.598	-4.191.625
UCs proteção integral	17.197.899	12.911.840	-4.286.059
UCs de uso sustentável	27.816.188	27.800.170	-16.018
Total TIs + Ucs	77.776.310	69.282.608	-8.493.702
Superposições entre TI e UC			903.350

Fonte: Sistema de Integração de Dados Fundiários e Ambientais (SIG Fundiário), IntegraData Amazônia, Universidade Federal do Pará (UFPA).

Mapa 1. Áreas de unidade de conservação e terras indígenas na Amazônia - o caso do Pará



Fonte: Sistema de Integração de Dados Fundiários e Ambientais (SIG Fundiário), IntegraData Amazônia, Universidade Federal do Pará (UFPA).

### *Censo agropecuário e realidade econômica*

Do exposto, evidencia-se que o censo definitivo de 2006 não cobre o panorama fundiário da região Norte, existindo uma subnotação muito elevada.

Explicitada a inconsistência indicada pelas estatísticas de desmatamento do Prodes e corroborada pelo próprio recenseador por declaração de notações suprimidas, cabe a pergunta: tal equívoco repercute sobre os usos econômicos efetivos dessas áreas? Ou colocando a questão de outro modo: ao se considerar as condições produtivas do ano do censo, a utilização das terras terá sido aquela explicitada no censo preliminar ou no definitivo?

O tratamento da questão exige que se teste a acurácia das diferentes versões do censo, verificando tanto a consistência interna das informações a partir de variáveis do próprio censo quanto a coerência entre informações do censo e estatísticas diversas, como as séries anuais do IBGE – Produção Agrícola Municipal, Produção Pecuária Municipal, Produção Extrativa Municipal, entre outras –, as séries de preços da pecuária acessíveis no Ipeadata e as séries de concessão de crédito fornecidas pelo Banco Central. Um modo de confrontação possível consistiria em estimar quais as necessidades economicamente justificadas de terras desmatadas em 2006 e compará-las aos resultados com os padrões sugeridos pelas diferentes versões do censo daquele ano. Um modelo com essa capacidade foi desenvolvido com o intuito imediato de acompanhar, ano a ano, a evolução do balanço líquido de CO<sub>2</sub>, numa avaliação da evolução da intensidade de carbono da economia rural da Amazônia (ver COSTA, 2008; COSTA, 2016). O modelo parte dos valores das variáveis necessárias (área, produção, produtividade, valor da produção, preço, áreas de pousio, pastos degradados, vegetação secundária, área de floresta) do censo de 1996 em nível microrregional e segue atualizando-os ano a ano, tomando as estatísticas anuais já mencionadas como indexadores.

Os resultados desse exercício para 2006 informam o seguinte: a necessidade agregada de novas áreas desmatadas seria de 5,6 milhões de hectares: 4,9 milhões para a agricultura, 0,7 milhão para pasto. Apesar da diferença de aproximadamente 1,2 milhão de hectares para a agricultura (a da pecuária é muito pequena), trata-se de um padrão bem próximo ao do censo definitivo (menos terras requeridas pela pecuária em comparação com a agricultura – ver Gráfico 2) e muito diferente do censo preliminar, que apresenta substancialmente mais terras requeridas pela pecuária.

A conclusão possível é a de que o censo definitivo, no que se refere aos usos das terras, corresponde ao padrão de necessidades produtivas da economia rural da região no ano em que foi realizado. Essa versão pode, por outro lado, ter sido subestimada quanto ao montante requerido para a produção em até um milhão de hectares (7,6 milhões estimados pelo modelo menos 6,6 milhões de hectares do censo definitivo). Tal possibilidade é plausível, podendo ser esta a porção produtiva das terras tecnocraticamente retiradas do censo.

Por outro lado, se tomarmos como certo o censo preliminar, que informa um rebanho total bovino e bubalino de 31,7 milhões de cabeças para os já mencionados 32,6 milhões de hectares de pasto, o número de cabeças (densidade) por hectare seria de 0,97; no censo definitivo, com os pastos reduzidos em 5,8 milhões de hectares e um rebanho de 33 milhões de cabeças, a densidade aumenta para 1,21 cabeça/hectare. Matematicamente, tal resultado exige que a parcela suprimida tenha densidade virtualmente nula.<sup>4</sup> O censo preliminar conteria, portanto, uma parcela muito significativa de pastos vazios.

### ***Desmatamento total e desmatamento exigido pela economia: a formação de um estoque de terras desmatadas***

Estamos lidando com diferentes leituras do desmatamento. O rigor fotográfico do Prodes informa com precisão a área desmatada total (ADT-I) em um ano (ver Gráfico 3), mas pouco diz sobre o destino dessas áreas. Por sua vez, o volume de terras requeridas adicionalmente, no mesmo ano, pela economia rural da região (ARE), em suas diversas formas, ativas ou em pousio, pode ser estimado com rigor pelo modelo acima referido. A diferença entre a ADT-I e a variação da ARE a cada ano constitui uma variação em um estoque de terras desmatadas (agregado que chamaremos de ETD-I).

Por seu turno, para o ano de 2006, as áreas de “pasto” e de “cultura” informadas pelo censo preliminar (resultado da declaração dos recenseados, sem comprovação) nos diz, em primeiro lugar, que há, no ano em questão, um total de terras desmatadas (nesse sentido, trata-se de informação correlata à do Prodes) a qual podemos chamar de ADT-II com pressupostas destinações. A diferença entre a ADT-II e a ARE no ano do censo (que chamaremos ETD-II) pode apresentar resultados entre dois extremos: tender a zero, se as destinações pressupostas forem verdadeiras, ou tender a ETD-I, se as destinações não forem verdadeiras e se tratar de um estoque de terras desmatadas sem propósito produtivo imediato.

O ETD-I acumulado no período entre os censos (ver Gráfico 4) chega a um montante de 6,1 milhões de hectares em 2006. O ETD-II, por sua vez, atinge 5,8 milhões de hectares, resultado da subtração de uma ARE

<sup>4</sup> Resolvendo uma simples regra de três composta ( $26.892.728/1,21 = 5.737.804/x = 32.6305.320/0,97$ ), chega-se a este resultado.

de 7,6 milhões de hectares- calculados, segundo o modelo, como a necessidade de novas terras para a economia no ano em questão - da ADT-II de 13,4 milhões que o censo preliminar apresentou como o volume de tais requerimentos. Os valores de estoque de terras ETD-I e ETD-II convergem, diferindo em apenas 0,3 milhão de hectares (5% do maior valor), o que nos permite enunciar que, na contabilidade fundiária da região, há uma variável “estoque de terras desmatadas” de expressão significativa, resultado de processos de desmatamento não diretamente explicados pelas necessidades produtivas da economia rural, sobre a qual precisamos discernir.

Gráfico 2. Variações entre os Censos Agropecuários (1996 e versão preliminar e definitiva de 2006) e do Censo de 1995 com valores modelados para 2006, considerando outras variáveis econômicas

■ Agricultura e Silvicultura ■ Pasto ■ Reserva Mata e Capoeiras ■ Total

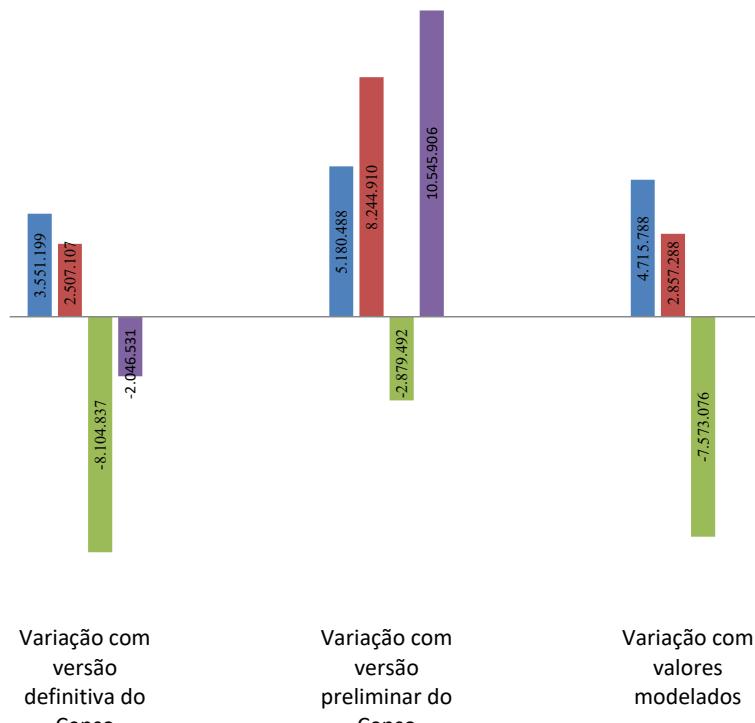
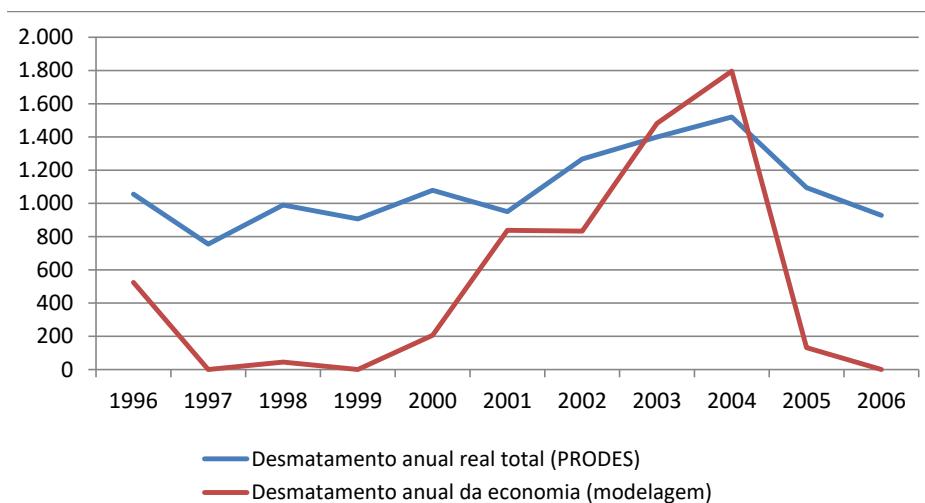
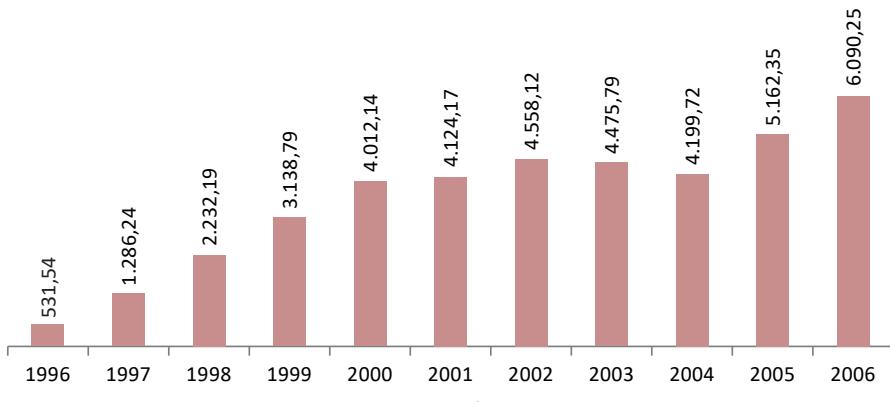


Gráfico 3. Desmatamento controlado pelo PRODES e desmatamento exigido pela economia, 1995 a 2006 em 1.000 ha



Fonte: Prodes/Inpe; Costa (2016).

Gráfico 4. Estoque de terras desmatadas (ETD-I), 1995 a 2006 (milhares de hectares)



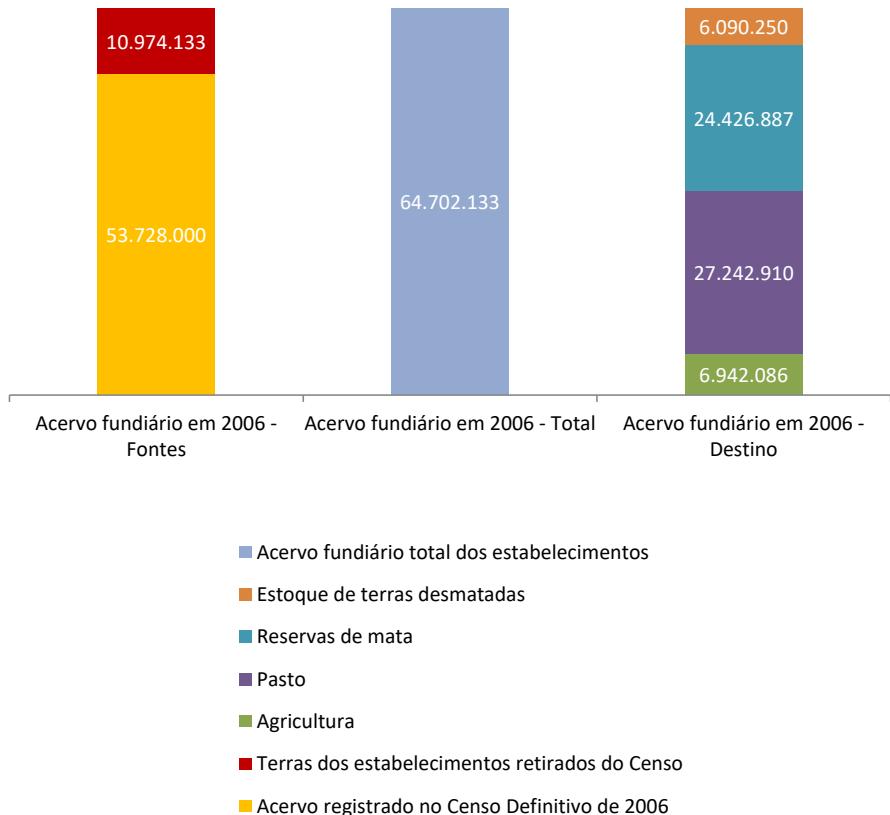
Fonte: Gráfico 3.

### *O acervo fundiário dos estabelecimentos rurais da região*

#### *Norte em 2006 – uma estimativa fundamentada*

A situação apresentada chama atenção para fenômenos importantes da realidade agrária e fundiária da região captados pelos diferentes instrumentos de leitura a que até agora nos reportamos: a incompletude do censo definitivo e sua consistência quanto ao padrão de usos; a necessidade de considerar o Prodes por sua precisão quanto ao desmatamento total; a compatibilidade do censo preliminar com o Prodes quanto ao desmatamento total e sua inconsistência quanto aos usos. Cabe-nos, agora, compor esses diferentes resultados em um quadro coerente que dê uma visão do acervo total e sua alocação agregada no ano do último censo e que, em seguida, nos permita considerar os fluxos de novos recursos fundiários entre este último e o censo anterior e os mecanismos que garantiram a sua fluidez. Visto isso, nos debruçaremos sobre as dinâmicas de realocação de recursos verificadas no período.

Gráfico 5. Acervo fundiário da Região Norte em 2006, fontes e destinos, em 1.000.000 ha



Fonte: elaboração própria.

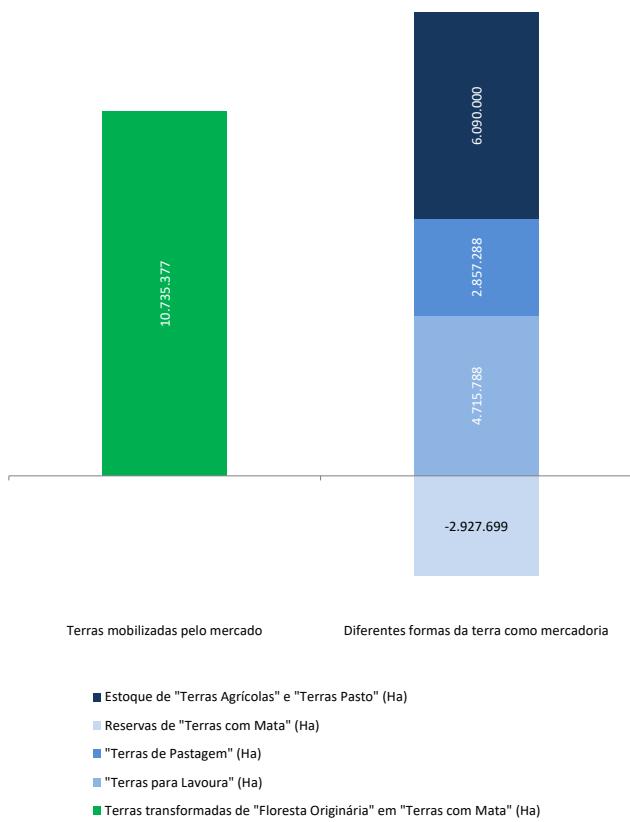
A seguir, temos uma estimativa do acervo fundiário e sua destinação para o ano de 2006. Naquele ano, o total de terras sob controle dos estabelecimentos existentes na região Norte perfez 64,7 milhões de hectares (ver segunda coluna do Gráfico 5), correspondentes ao acervo encontrado no censo definitivo (53,7 milhões de hectares) somados às terras declaradas pelo IBGE como suprimidas do censo por localização indevida ou ilegal (10,974 milhões de hectares) (ver primeira coluna do Gráfico 5). No que se refere à agricultura, as indicações de uso econômico do censo definitivo (5,8 milhões de hectares) são subestimadas (ver 2.3). As indicações do censo preliminar podem estar superestimadas para o pasto em até 8,2 milhões de hectares. As estimativas do modelo, de 6,9 milhões de hectares destinados à agricultura e de 27,2 milhões de hectares para o pasto - este último, muito próximo do valor do censo definitivo (26,9 milhões de hectares) -, nos parecem suficientemente consistentes. Os estoques de terras desmatadas, como se viu na versão mais dura permitida pela leitura do Prodes, perfazem 6,1 milhões de hectares. Tudo considerado, as reservas de mata somam 24,4 milhões de hectares (ver última coluna do Gráfico 5).

## A variação do acervo fundiário e o mercado de terras

Diferentemente do que sugeriu o censo definitivo de 2006, o quadro composto na seção anterior, quando comparado ao censo de 1996, evidencia um intenso movimento fundiário de incorporação de terras novas no período intercensitário. Eis que, ao invés de redução, 10,7 milhões de hectares adicionais foram incorporados ao acervo fundiário dos estabelecimentos rurais da região no período.

Em outros momentos (COSTA, 2010, 2011, 2012), sugerimos tratar a incorporação de terras novas ao acervo fundiário dos estabelecimentos no contexto de um mercado de terras novas, entendido como um amplo mecanismo institucional (POLANYI, 1992) composto por dois processos combinados de produção e de venda de terras. O processo de produção transforma, em um primeiro movimento, Florestas originárias (ativo específico, não mercadoria, bem público) em Terras com mata (ativo genérico, mercadoria, bem privado). Na condição de ativo privado e genérico, Terras com mata se tornam, em um segundo momento, a matéria-prima comum na produção de mercadorias-terrás com destinação específica: Terras de pastagem ou Terras para lavoura.

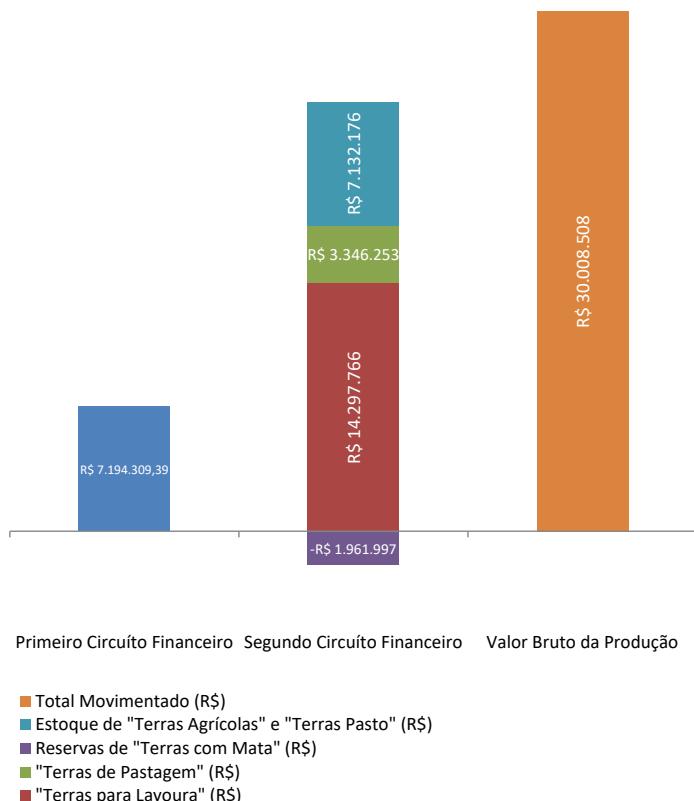
Gráfico 6. As diferentes condições da terra no contexto de sua produção como mercadoria



O Gráfico 6 apresenta os montantes desses diferentes “produtos”: 10,7 milhões de hectares foram convertidos da condição de Floresta originária pública em Terras com Mata sob controle de agentes privados, aos quais foram acrescidos três milhões de hectares das reservas florestais (estoque de Terras com mata que fazem parte dos estabelecimentos); destes, 2,9 milhões de hectares de Terras de pastagem e 4,7 milhões de Terras para lavoura foram produzidos e postos em exercício; outros 6,1 milhões foram convertidos em Terras de pastagem e Terras para lavoura, mantidos, porém, como estoque de terras desmatadas (ETD).

Considerados os preços médios dos diferentes produtos atualizados para 2012, o mercado de terras engloba valores que, somados, alcançam R\$ 30 bilhões no período intercensitário (ver Gráfico 7) nos dois circuitos já esclarecidos. No primeiro, na produção e alienação de Terras com mata, R\$ 7,2 bilhões (ver primeira coluna do Gráfico 6. no segundo circuito, foram vendidos R\$ 14,3 bilhões de novas Terras para lavoura e R\$ 3,4 bilhões de novas Terras de pastagem, restando em estoque outros R\$ 7,1 bilhões desses dois tipos de mercadorias-terrás.

Gráfico 7. Movimento financeiro do mercado de terras no período intercensitário



Fonte: elaboração própria. FNP (2002). Anualpec: Anuário da Pecuária Brasileira - 2001. São Paulo, Informa Economics FNP. FNP/BNP (2007). Anualpec: Anuário da Pecuária Brasileira - 2006. São Paulo, Informa Economics FNP.

## Estrutura fundiária e estrutura produtiva do setor rural na Amazônia

Tendo avaliado as condições de formação do acervo fundiário da região Norte e destacado o papel do mercado de terras na “produção”, distribuição e formação de estoques de novas terras, cabe agora apresentar as relações verificadas entre estrutura fundiária e estrutura produtiva, bem como as mudanças que ocorreram entre os censos. Cabe observar que, para tal análise, apenas o censo definitivo de 2006 poderá ser utilizado em comparação ao de 1995, por se tratar da única pesquisa que oferece os dados necessários para delimitações estruturais. Não obstante, considerando o que se observou acima, trata-se de pesquisa incompleta.

Uma diversidade estrutural profunda marca a realidade rural da região, suas características econômicas, ambientais e sociais. Algumas noções têm se mostrado particularmente férteis em explicitar de maneira penetrante e abrangente tal heterogeneidade.

A visão de que, na base da dinâmica da economia rural amazônica estão estruturas em movimento, configurando trajetórias tecnológicas que materializam grandes paradigmas tecnológicos, tem se mostrado eficaz (COSTA, 2008, 2009b). Uma trajetória tecnológica constitui, nessa perspectiva, um padrão usual de atividades que resolvem, com base em princípios estabelecidos por um paradigma tecnológico, os problemas produtivos e reprodutivos com os quais se defrontam os processos decisórios de agentes concretos, em contexto específico, nas dimensões econômica, institucional e social (DOSI, 2006).

A presença imediata da natureza como força produtiva faz a principal diferença entre a produção rural e a indústria. Isso tem tido grande importância no tipo de dinâmica tecnológica que o desenvolvimento da sociedade capitalista vem produzindo nesses setores. Em nível global, domina um paradigma ou padrão tecnológico que se afirma por conjuntos de soluções selecionadas pela eficiência demonstrada no controle da natureza, visando sua adequação às necessidades industriais e capitalistas. Tais soluções se sucedem, compondo trajetórias tecnológicas marcadas pela especialização dos sistemas produtivos, pelo uso intensivo da mecânica e da química e pela formação dos sistemas botânicos e biológicos homogêneos necessários para tal fim.

Tal paradigma “global” está presente no universo da produção de bens na Amazônia, controlado pelos agentes produtivos mediante seus próprios critérios de decisão, bem como no universo da gestão das políticas públicas, no qual se destacam aquelas que condicionam a produção e a difusão de conhecimento científico e tecnológico (COSTA, 2009a).

Todavia, esse paradigma não é o único na configuração da realidade rural da Amazônia. Há outras formas de utilização da base natural da região que pressupõem a manutenção dos princípios sistêmicos da natureza originária, configurando, portanto, um paradigma tecnológico – que tratamos como “paradigma agroextrativista” – enquanto perspectiva particular de uso social dos recursos e de resolução dos problemas a ele concernentes. As soluções daí derivadas organizam trajetórias tecnológicas que precisamos compreender. Tais trajetórias e suas variantes, do mesmo modo que suas concorrentes agropecuárias, dispõem de bases de conhecimento e institucionalidade próprias, predominantemente tácitas e consuetudinárias, enraizadas na cultura da região. Tais acervos constituem protocolos de acesso (normas) e de uso (técnicas) da natureza originária no quadro de processos produtivos em que biomas e ecossistemas se reproduzem como capacidade operante (capital natural), codeterminando o resultado do trabalho.

Exercitando essas noções com uma metodologia apresentada em diferentes momentos (COSTA, 2008, 2009) e utilizando os dados do censo agropecuário de 1995, chegou-se a seis trajetórias tecnológicas em evolução na Amazônia, três campesinas (produção rural de base familiar) e três patronais (empresas e fazendas). Repetindo o exercício para o censo agropecuário definitivo de 2006, chegou-se a sete trajetórias tecnológicas, três de base familiar e quatro patronais (COSTA e FERNANDES, 2016).

Com preços de 2012, a economia rural da região Norte alcançou Valor Bruto da Produção Rural (VBPR, quantidade produzida vezes preço pago ao produtor) de R\$ 9,2 bilhões e R\$ 12,9 bilhões nos anos de 1995 e 2006, respectivamente. Ponto a ponto, isso implicou o crescimento médio de 3,2% ao ano. As características principais das estruturações que, como trajetórias tecnológicas, fundamentaram essa dinâmica estão na Tabela 2. Em rápidas considerações, marquemos seus atributos e observemos seus movimentos, destacando a dimensão fundiária ali existente.

Em 1995, a Trajetória Patronal T4 reunia o conjunto de sistemas produtivos operados por 27.831 estabelecimentos patronais que convergiam para a produção de gado em pé: 70% do VBPR de pecuária de corte na região provinham da T4 (para esta e as informações seguintes, ver Tabela 2). Marcada por uso extensivo do solo (tamanho médio do estabelecimento em torno de 1.200 hectares), baixa empregabilidade (contribuindo com 25% do VBPR da região Norte e empregando 11% do total do pessoal ocupado na produção rural), a T4 apresentava os piores indicadores ambientais do setor: a formação intensa de áreas degradadas – o Índice de Degradação de Terras (IDT), em 1995, era de 2,29, isto é, para cada 1% de contribuição da trajetória no VBPR, 2,29% de participação no montante de terras degradadas – e uma intensidade de carbono de 1,36 t de CO<sub>2</sub> real produzido. A T4 foi altamente favorecida pelas políticas de fomento, apresentando, em 1995, um Índice de Densidade Institucional a Partir do Crédito (Idic) de 1,55 (para cada 1% de participação no VBPR, 1,55% de participação no volume de crédito de fomento), o segundo mais elevado no setor. Em tais condições, a T4 dispunha, em 1995, de 60% do acervo fundiário de todos os estabelecimentos.

Tabela 2. Trajetórias tecnológicas na região Norte nos anos dos censos: características

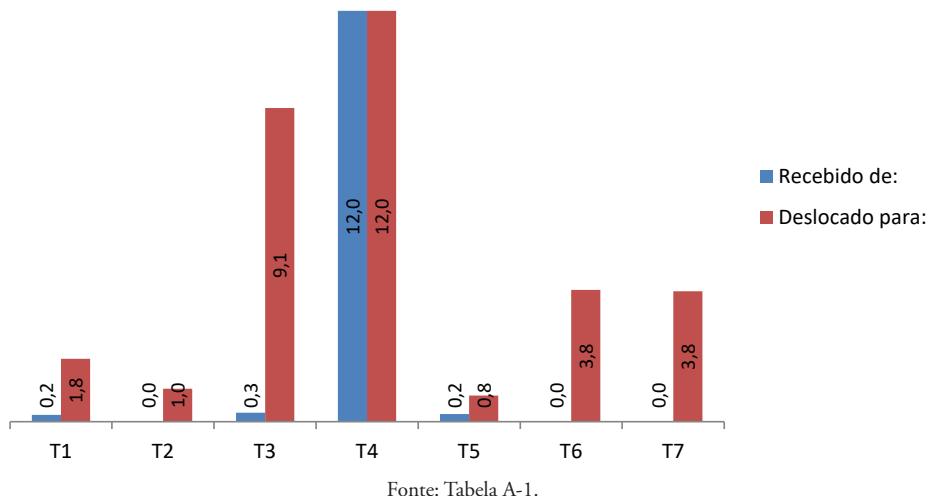
	Trajetórias Camponescas				Trajetórias Patronais			Total	
	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	%	Absoluto
1995									
<b>Estabelecimentos</b>	<b>171.292</b>	<b>130.593</b>	<b>109.405</b>	<b>27.831</b>	<b>4.444</b>	<b>3</b>			<b>443.568</b>
<b>Tamanho médio</b>	<b>54</b>	<b>23</b>	<b>62</b>	<b>1.196</b>	<b>473</b>	<b>413.682</b>			<b>125,74 ha</b>
- Pecuária leite	39%	6%	19%	32%	4%	0%	100%		R\$ 1.065.253.669
- Pecuária corte	13%	2%	12%	70%	3%	0%	100%		R\$ 2.226.086.923
- Ext. não nad.	20%	60%	12%	6%	1%	0%	100%		R\$ 541.474.843
- Ext. madeira	46%	23%	4%	25%	2%	0%	100%		R\$ 463.107.998
- Silvicultura	1%	1%	0%	1%	0%	97%	100%		R\$ 181.697.909
- Cult. perm.	49%	22%	11%	6%	11%	0%	100%		R\$ 1.170.953.776
- Cult. temp.	31%	23%	32%	13%	1%	0%	100%		R\$ 2.789.760.283
<b>Valor da produção</b>	<b>29%</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>28%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>			<b>100%</b> <b>R\$ 9.402.064.834</b>
<b>Pessoal ocupado</b>	<b>38%</b>	<b>26%</b>	<b>23%</b>	<b>11%</b>	<b>2%</b>	<b>0,2%</b>			<b>100%</b> <b>1.922.702 H/A</b>
<b>Total de terras</b>	<b>17%</b>	<b>5%</b>	<b>12%</b>	<b>60%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>			<b>100%</b> <b>55.774.533 ha</b>
<b>IDIC (1)</b>	0,74	0,39	0,66	1,55	3,49	0,74			0,39
<b>DENS. CO<sub>2</sub> (2)</b>	0,22	0,08	0,36	1,36	0,31	0,00			0,60
<b>ITD (3)</b>	0,34	0,22	0,78	2,29	1,50	1,00			100% 2.203.670 ha
2006									
<b>Estabelecimentos</b>	<b>69.568</b>	<b>156.728</b>	<b>203.544</b>	<b>10.115</b>	<b>989</b>	<b>1.901</b>	<b>1.770</b>		<b>444.622</b>
<b>Tamanho médio</b>	<b>66</b>	<b>44</b>	<b>104</b>	<b>1.251</b>	<b>1.850</b>	<b>2.247</b>	<b>2.337</b>		<b>124,9 ha</b>
- Pecuária leite	7%	9%	72%	9%	0%	1%	1%	100%	R\$ 743.238.727
- Pecuária corte	5%	6%	41%	34%	4%	5%	4%	100%	R\$ 4.076.300.969
- Ext. não mad.	5%	90%	4%	1%	0%	1%	0%	100%	R\$ 384.691.137
- Ext. madeira	3%	82%	8%	0%	5%	1%	1%	100%	R\$ 75.829.061
- Silvicultura	4%	37%	19%	2%	1%	35%	0%	100%	R\$ 203.867.639
- Cult. perm.	26%	42%	26%	1%	4%	0%	0%	100%	R\$ 1.530.305.785
- Cult. temp.	26%	35%	21%	5%	1%	0%	11%	100%	R\$ 5.620.863.616
<b>Valor da produção</b>	<b>17%</b>	<b>27%</b>	<b>31%</b>	<b>14%</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>	<b>6%</b>		<b>100%</b> <b>R\$ 12.900.522.256</b>
<b>Pessoal ocupado</b>	<b>15%</b>	<b>33%</b>	<b>40%</b>	<b>7%</b>	<b>1%</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>		<b>100%</b> <b>1.236.865 H/A</b>
<b>Total de terras</b>	<b>8%</b>	<b>12%</b>	<b>38%</b>	<b>23%</b>	<b>3%</b>	<b>8%</b>	<b>7%</b>		<b>100%</b> <b>55.535.777 ha</b>
<b>IDIC (1)</b>	0,64	0,42	1,64	1,08	1,61	0,81	0,97		0,64
<b>DENS. CO<sub>2</sub> (2)</b>	0,22	0,04	0,22	0,77	0,22	0,22	0,61		<b>0,34</b>
<b>Terra degradada</b>	0,44	0,29	1,37	2,04	1,70	1,73	0,88		100% 2.295.372 ha

Fonte: IBGE (1998, 2009).

Notas: (1) Índice de Densidade Institucional a partir do Crédito: % no Crédito/% no VBPR; (2) Densidade de Carbono: Emissão Líquida de CO<sub>2</sub>/VBPR; (3) Índice de Terras Degradas; Terras Degradas pela Trajetória/Terras Degradas Total.

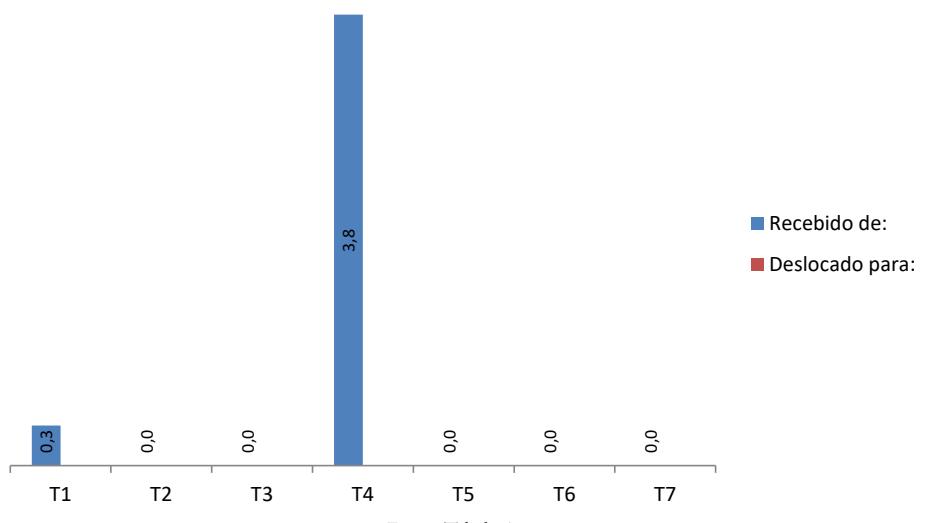
No período entre os censos, a T4 sofreu expressivas mudanças, com impactos relevantes na estrutura fundiária. De um lado, verificou-se uma bifurcação da qual resultou a T7: uma trajetória de produção intensiva de grãos (75% do seu VBPR, ver Tabela 4), particularmente soja e milho, em bases mecânico-químicas que absorveu importantes parcelas de recursos antes aplicados na T4. Com efeito, para a T7, deslocaram-se 3,8 milhões de hectares que, em 1995, faziam parte do acervo de 33,3 milhões de hectares da T4 (ver Gráficos 8 e 9).

Gráfico 8. Dinâmica do acervo fundiário da T4 no período intercensitário (em milhões de hectares)



Fonte: Tabela A-1.

Gráfico 9. Constituição do acervo fundiário da T7 no período intercensitário (em milhões de hectares)



Fonte: Tabela A-1.

Por outro lado, 9,1 milhões de hectares da T4 se deslocaram para a T3, uma trajetória camponesa que enfatiza a pecuária em seus sistemas de produção (adiante apresentaremos melhor suas características). Outros deslocamentos de recursos fundiários da T4 são dignos de nota, como os 3,9 milhões para a patronal T6 e 1,9 milhões para a camponesa T1, ambas a serem discutidas mais adiante. Verifica-se, assim, que se apresenta uma T4 mais especializada no censo de 2006 (o valor da produção de pecuária de corte passa a representar 78% do total de sua produção, que em 1995 fora de 61%; ver Tabelas 3 e 4), com 10.115 estabelecimentos representando 14% do VBPR e 7% do pessoal ocupado; enquanto a emergente T7 representa 6% do VBPR e 1% do emprego total do setor rural da região Norte (ver Tabela 2). O desempenho ecológico da T4 remanescente melhorou em 2006, mas continua sendo o pior entre todas as trajetórias (IDT = 2,04 e densidade de CO2 de 0,77/R\$).

A Trajetória Patronal T5 que, em 1995, reunia o conjunto de sistemas patronais que convergiam para plantações de culturas permanentes em forma de *plantation* (especializadas), sendo operada por 4.444 estabelecimentos, é marcada por uso intensivo do solo e homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade), de par com baixa formação de dejetos e impacto poluidor. De dimensões já modestas em 1995, quando explicava 6% do VBPR, 2% do emprego, 2% da área degradada e 3% do balanço líquido de carbono (ver Tabela 2), a T5 apresenta dimensões ainda menores em 2006 (989 estabelecimentos, 2% do VBPR e 1% do emprego). No período entre os censos, a T5 teve deslocado 1,4 milhão de hectares de seu acervo fundiário para a T3, recebendo, em compensação, 0,8 milhão de hectares da T4 (Ver Gráfico 10).

Tabela 3. Valor Bruto da Produção das trajetórias tecnológicas em desenvolvimento na região Norte por atividades em 1995 (em R\$ correntes)

	Trajetórias						Total
	T1	T2	T3	T4	T5	T6	
Valor da produção em R\$ correntes							
Cult. permanentes	142.731.271	63.735.707	32.042.141	18.759.393	31.458.076	-	288.726.588
Cult. temporárias	211.299.784	155.226.407	222.443.218	91.802.890	7.109.652	-	687.881.951
Silvicultura	568.052	568.529	99.582	274.200	35.663	43.255.928	44.801.954
Pecuária carne	68.890.618	10.306.045	65.980.448	385.758.902	17.958.824	-	548.894.837
Extrat. madeira	52.737.738	25.698.339	4.882.290	29.085.706	1.786.252	-	114.190.325
Pecuária leite	101.512.706	15.373.695	50.391.538	84.203.047	11.182.719	-	262.663.705
Extrat. não madeira	26.410.967	80.435.926	16.509.906	8.384.128	1.772.613	-	133.513.540
Total	604.151.136	351.344.648	392.349.123	618.268.266	71.303.799	43.255.928	2.080.672.900
Estrutura relativa (Total da coluna = 100%)							
Cult. permanentes	24%	18%	8%	3%	44%	0%	14%
Cult. temporárias	35%	44%	57%	15%	10%	0%	33%
Silvicultura	0%	0%	0%	0%	0%	100%	2%
Pecuária carne	11%	3%	17%	62%	25%	0%	26%
Extrat. madeira	9%	7%	1%	5%	3%	0%	5%
Pecuária leite	17%	4%	13%	14%	16%	0%	13%
Extrat. não madeira	4%	23%	4%	1%	2%	0%	6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: IBGE (1998). Tabulação especial do autor.

A Trajetória Patronal T6 reunia o conjunto de sistemas patronais de silvicultura operados por apenas três grandes estabelecimentos em 1995. Marcada por uso extensivo do solo, a embrionária T6 se caracterizava por homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade), explicando 2% do VBPR e 0,2% do emprego. Em 2006, ampliou seu acervo fundiário de 1,2 para 3,6 milhões de hectares com terras provindas principalmente da T4, como já mencionado.

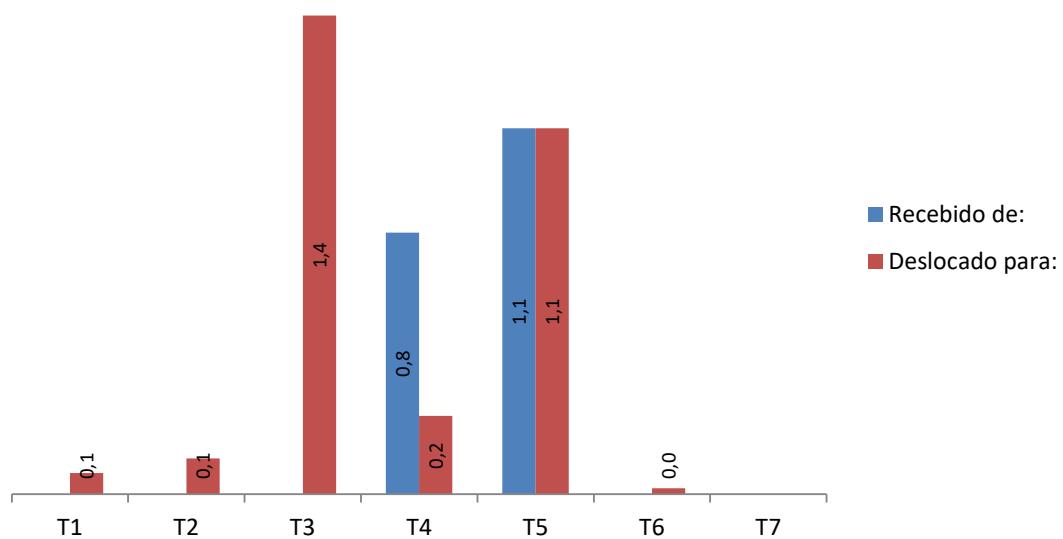
Do lado da produção familiar rural, a Trajetória Camponesa T3 reunia, em 1995, o conjunto de sistemas de produção camponesas que, no interior de 109.405 estabelecimentos, convergiam para sistemas com dominância de pecuária de corte, apesar de apresentarem grau elevado de diversificação. Correspondiam, então, a 19% do VBPR, 28% do emprego, 14% da área degradada e 12,5% do balanço líquido de carbono. No período intercensitário, essa trajetória sofreu uma notável ampliação, crescendo em importância na pecuária de corte com recursos deslocados da T4, como já mencionado, e absorvendo a pecuária leiteira da T1, da qual incorporou 4,1 milhões de hectares (Gráfico 12). Paralelamente, manteve também uma expressiva diversificação (ver Tabela 4). Um dado distintivo da T3 entre as demais trajetórias camponesas é o acesso a recursos de crédito, sendo o seu Idic o mais elevado entre os camponeses em 1995 (0,77) e o maior entre todas as trajetórias em 2006 (1,37). Uma mediação institucional decisiva em favor da T3 foi feita por intermédio da política de reforma agrária e redistribuição de terras. Entre 1995 e 2006, em diversas modalidades de assentamentos, o Incra redistribuiu ou garantiu posse de 15,5 milhões de hectares de terras para camponeses voltados para a agropecuária (T1 e T3) (COSTA e FERNANDES, 2016). Com isso, a T3 se fortaleceu no período entre os censos, passando a contar com 203.544 estabelecimentos em 2006, o que significa 31% do VBPR, 40% do emprego e 38% das terras (ver Tabela 2), constituindo a mais expressiva trajetória camponesa.

Tabela 4. Valor Bruto da Produção das trajetórias tecnológicas em desenvolvimento na região Norte por atividades em 2006 (em R\$ 1.000 correntes)

	Trajetórias							Total
	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	
Animal médio porte	7.699,00	13.433,33	35.711,79	3.994,00	1.095,00	793,38	780,00	63.506,50
Animal peq. porte	127.740,00	77.667,80	147.672,14	12.973,00	31.050,00	2.915,62	965,00	400.983,56
Cult. permanentes	272.964,00	439.089,03	272.821,94	12.311,86	40.637,00	4.473,13	2.433,57	1.044.730,53
Silvicultura	6.025,00	51.913,17	26.440,04	2.891,54	1.949,00	49.373,45	587,00	139.179,21
Extrat. madeireiro	1.481,91	42.273,28	4.352,57	175,17	2.554,45	546,51	384,15	51.768,04
Extrat. não madeira	12.698,09	235.366,33	9.958,45	2.166,59	688,55	1.867,47	-119,16	262.626,32
Pecuária carne	127.318,69	180.366,75	1.145.240,90	951.503,95	106.716,53	149.719,67	121.999,58	2.782.866,08
Pecuária leite	35.884,31	46.748,40	366.224,63	47.741,05	2.084,47	3.887,33	4.834,42	507.404,60
Cult. temporárias	859.348,00	1.282.023,38	670.631,33	181.369,00	18.502,00	12.051,63	412.420,79	3.436.346,12
Horticultura	16.528,00	31.907,78	67.263,99	858,00	381,00	646,00	113,00	117.697,77
Total	1.467.687,00	2.400.789,24	2.746.317,77	1.215.984,17	205.658,00	226.274,18	544.398,36	8.807.108,72
Total da Coluna = 100%								
Animal médio porte	0,5%	0,6%	1,3%	0,3%	0,5%	0,4%	0,1%	0,7%
Animal peq. porte	8,7%	3,2%	5,4%	1,1%	15,1%	1,3%	0,2%	4,6%
Cult. permanentes	18,6%	18,3%	9,9%	1,0%	19,8%	2,0%	0,4%	11,9%
Silvicultura	0,4%	2,2%	1,0%	0,2%	0,9%	21,8%	0,1%	1,6%
Extrat. madeireiro	0,1%	1,8%	0,2%	0,0%	1,2%	0,2%	0,1%	0,6%
Extrat. não madeira	0,9%	9,8%	0,4%	0,2%	0,3%	0,8%	0,0%	3,0%
Pecuária carne	8,7%	7,5%	41,7%	78,2%	51,9%	66,2%	22,4%	31,6%
Pecuária leite	2,4%	1,9%	13,3%	3,9%	1,0%	1,7%	0,9%	5,8%
Cult. temporárias	58,6%	53,4%	24,4%	14,9%	9,0%	5,3%	75,8%	39,0%
Horticultura	1,1%	1,3%	2,4%	0,1%	0,2%	0,3%	0,0%	1,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

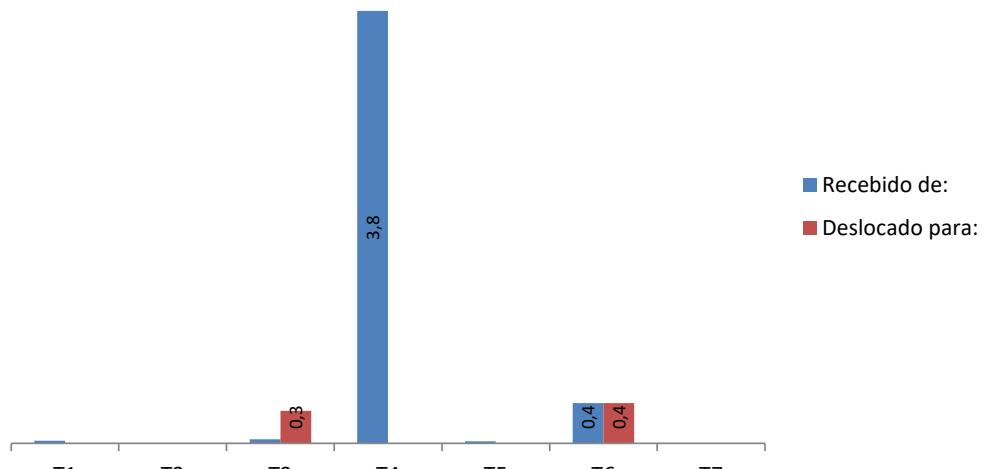
Fonte: IBGE (2009). Tabulação do autor.

Gráfico 10. Dinâmica do acervo fundiário da T5 no período intercensitário (em milhões de hectares)



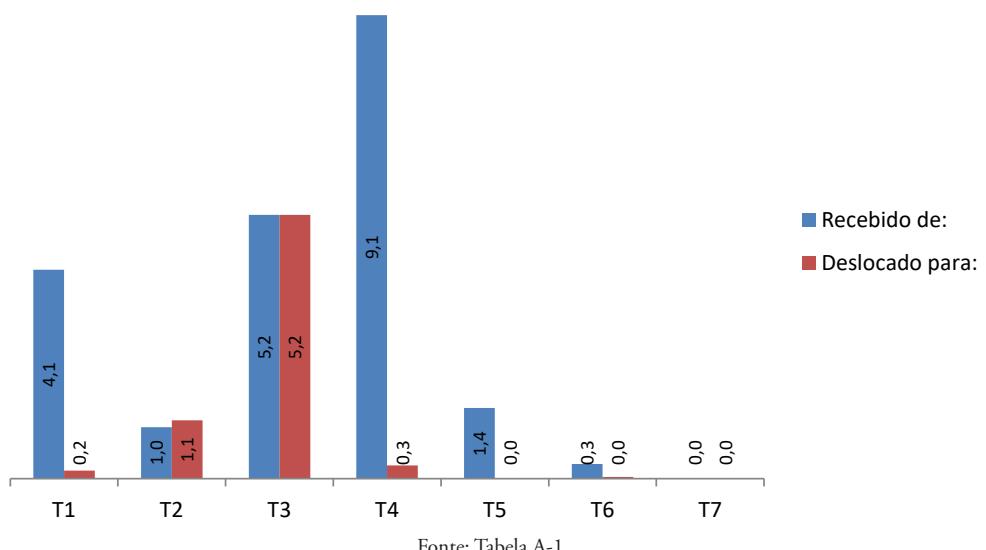
Fonte: Tabela A-1.

Gráfico 11. Dinâmica do acervo fundiário da T6 no período intercensitário (em milhões de hectares)



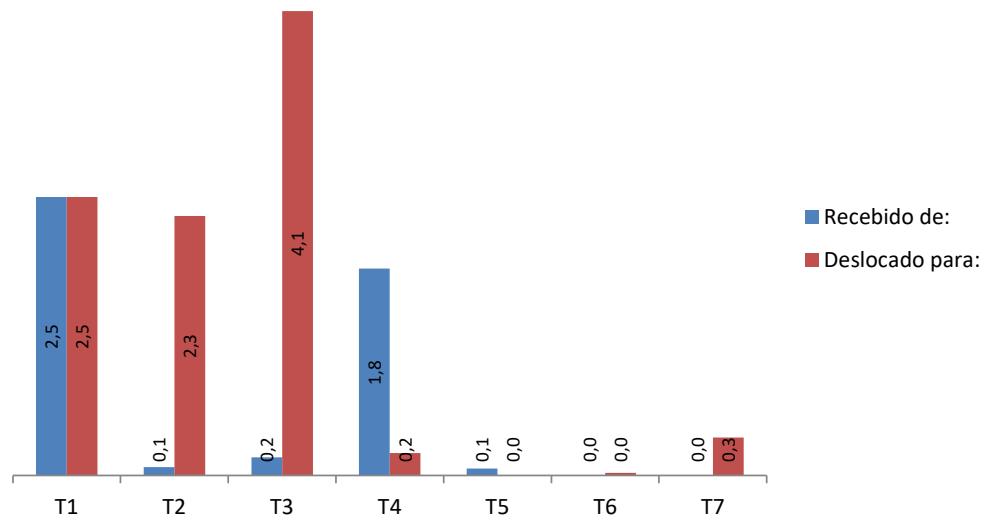
Fonte: Tabela A-1.

Gráfico 12. Dinâmica do acervo fundiário da T3 no período intercensitário (em milhões de hectares)



Fonte: Tabela A-1.

Gráfico 13. Dinâmica do acervo fundiário da T1 no período intercensitário (em milhões de hectares)

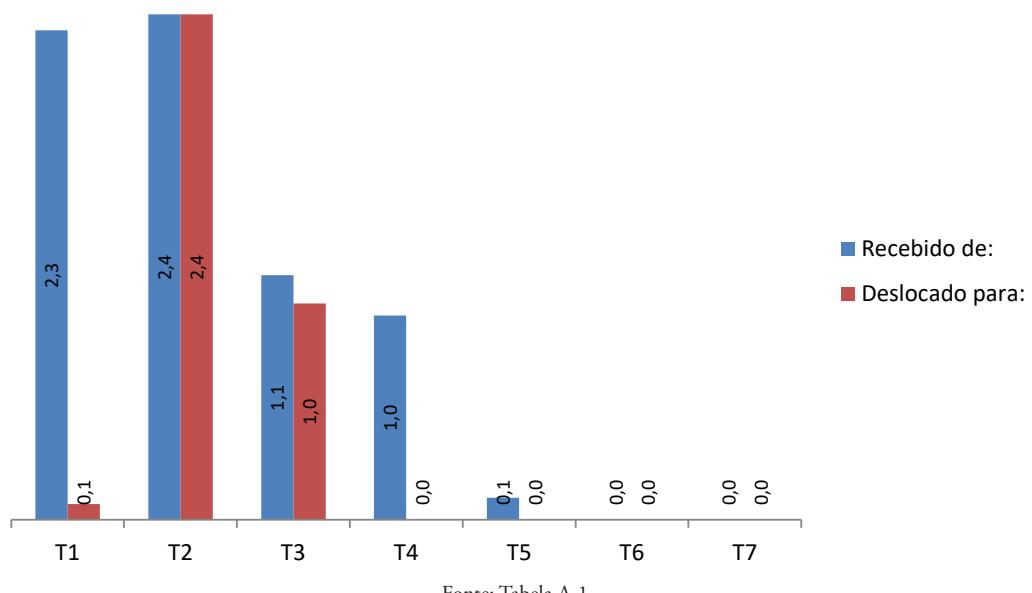


Fonte: Tabela A-1.

Em 1995, a Trajetória Camponesa T1 reunia um conjunto de 171.292 estabelecimentos camponeses cujos sistemas de produção convergiam para a dominância de uma agropecuária relativamente intensiva, baseada em culturas permanentes e produção de leite, atividades a partir das quais produzia respectivamente, 49% e 39% do valor da produção na região Norte. Não obstante a proeminência dessas atividades e a tendência para sua intensificação, a T1 mantinha um elevado grau de diversificação, respondendo por 27% do VBPR e 38% do emprego. Entre 1995 e 2006, os estabelecimentos da T1 evoluíram, em parte, na direção da T3, para a qual perdeu a pecuária leiteira, e, em parte, na direção da T2 (trajetória camponesa tendente a sistemas agroflorestais). Para essas duas trajetórias se deslocaram, respectivamente, 4,3 e 2,3 milhões de hectares (ver Gráfico 13). A T1, especificamente, manteve 69.568 estabelecimentos com tendência à intensificação e à especialização, a depender de sub-regiões, sobretudo das culturas permanentes (26% do VBPR regional, 18,6% de seu VBPR) ou das culturas temporárias (26% do VBPR regional, 58,6% do seu VBPR; ver Tabelas 2 e 4).

Em 1995, a Trajetória Camponesa T2 reunia um conjunto de 130.593 estabelecimentos camponeses que convergiam para sistemas agroflorestais. Respondia, no ano mencionado, por 18% do VBPR total da região e por 26% do emprego. Em contraste que merece ser sublinhado, no mesmo ano, sua participação na formação de áreas degradadas não passava de meros 3,5% e de 2,6% no balanço líquido de carbono. No censo de 2006, verifica-se um incremento da T2, que passou a contar com 156.728 estabelecimentos que, conjuntamente, produziam 27% do VBPR, ocupando 33% dos trabalhadores na economia rural da região (ver Tabela 2). Observa-se que essa seria expressão de um paradigma agroextrativista – no qual os processos produtivos pressupõem, em algum nível, a preservação da natureza originária, constituindo, assim, uma forma de gestão e de valorização econômica da floresta em pé. Com efeito, em 1995, 60% e, em 2006, 90% do VBPR de produtos florestais não madeireiros na região provieram da T2 (ver Tabela 2). Há, por outro lado, atividades de extração madeireira na trajetória: em 1995, 23% do valor da produção madeireira registrada no censo provinha de atividades da T2 – as quais, entretanto, contribuíram com 6% do valor da produção total (ver Tabela 3). Em 2006, a participação da trajetória na produção total de madeira sofreu um incremento significativo, atingindo 90%, numa situação em que as atividades madeireiras (exceto lenha) não representaram mais do que 1,8% do valor da produção total da trajetória (ver Tabela 4). Além da presença fundamental de atividades que manejam a floresta originária, a T2 abriga atividades de recomposição de cobertura vegetal estável, o que se verifica pela produção de culturas permanentes e de silvicultura, as quais saltaram, respectivamente, de 16% para 42% e de 1% para 37% da produção regional entre os anos do censo (ver Tabela 2). Resta observar a importância das culturas temporárias nos dois momentos censitários. Trata-se da produção essencial de farinha de mandioca com o propósito de suprimento local. A T2 viu deslocados recursos fundiários para a T3 (1,0 milhão de hectares), recebendo, porém, em compensação, 2,3 milhões da T1 e 1,1 milhão da própria T3 (ver Gráfico 14).

Gráfico 14. Dinâmica do acervo fundiário da T2 no período intercensitário (em milhões de hectares)



## Considerações finais

Longe do que sugere a comparação direta entre os dados fundiários agregados dos censos agropecuários de 1995 e 2006, a saber, que o acervo fundiário dos estabelecimentos da região Norte teria se mantido basicamente o mesmo, a argumentação aqui desenvolvida demonstra que 10,7 milhões de hectares foram acrescidos ao montante original, dos quais 4,7 milhões destinados à produção agrícola e 2,9 milhões, a novos pastos. Os restantes 6,1 milhões de hectares foram mantidos em reserva por um mercado de terras novas que, em todo o período, poderá ter movimentado cerca de R\$ 30 bilhões em seus diversos circuitos, como estoques de terras desmatadas a serem vendidas futuramente.

Esse é um ponto importante a ser tratado pela política. O mercado de terras novas transforma a natureza originária, um ativo público específico de alta relevância estratégica, em terras desmatadas: nutre-se de terras públicas e, para cumprir seus propósitos, aniquila as florestas. Seus mecanismos são ilegais, possíveis devido às inconsistências institucionais, desde a inexistência ou a incoerência das informações sobre os diversos ativos fundiários, passando por sobreposições ou lacunas nas jurisdições e domínios que sobre eles prevalecem, até as dificuldades em conter seus usos impróprios e deletérios. Todas essas questões devem ser objeto de ação política.

As estatísticas públicas obscurecem aspectos centrais do problema. Sobre isso, discutimos uma questão crucial, a da interpenetração de domínios privados sobre terras públicas – as estatísticas a escamoteiam. Tal interpenetração, por sua vez, encontra terreno fértil nas indefinições de domínio. Vimos, por conveniência da argumentação, as superposições entre as terras indígenas e as áreas de reservas com propósito ambiental que foram retiradas do censo definitivo de 2006. Mas há superposições seminais, precedentes, que acrescem as indefinições: o mesmo Sistema de Informações Geográficas, Fundiárias e Ambientais (SIG Fundiário) da UFPA delimitou intercessões entre terras públicas federais e estaduais totalizando um milhão de hectares.

Nessas turvas interseções prospera o mercado de terras novas, gerando camadas de indefinições que se projetam no domínio privado.

Ao fornecer terras baratas, o mercado de terras novas garantiu a economicidade da T4, baseada em tecnologia de uso extraordinariamente extensivo da terra, ensejando, assim, sua notável expansão e controle territorial, expresso, em 1995, na posse de 60% de todo o acervo fundiário dos estabelecimentos da região. As políticas de crédito e fomento corroboraram a pujança da T4, que vem deixando suas marcas ambientais em milhões de hectares de terras degradadas e em massiva emissão líquida de CO<sub>2</sub>.

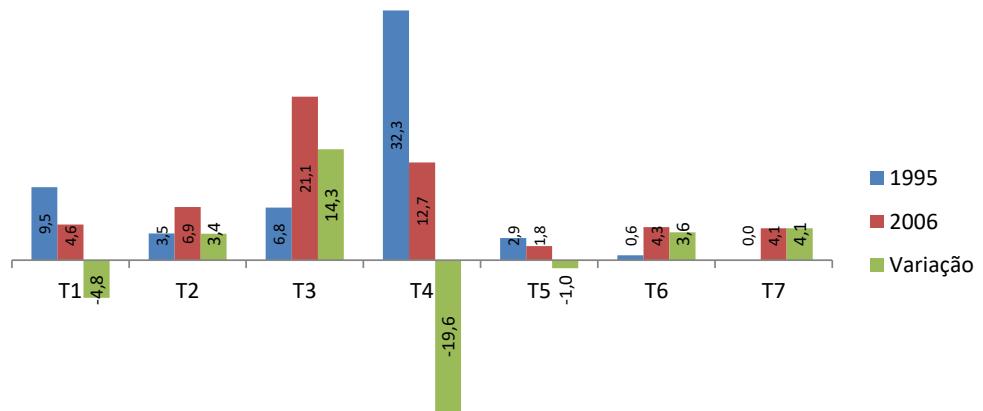
No período entre os censos, ocorreu um intenso movimento de realocação de recursos fundiários entre as trajetórias tecnoprodutivas que fundamentam a economia rural da região, o que envolveu sobretudo o imenso acervo da T4 que, em (maior) parte, transferiu recursos para a emergente trajetória patronal T7 (produção de grãos) e, em (menor) parte, para a T6 (silvicultura) e a T5 (culturas permanentes). A importância das transferências de recursos da T4 para a trajetória camponesa T3 se mostrou notável nesse contexto (ênfase em pecuária).

A transferência de recursos da T4 para a T3 sofreu, no período aqui considerado, intermediação de duas linhas de políticas. Em primeiro lugar, da política de crédito que, completamente reconfigurada desde fins dos anos 1990, com o Fundo Constitucional do Norte (FNO), passou a atingir, em proporções sem precedentes, os estabelecimentos camponeses, com grande preferência pela T3; e, em segundo lugar, a política de reforma agrária e redistribuição de terras, também fortemente atuante no período entre os censos. Ambas interagiram, produzindo a transferência de recursos da T4 para a T3.

Em termos de recursos fundiários, fortaleceu-se, também, entre as trajetórias camponesas, a T2, voltada à produção agroextrativista (ver Gráfico 15). Diferentemente do que ocorreu com a T3, a política de crédito não teve, aqui, maior influência. A política de reforma agrária, entretanto, terá tido, certamente, importância.

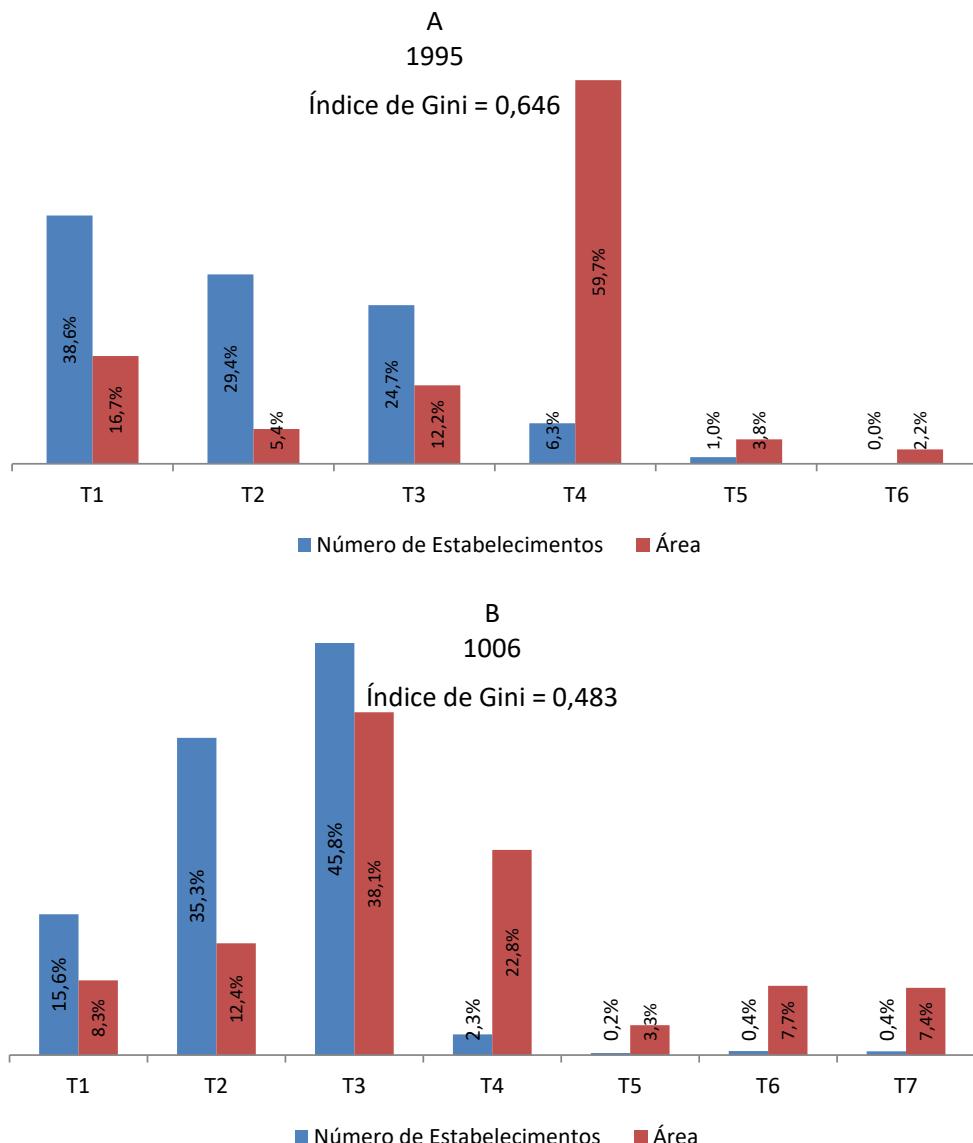
A expansão da T3 e da T2, compensando a retração da T1 (trajetória camponesa de agricultura intensiva), produziu um importante resultado na estrutura fundiária da região: entre os censos agropecuários, efetivou-se uma considerável desconcentração das terras que reduziu o índice de Gini de 0,646 em 1995 para 0,483 em 2006 – uma redução de 30% (ver Gráfico 16).

Gráfico 15. Dinâmica do acervo fundiário das trajetórias tecnológicas da Região Norte no período intercensitário (em milhões de hectares)



Fonte: IBGE, censo Agropecuário de 1995 e 2006.

Gráfico 16. Estrutura fundiária da Região Norte e Índice de Gini (concentração fundiária) baseada nas Trajetórias Tecnológicas, 1995 (A) e 2006 (B)



Fonte: IBGE (1998, 2009). Tabulações especiais e processamento do autor.

## Referências

COSTA, F. A. Contributions of fallow lands in the Brazilian Amazon to CO<sub>2</sub> balance, deforestation and the agrarian economy: inequalities among competing land use. *Elementa: Science of the Anthropocene*, v. 4, n. 133, p. 1-23, 2016. doi: 10.12952/journal.elementa.000133. Disponível em: <https://www.elementascience.org/articles/10.12952/journal.elementa.000133/>.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento agrário sustentável na Amazônia: trajetórias tecnológicas, estrutura fundiária e institucionalidade. In: BECKER, B.; COSTA, F. A.; COSTA, W. M. (Orgs.). *Desafios ao Projeto Amazônia*. Brasília: CGEE, 2009a. p. 215-363.

COSTA, F. A. Heterogeneidade estrutural e trajetórias tecnológicas na produção rural da Amazônia: delineamentos para orientar políticas de desenvolvimento. In: BATISTELLA, M.; MORAN, E.; ALVES, D. S. (Orgs.). *Amazônia: natureza e sociedade em transformação*. São Paulo: Edusp, 2008. p. 137-180.

COSTA, F. A. Mercado de terras e trajetórias tecnológicas na Amazônia. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. 2, p. 245-273, 2012.

\_\_\_\_\_. Mercado e produção de terras na Amazônia: avaliação referida a trajetórias tecnológicas. *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum.*, v. 5, n. 1, p. 25-39, 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas de contenção de desmatamento, produção e mercado de terras na Amazônia: um ensaio sobre a economia local do Sudeste paraense usando contas sociais alfa (CS). *Revista Estudos Econômicos*, v. 41, n. 3, p. 621-646, 2011.

\_\_\_\_\_. Trajetórias tecnológicas como objeto de política de conhecimento para a Amazônia: uma metodologia de delineamento. *Revista Brasileira de Inovações*, v. 8, n. 1, p. 35-86, 2009b.

\_\_\_\_\_.; FERNANDES, D. A. Dinâmica agrária, instituições e governança territorial para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 20, n. 2, p. 517-552, 2016.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 5, n. 1, p. 17-32, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agropecuário 1995/1996 – Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

\_\_\_\_\_. *Censo Agropecuário 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

POLANYI, K. *La gran transformación: las orígenes políticos e económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura, 1992.

# Anexo

Tabela A-1. Movimento de terras entre as trajetórias tecnológicas em desenvolvimento na região Norte (em hectares)

Trajetórias	Situação em 2006							Situação em 1995	
	Trajetórias camponesas				Trajetórias patronais				
	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7		
T1	2.469.993	2.300.607	4.118.293	199.732		24.255	338.142	9.451.022	9.329.772
T2	74.582	2.374.608	1.015.985	2.018		257		3.467.482	3.009.411
T3	162.511	1.149.683	5.196.433	264.742		36.609		6.809.978	6.808.154
T4	1.834.326	959.692	9.134.204	11.961.203	762.839	3.835.526	3.798.795	32.286.585	33.285.820
T5	61.842	104.382	1.395.658	228.243	1.067.297	17.875		2.875.297	2.100.330
T6			288.359			357.054		645.413	1.241.045
Total	4.603.254	6.888.972	21.148.932	12.655.938	1.830.136	4.271.576	4.136.937	55.535.777	55.774.533
Variação	-4.847.768	3.421.490	14.338.954	-19.630.647	-1.045.161	3.626.163	4.136.937		

Fonte: IBGE (1998, 2009). Tabulações especiais do autor.

Tabela A-2. Índice de Gini da estrutura fundiária da região Norte em 1995

Trajetórias	Valores absolutos		Valores relativos		Valores relativos acumulados		Índice de Gini <sup>1</sup>
	Estabelecimentos	Acervo de terras (ha)	Estabelecimentos	Acervo de terras (ha)	Estabelecimentos (X)	Acervo de terras (ha) (Y)	
T1	171.292	9.329.772	0,386	0,167	0,386	0,167	
T2	130.593	3.009.411	0,294	0,054	0,681	0,221	0,11438
T3	109.405	6.808.154	0,247	0,122	0,927	0,343	0,13924
T4	27.831	33.285.820	0,063	0,597	0,990	0,940	0,08052
T5	4.444	2.100.330	0,010	0,038	1,000	0,978	0,01921
T6	3	1.241.045	0,000	0,022	1,000	1,000	0,00001
Total	443.568	55.774.533.073	1,000	1,000			0,64662

Fonte: IBGE (1998).

Tabela A-3. Índice de Gini da estrutura fundiária da região Norte em 2006

Trajetórias	Valores absolutos		Valores relativos		Valores relativos acumulados		Índice de Gini <sup>1</sup>
	Estabelecimentos	Acervo de terras (ha)	Estabelecimentos	Acervo de terras (ha)	Estabelecimentos (X)	Acervo de terras (ha) (Y)	
T1	69.568	4.603.254	0,156	0,083	0,156	0,083	
T2	156.728	6.888.972	0,353	0,124	0,509	0,207	0,102
T3	203.544	21.148.932	0,458	0,381	0,967	0,588	0,364
T4	10.115	12.655.938	0,023	0,228	0,990	0,816	0,032
T5	989	1.830.136	0,002	0,033	0,992	0,849	0,004
T6	1.901	4.271.576	0,004	0,077	0,996	0,926	0,008
T7	1.770	4.136.937	0,004	0,074	1,000	1,000	0,008
Total	444.615	55.535.745					0,483

Fonte: IBGE (2009).

# Governança fundiária: caracterizar melhor para melhor apoiar

Ademir Antonio Cazella

## Apresentação

A existência de um contingente expressivo de agricultores familiares brasileiros que permanece à margem das políticas públicas de caráter produtivo (crédito e seguro agrícola, mercados institucionais, assistência técnica, pesquisa etc.) suscita a seguinte indagação: será que, nas próximas décadas, o Brasil acabará seguindo caminho semelhante ao verificado na maioria dos países da Europa ocidental, com redução drástica do número de agricultores familiares, sendo privilegiada a maior capacidade produtiva e competitividade do setor agropecuário? Uma questão que perpassa esse debate está relacionada ao profundo desconhecimento das estratégias de reprodução social adotadas por agricultores que se encontram à margem das políticas públicas de fomento da produção agropecuária. Apesar das duas décadas de existência de um ministério específico para a agricultura familiar, esse desconhecimento persiste e compromete a implementação de políticas públicas para esse segmento social cuja principal característica reside na diversidade de modelos socioprodutivos<sup>1</sup> (SOURISSEAU et al., 2014; LAMARCHE, 1991).

A análise do tema da governança da terra, eixo norteador deste capítulo, justifica-se por duas razões entrelaçadas: a primeira se refere ao atraso, no Brasil, da montagem de um sistema eficaz de cadastro de terras dotado de informações sobre as opções e orientações técnico-produtivas dos estabelecimentos agropecuários; a segunda, o fato de se tratar de um campo de intervenção do Estado com capacidade para articular um conjunto de políticas públicas dispersas em diferentes agências públicas. Não se tem o propósito de discutir de forma específica as principais políticas de caráter agrário em curso no país, mas de demonstrar o profundo desconhecimento e a falta de informações qualificadas e acessíveis por atores e organizações que lidam com a temática agrária. O objetivo principal consiste em evidenciar essa falta de informações acerca das unidades produtivas agropecuárias (familiares e não familiares) e a desarticulação de dados de políticas públicas correlatas, o que dificulta a instauração de um sistema de governança da terra eficaz no país.

Em termos metodológicos, a análise toma por base estudos dos quais o autor participou ou que ainda se encontram em curso e que analisam políticas complementares à reforma agrária (CAZELLA e SENCÉBÉ, 2012; GOMES et al., 2014, 2015; LASKOS, CAZELLA e REBOLLAR, 2016) e o acesso dos diferentes tipos de agricultores familiares a políticas públicas (CAPELLESSO, CAZELLA e ROVER, 2016; CAZELLA et al., 2015b; CAPELLESSO e CAZELLA, 2015; CAZELLA e BÚRIGO, 2013). Recorre-se também aos principais resultados do projeto Análise e Intercâmbios Internacionais de Ordenamento, Regularização e Crédito Fundiário, executado em parceria com a Secretaria de Reordenamento Agrário do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA) (CAZELLA et al., 2015a).

O capítulo está estruturado em três partes, sendo a primeira orientada para a compreensão da importância do “senso prático” da noção de governança. Essa demonstração se desdobra em dois segmentos: o primeiro aponta possíveis explicações para o fato de a estrutura fundiária rural brasileira apresentar uma relativa estabilidade ao longo do tempo no que se refere ao número de estabelecimentos agropecuários; o segundo aborda o

1 O subtítulo deste capítulo é inspirado na edição do boletim *Perspective* organizado pelo Cirad no quadro do ano internacional da agricultura familiar, comemorado em 2014 (SOURISSEAU et al., 2014). Ele representa, também, uma singela homenagem a Philippe Bonnal, pesquisador do Cirad e coautor na edição do referido boletim, que nos deixou no início do mês de junho de 2016. As reflexões resultantes das frutíferas contribuições e cooperações do Philippe, com o propósito de melhor compreender o rural e a agricultura familiar do mundo e, em particular, no Brasil, ficarão como referências incontornáveis.

caráter conservador das políticas públicas produtivas voltadas para a agricultura familiar no sentido de beneficiar uma parcela minoritária de unidades agrícolas e de primar pelo modelo agrícola convencional, o que aprofunda a dicotomia entre as unidades agrícolas familiares integradas aos mercados e aquelas relegadas à esfera assistencial. Cada polo dessa dicotomia mobiliza organizações de naturezas distintas destituídas de uma tradição de parcerias nas ações, o que dificulta o acesso a dados integrados das ações públicas.

A segunda parte tem como objetivo propor uma dinâmica inovadora no processo de construção de um sistema de cadastro de terras no Brasil, que consiste em dotar esse sistema de um banco de informações sobre o acesso às políticas públicas (produtivas e de natureza social), a composição e as principais características dos integrantes da unidade produtiva (gênero, idade, formação etc.) e os modelos produtivos adotados (produtivista, agroecológico, misto, com ou sem rendas não agrícolas etc.). Essas informações possibilitam antever dificuldades ligadas aos processos sucessórios dessas unidades e planejar o destino das terras de unidades familiares sem sucessores. Como veremos, na maioria das vezes, essa última situação passa pelo mercado de terras (venda, arrendamento e parceria), que precisa ser minimamente coordenado pelas políticas fundiárias sob pena de se agravar a dinâmica concentracionista e seletiva do acesso a terra. O tema dos arrendamentos e das parcerias de terras não figura entre os instrumentos de governança fundiária vigentes no país. Dados preliminares de pesquisa em curso sinalizam que tais recursos não se limitam aos casos de acesso precário a terra; são utilizados por uma parcela significativa de agricultores familiares integrados aos mercados como forma de ampliar suas atividades agropecuárias.

Por fim, a título de conclusão, formulam-se alguns questionamentos sobre o arranjo institucional de coordenação de políticas agrárias que vigeu no interior do MDA. O propósito consiste em repensar a forma de atuação das três principais agências das quais o Ministério dispunha para operar a governança da terra: Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônica Legal (Serfal) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

## Boa governança: das receitas ilusórias ao senso prático

O tema da governança da terra está diretamente associado ao lançamento das *Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da terra, pesca e das florestas no contexto de segurança alimentar nacional* pela FAO em 2012. Tais diretrizes têm o propósito de orientar os Estados nacionais a elaborar programas, leis e políticas que concebam a segurança, o direito de posse e o acesso equitativo da terra, da pesca e das florestas como elementos fundamentais para se erradicar a fome e a pobreza, fomentando o desenvolvimento sustentável. A adoção dessa noção no quadro das políticas públicas agrárias parte do pressuposto de que se fazem necessárias ações complementares às intervenções tradicionais de reforma agrária. Para o caso brasileiro, trata-se de pensar em ajustes e aprimoramentos de políticas públicas que, além de ampliar o leque de alternativas de acesso a terra por parte de agricultores familiares excluídos ou com acesso precário a esse recurso, atuem de forma a contrabalançar a tendência do Estado de beneficiar um número restrito de unidades produtivas familiares por meio das distintas formas de fomento da produtividade agropecuária.

Para Sotomayor (2015), a noção de governança está associada a uma nova filosofia da ação pública que consiste em fazer do cidadão um ator importante no processo de desenvolvimento. Em outras palavras, por meio dessa noção, busca-se criar mecanismos para que a sociedade civil participe do processo de concepção e gestão de políticas públicas. Como destaca Le Galès (2014), essa formulação não tem nada de novo, mas ganhou força na atualidade diante da “incapacidade” dos governos em responder a determinados problemas que tradicionalmente sempre lhe couberam. Para esse autor, a noção de governança

pode ser definida como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições, com o propósito de alcançar objetivos definidos e discutidos coletivamente. A governança remete então a um conjunto tanto público quanto privado de instituições, redes, diretrizes, regulamentos, normas, usos políticos e sociais que contribui para a estabilidade de uma sociedade e de um regime político, sua orientação, capacidade de dirigir e de fornecer serviços e assegurar sua legitimidade (LE GALÈS, 2014, p. 301).

Ainda segundo esse autor, quatro aspectos possibilitam melhor caracterizar o significado da governança: i) o policentrismo institucional, que implica compartilhar o poder de decisão e de execução entre diferentes organizações; ii) uma fronteira público/privado fluida, com clara abertura para incluir nos processos de decisão atores da sociedade civil; iii) a dimensão processual da ação pública/governamental é tão ou mais importante que os conteúdos específicos dos programas públicos; iv) a adoção de instrumentos de ação pública menos restritivos e concebidos de forma horizontal e cooperada.

Um aspecto comumente associado ao tipo ideal de governança se refere ao risco de tal abordagem escamotear o real papel do Estado em um determinado campo de atuação. Ou seja, em nome da “boa governança”, fabricam-se receitas absurdas e ilusórias que, em última instância, servem aos propósitos do pensamento neoliberal de compartilhar com a sociedade civil aquilo que seria uma função estratégica do Estado (LE GALÈS, 2014). Esse ponto se revela particularmente pertinente no Brasil quando se busca associar o tema da governança às políticas agrárias. O risco reside em se enfraquecer o sentido político das ações fundiárias em geral, mas sobretudo da reforma agrária, em nome de uma suposta boa governança. Esse parece ser um aspecto central, o que implica associar qualquer formulação sobre a governança da terra à sua praticabilidade. Ou seja, o senso prático da formulação deve mobilizar o interesse de participação de atores da sociedade civil envolvidos com os temas da reforma agrária, do crédito fundiário, do cadastro de terras e da regularização fundiária, principais instrumentos em torno dessa questão em curso no país. Nessa direção, um primeiro passo consiste em compreender a evolução da estrutura agrária brasileira. O próximo tópico aponta algumas tendências, mas o aprofundamento dessa análise esbarra não somente nos limites deste capítulo, mas no descompasso e na falta de atualização de dados disponíveis sobre o tema.

### ***Evolução da estrutura agrária no Brasil***

O último censo agropecuário, de 2006, identificou a existência de 5.175.489 estabelecimentos agropecuários contra cerca de 4.859.000 em 1996. Embora a comparação entre os dois últimos censos apresente problemas decorrentes de mudanças do período de coleta dos dados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não se observou uma variação tão acentuada no número de estabelecimentos agropecuários quanto a verificada no período entre 1985 e 1996, quando se constatou uma redução de quase um milhão em seu número. O total de estabelecimentos agropecuários registrados no último censo equivale ao existente em 1970. Quais seriam as possíveis explicações para essa relativa estabilidade no Brasil? Sem procurar esgotar o assunto, quatro fatores explicativos podem ser mobilizados: i) a existência de zonas de fronteiras agrícolas, o que propicia a criação de novas unidades produtivas; ii) a atuação de organizações sindicais e movimentos sociais que demandam do Estado a implementação da reforma agrária, mas também de políticas complementares específicas para a agricultura familiar e para comunidades tradicionais (crédito e seguro agrícola, regularização e crédito fundiário, extensão rural, territórios rurais, demarcação de terras etc.); iii) a constituição, em meados da década de 1990, de um ministério para atuar junto a esses atores e coordenar um conjunto de políticas públicas; iv) a precarização e o acesso a políticas sociais de uma parcela significativa de unidades agrícolas classificadas como familiares.

Dos mais de cinco milhões de estabelecimentos de 2006, cerca de 84% são considerados familiares (4.367.902).<sup>2</sup> Do total de agricultores familiares, praticamente um quarto corresponde a unidades agrícolas vinculadas a programas de reforma agrária. Esse contingente explica, em grande parte, a estabilidade do número de estabelecimentos agropecuários existente no país e reforça a importância política da reforma agrária, bem como os riscos que representam os posicionamentos políticos contrários à continuidade das intervenções do Estado nesse domínio.

---

2 A distinção entre unidades agrícolas familiares e não familiares representa uma novidade do último censo. O IBGE implementou essa diferenciação com base nos critérios da Lei da Agricultura Familiar. Segundo a Lei nº 11.326, de julho de 2006, a agricultura familiar e o empreendedorismo familiar devem atender, de forma simultânea, os seguintes critérios: i) não possuir, a qualquer título, área maior a quatro módulos fiscais, cujo tamanho é variável segundo a localização e as condições edafoclimáticas; ii) utilizar predominantemente mão de obra familiar nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; iii) ter a maior parte da renda familiar originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; iv) dirigir o estabelecimento ou empreendimento com a família.

Embora, ao longo dos anos, as políticas fundiárias tenham beneficiado um contingente expressivo de famílias, o último censo agropecuário revelou, igualmente, a persistência de graves problemas de acesso a terra: 1.040.022 agricultores não são proprietários dos seus estabelecimentos. A maioria faz parte do universo da agricultura familiar, vivendo em pequenas áreas como posseiros, arrendatários e parceiros. Invariavelmente, os agricultores que se encontram nessas situações têm dificuldades para acessar políticas públicas de caráter produtivo, a exemplo do crédito agrícola. Além disso, no Brasil, pouco se sabe a respeito de como se dão os contratos de arrendamento e parceria de pequenas áreas. Seguramente, uma parcela importante ocorre de forma precária e à margem da lei, já que, em geral, a duração do contrato é de apenas uma safra, mesmo que a legislação estipule um prazo mínimo de três anos. Os dados do censo agropecuário de 2006 apontam, ainda, que 35,5% dos estabelecimentos agropecuários têm menos de cinco hectares. Somados à categoria de “produtor sem área”,<sup>3</sup> tem-se 40,4% dos estabelecimentos com área de terra que restringe a prática de atividades agropecuárias. Ou seja, cerca de 2,1 milhões do total de 5,2 milhões de estabelecimentos se encontram nessa situação.

Essa situação força a adoção de outras estratégias de reprodução social pelos integrantes do grupo familiar, na maioria das vezes desconhecidas das principais organizações profissionais agrícolas (OPAs),<sup>4</sup> mas também de programas de pesquisa que influenciam a formulação das políticas públicas. Nesse debate, não faltam abordagens simplistas que apregoam o caminho, certamente mais fácil de se operacionalizar, do assistencialismo social e do êxodo rural.

A maioria do grupo é nordestina e órfã de proteção política no âmbito da agricultura, seja em termos de política agrícola, seja de política de desenvolvimento rural, cabendo melhor no escopo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste grupo, concentra-se a grande maioria daqueles que migrarão para as cidades (ALVES e ROCHA, 2010, p. 288).

No Brasil, outro aspecto importante do acesso a terra e sua permanência se refere à contribuição dos movimentos sociais engajados na organização socioprodutiva dos assentamentos no processo de conquista de políticas públicas específicas para a agricultura familiar, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Esse programa foi precedido por uma política especial de crédito agropecuário subsidiado para agricultores assentados que serviu de referência para a ampliação dessa iniciativa aos demais segmentos sociais da agricultura familiar. O próximo tópico discute o caráter conservador assumido por essa política “carro-chefe” do MDA ao longo do tempo. O propósito de entrar nessa seara consiste em demonstrar a importância da criação de um banco de informações qualificadas sobre o acesso a políticas públicas como forma de subsidiar as ações de governança fundiária.

***“Dependência de caminho” das políticas públicas produtivas para a agricultura familiar***

É bem verdade que a profunda diversidade social existente no interior da categoria de agricultores familiares complexifica e dificulta a formulação e a implementação de políticas públicas para esse segmento social. As análises sobre o Pronaf evidenciam que o sistema de crédito para a agricultura familiar foi influenciado pelo fenômeno denominado de “dependência de caminho” na literatura especializada sobre o tema (PALIER, 2014). Ou seja, as organizações e os profissionais que gerem esse programa reproduziram, em grande parte, o modelo operacional de crédito rural erigido nos anos 1960 e 1970 para promover a modernização da agricultura brasileira. Uma das principais evidências nessa direção está relacionada à baixa incidência de operações de microcrédito no âmbito do Pronaf.

<sup>3</sup> A categoria censitária “Produtor sem área” foi criada pelo IBGE no último censo para contemplar produtores que tiveram produção vegetal ou animal no ano do censo, mas que não possuíam área específica para produção na data da coleta das informações, além de situações específicas, a exemplo de apicultores que adotam o sistema itinerante.

<sup>4</sup> Nos baseamos em Maresca (1983) para conceber como principais OPAs brasileiras os serviços públicos de extensão rural (inclusive aqueles prestados por cooperativas e ONGs), os movimentos sindicais e sociais rurais, além dos bancos públicos e das cooperativas de crédito que operam as políticas de financiamento rural.

A modalidade de crédito denominada Pronaf B foi criada para atender agricultores familiares pobres que, segundo o último censo agropecuário, somariam cerca de 2,5 milhões de agricultores familiares<sup>5</sup> (RUFINO DE AQUINO et al., 2011). O contingente potencial do chamado Pronaf B representa, portanto, 59% do universo de agricultores familiares identificados pelo censo. O Pronaf completou uma década de existência em 2006 e registrou aproximadamente 1,9 milhão de contratos de crédito nesse ano, sendo que somente cerca de 600 mil correspondiam à linha B. Nos anos seguintes, essa modalidade do Pronaf continuou marginal e quase dois milhões de agricultores familiares não tiveram acesso à principal política pública de desenvolvimento rural do país.

Outro aspecto a ser considerado é a fragilidade do indicador adotado pelo MDA para avaliar a abrangência do Pronaf. Em 2013, houve 2.099.279 “contratos” de Pronaf, quantidade que representa 48,6% dos estabelecimentos familiares brasileiros recenseados em 2006. Contudo, quando se calcula essa relação a partir dos Cadastros de Pessoas Físicas dos agricultores beneficiados, o total cai para 1.154.613, o que corresponde a 26,5% dos estabelecimentos familiares (CAPELLESSO e CAZELLA, 2015). Muitos agricultores firmam mais de um contrato de crédito no âmbito do Pronaf.<sup>6</sup> Isso demonstra que pouco mais de um quarto do universo da agricultura familiar tem, de fato, acesso à principal política pública criada para essa categoria social.

Na atualidade, os questionamentos acerca dos propósitos do Pronaf são crescentes, especialmente em relação à sua parca capacidade de incluir a maioria dos agricultores familiares e de promover um modelo de desenvolvimento agrícola alternativo ao produtivismo concebido pela modernização conservadora dos anos 1960, que ainda permanece como modelo para a maioria das OPAs. Por exemplo, nenhuma contrapartida de natureza ecológica é exigida dos beneficiários. Como a maioria dos acessos ao Pronaf atende agricultores integrados às principais cadeias produtivas, passou a ser recorrente a associação do programa ao chamado “agronegocinho”.<sup>7</sup> A principal política pública coordenada pelo MDA logrou êxito entre uma parcela minoritária do universo da agricultura familiar: as unidades produtivas integradas às principais redes sociotécnicas e, em especial, às agroindústrias.

Na sequência, discute-se a fragilidade do sistema de acompanhamento de políticas públicas de caráter assistencial para o meio rural tomando como base a previdência rural. Esse tema tem correlação direta com o destino das terras de agricultores aposentados ou em vias de se aposentar que não dispõem de sucessores para suas atividades agropecuárias. Esses agricultores recorrem ao arrendamento de suas terras como forma de complementar a renda previdenciária e de protelar, por razões diversas, a venda definitiva das mesmas.

## Aposentadoria rural, arrendamentos e parcerias de terras

A elaboração deste tópico parte de uma análise da previdência social rural para ilustrar a pertinência de se associar às iniciativas de construção de um sistema de cadastro de terras no Brasil, informações qualificadas dos distintos tipos de estabelecimentos agropecuários, seus acessos a políticas públicas e sua estrutura interna (geracional, gênero, nível tecnológico, grau de instrução etc.). Dispor de informações sobre estabelecimentos agropecuários geridos por agricultores aposentados ou prestes a se aposentar que não possuem sucessores dispostos a dar prosseguimento às atividades agropecuárias da família representa um aspecto central para a montagem de um sistema eficaz de governança fundiária.

A Constituição de 1988 estendeu ao cônjuge do agricultor o direito de aposentadoria especial no valor de um salário-mínimo por beneficiário. Aplicado a partir de 1992, esse direito ampliou de forma significativa os benefícios até então concedidos pelo Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), criado em 1971, que assegurava o direito de aposentadoria especial apenas ao chefe do estabelecimento e no

5 Até 2008, os agricultores familiares eram classificados em cinco grupos do Pronaf, cada um com taxas de juros e condições de pagamento específicas. Com exceção do grupo A, que corresponde aos agricultores assentados por programas de reforma agrária independentemente da renda, os demais eram classificados com base na renda bruta da produção agropecuária. A partir daquele ano, foram extintos os grupos C, D e E, e as condições de pagamento dependem do montante de recursos demandado pelos agricultores. O grupo B se manteve por se tratar de uma linha de microcrédito voltada para agricultores familiares que vivem em condição de extrema pobreza.

6 Esse tipo de informação é impossível de ser obtido nas bases de dados do MDA, exigindo uma verdadeira maratona junto ao Banco Central, que passa por relações de interconhecimento entre pesquisador e gestores públicos.

7 Nesta análise, nos limitamos ao Pronaf, mas nossas pesquisas evidenciam que o processo de elitização do acesso de unidades agrícolas familiares às políticas públicas também se faz presente no Programa de Aquisição de Alimentos e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (CAZELLA et al., 2015b).

valor de meio salário-mínimo. Na atualidade, as agricultoras e agricultores acessam a aposentadoria por idade, respectivamente, aos 55 e 60 anos, tendo também assegurados os auxílios-doença e maternidade.

Segundo Delgado (2015), em junho de 2013, cerca de nove milhões de benefícios previdenciários estavam alocados à categoria de agricultores familiares e em torno de 5,3 milhões de famílias recebiam esses benefícios na condição de “segurado especial” (Quadro 1). Trata-se, portanto, de uma das principais políticas de desenvolvimento rural, tanto por sua abrangência no número de famílias beneficiadas quanto pelo volume de recursos financeiros disponibilizados.

O total de famílias de agricultores atendidas pelos serviços previdenciários é ligeiramente superior aos 5,1 milhões de estabelecimentos agropecuários registrados no último censo. O orçamento aportado pela previdência rural é, por sua vez, superior aos orçamentos de muitos programas de natureza produtiva. Tomando como base o salário-mínimo vigente em 2015, tem-se o montante de R\$ 7 bilhões por mês, o que totaliza R\$ 84 bilhões ao ano, sem considerar a parcela relativa ao 13º. Grande parte desse volume de recursos corresponde a subvenções públicas, pois a contribuição dos agricultores familiares para o sistema previdenciário é largamente deficitária. O volume de recursos da previdência rural é superior ao orçamento do Pronaf. As aposentadorias e demais modalidades de benefícios previdenciários acessados por agricultores familiares ajudam a explicar o fato de muitos agricultores aposentados continuarem residindo no meio rural e, por vezes, gerindo unidades agrícolas.

Infelizmente, inexiste no Brasil um sistema de cadastro de terras e de informações das unidades agropecuárias que permita identificar, por exemplo, quantos agricultores aposentados continuam à frente de estabelecimentos (com ou sem sucessor) da unidade de produção agrícola familiar. Quantos agricultores aposentados deixaram o ambiente agrícola e não mais residem em suas antigas unidades produtivas? Ou ainda, quantos estão em processo de restringir suas atividades produtivas em função da idade avançada sem dispor de um sucessor? Que destinos esses últimos pretendem dar a suas terras: vender, arrendar, reflorestar como reserva de valor, manter o patrimônio familiar na esperança que algum filho retorne e assuma as atividades ou efetuar a partilha das terras em vida para assegurar o direito da aposentadoria rural?<sup>8</sup> Quem são os potenciais compradores ou arrendatários das terras disponibilizadas nos mercados por esses agricultores? Essas terras continuarão nas mãos de agricultores familiares, serão destinadas à expansão do agronegócio ou transformadas em sítios de lazer? A partilha de terras entre herdeiros que, muitas vezes, atuam em outro setor da economia não estaria fomentando o recurso ao arrendamento e à parceria de terras?

Quadro 1. Alguns indicadores gerais dos benefícios previdenciários pós-1992

Anos	Número total de benefícios acumulados (mil)	Valor unitário dos benefícios em salário-mínimo (US\$)	Famílias contempladas (mil) <sup>10</sup>
1991 (Funrural)	4.080,40	22,00	-
1992	4.976,90	47,10	2.971,28
1995	6.359,20	100,70	3.976,53
2000	6.493,90	82,50	3.876,96
2005	7.351,20	123,50	4.388,78
2010	8.372,10	311,80	4.998,27
2013 (junho)	8.909,35	300,00	5.319,00

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos) e Boletim Estatístico de Previdência Social (jul. 2013) apud Delgado (2015, p. 435).

A discussão relativa às aposentadorias rurais tem relação direta, portanto, com o destino das terras das unidades agrícolas cujos proprietários cessaram (ou estão em vias de restringir) as atividades agropecuárias de caráter comercial. A carência de informações nessa área é total, pois inexistem sistemas de dados que monitorem

<sup>8</sup> Em recente pesquisa de campo, funcionários de uma unidade municipal de cadastros de imóveis rurais do Incra relataram que, nos últimos dois anos, aumentaram os casos de agricultores familiares próximos da idade de se aposentar que dividem suas terras entre os herdeiros em decorrência do Instituto Nacional do Seguro Social indeferir pedidos de aposentadorias especiais para agricultores familiares proprietários de mais de quatro módulos fiscais de terra.

<sup>9</sup> A pesquisa coordenada por Delgado e Cardoso (2000) em 300 municípios das regiões Nordeste e Sul do país apurou a relação de 1,675 benefícios por família, o que permite estimar o número de famílias de agricultores contempladas com auxílios da previdência social.

a evolução histórica das unidades produtivas ou o mercado de terras no Brasil. Dados preliminares de pesquisa sobre um instrumento de governança da terra pouco estudado, mas recorrente entre diferentes segmentos de agricultores familiares, evidenciam o recurso ao arrendamento e à parceria de terras e sua correlação com o tema das aposentadorias rurais.

As análises sobre arrendamento e parceria de terras no Brasil sempre estiveram associadas à ideia de se tratar de um mecanismo de exploração de grandes proprietários no quadro de relações clientelistas com camponeses pobres. Estes últimos, privados da posse ou propriedade de terras, são obrigados a se submeter a contratos de arrendamento e parceria na maioria das vezes informais e desfavoráveis aos seus interesses. Embora esse tipo de relação ainda persista no meio rural brasileiro, uma parcela da agricultura familiar recorre ao arrendamento e à parceria de terras para ampliar seus negócios agropecuários sem que qualquer instituição pública tenha informações a respeito.

O Quadro 2 apresenta dados do recurso ao arrendamento e à parceria de terras por parte de agricultores familiares catarinenses que se caracterizam pela integração a distintos mercados (produtos e insumos, financeiros, informações e de terras).<sup>10</sup> Embora esses dados sejam preliminares, devendo ser tomados com cautela, percebe-se que o recurso ao arrendamento e à parceria de terras é relativamente recorrente entre esse tipo de agricultor familiar, variando de 19% a 44% os casos que estabelecem essas modalidades de contratos para ampliar suas bases produtivas.<sup>11</sup>

Tais agricultores apresentam, entre suas características principais, o fato de se encontrarem no auge de sua força física e bem equipados do ponto de vista técnico. Esta última condição foi potencializada nas últimas décadas pelo acesso à política de financiamento rural, especialmente via a modalidade do Pronaf denominada “Mais Alimentos”. As unidades produtivas desses agricultores têm um parque de máquinas superior à necessidade interna, dispondo de capacidade para cultivar terras de terceiros. Já do lado de quem disponibiliza suas terras para eles, pouco se sabe a respeito, mas pode-se especular que uma parcela importante seja composta por agricultores aposentados ou em vias de se aposentar que não dispõem de sucessores. Outra situação diz respeito a herdeiros de terras que exercem outras atividades econômicas e optam por arrendar a parcela do patrimônio familiar herdada.

Esse fenômeno de herdeiros de terras agrícolas sem vínculos socioprodutivos com o setor primário é muito recorrente na Europa ocidental e representa uma das explicações para o fato de o arrendamento ser muito recorrente nesse continente. Em geral, muitos proprietários de terras têm interesse em preservar o patrimônio familiar sem produzir diretamente. O arrendamento representa, então, o estatuto jurídico que lhes assegura o direito de propriedade e de manutenção de terras agrícolas historicamente pertencentes à família (COURLEUX, 2015). Na maioria dos países da União Europeia, o acesso a terra via contratos de arrendamento é superior à condição de proprietários que cultivam diretamente suas terras. Na França, cerca de 75% da superfície agrícola útil é cultivada por arrendatários. Por trás dessa situação estão políticas públicas que datam dos anos 1960, criadas justamente para normatizar o uso de terras fragmentadas cujos proprietários não têm mais vínculos com o setor agropecuário, mas que mantêm o patrimônio herdado de um antecessor agricultor.<sup>12</sup>

10 Famílias de agricultores que acolhem em suas unidades produtivas estudantes dos cursos de Agronomia e de Zootecnia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) por três semanas no quadro da disciplina Vivência em Agricultura Familiar (VAF). A cada semestre, elege-se um município para, em parceria com a administração municipal, executar a VAF. Nesse processo, são selecionadas famílias de agricultores que dispõem de melhor infraestrutura para receber os estudantes. Durante as atividades de campo, os alunos preenchem um questionário socioeconômico e ambiental com informações da família e da unidade produtiva. Esses dados servem de base para elaborar a série Retratos da Agricultura Familiar referente a cada município que participa da VAF.

11 A maioria dos contratos é de parceria e a preferência por essa modalidade se deve ao receio que esses agricultores têm de perder as prerrogativas de acesso a políticas públicas destinadas a agricultores familiares, em especial o Pronaf e a previdência rural, em decorrência de explorarem mais de quatro módulos fiscais de terras. O aprofundamento desse tema se encontra em curso no quadro de uma tese de doutorado junto ao Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas da UFSC.

12 Sobre esse tema, sugere-se a leitura dos capítulos elaborados por Courleux (2015), Levesque (2015) e Testut Nevès (2015) publicados na coletânea organizada por Cazella et al. (2015a) sobre governança da terra, bem como os artigos de Cazella e Sencébé (2012) e Cazella, Sencébé e Rémy (2015).

Quadro 2. Percentual de agricultores familiares com arrendamento e parceria de terras de terceiros em diferentes municípios catarinenses

Municípios	Arrendamento e parceria de terras (%)
Vargeão	44
Concórdia	42
Lindóia do Sul	37
Irineópolis	34,5
Porto União	23
Ponte Serrada	19

Fonte: Retratos da Agricultura Familiar (PGA/UFSC) e base de dados da disciplina VAF do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território.

O tema da “polarização e mobilidade cíclica” das sociedades camponesas foi minuciosamente analisado no trabalho clássico de Shanin (1972) sobre o campesinato russo, pouco conhecido no Brasil. Por meio de estudos da evolução histórica das unidades produtivas, Shanin analisa o processo de diferenciação social das unidades agrícolas familiares a partir de quatro tipos de mobilidades (SHANIN, 1972). Esse tipo de abordagem só foi possível graças à existência de um sistema de acompanhamento e sistematização das unidades produtivas agropecuárias na Rússia já no final do século XIX. Um banco de informações dessa natureza é precondição para a implementação, na atualidade, de um sistema de governança fundiária.

## Considerações finais

A ideia central que se pretendeu discutir neste capítulo é que o atraso verificado no Brasil em relação às políticas agrárias em geral e particularmente na montagem de um sistema de cadastro de terras eficiente pode ser superado por meio da inovação de se incorporar ao sistema um banco de informações acerca das unidades rurais: agropecuárias, de lazer, conservacionistas, familiares e não familiares, agroecológicas ou convencionais, tradicionais, mistas, pluriativas ou monoativas, com ou sem sucessores etc.

Os esforços empreendidos pelo MDA, por intermédio das suas três organizações que atuavam com o tema agrário – SRA, Incra e Serfai –, no sentido de atualizar o sistema de cadastro de terras se tornará inócuo se as informações cadastrais ficarem restritas à esfera dos gestores públicos. A definição de governança fundiária discutida no início do capítulo alerta para o aspecto estratégico da participação dos atores da sociedade civil. Para tanto, a criação de um cadastro de terras e de um banco de informações a ele associado que subsidiem o acompanhamento das distintas políticas com incidência nas unidades agropecuárias deve propiciar o livre acesso por parte de dirigentes sindicais e de movimentos sociais, ONGs, prefeituras, cartórios de registro de imóveis, unidades de ensino e de pesquisa etc. dos mais remotos municípios rurais brasileiros. As ações de descentralização do processo de gestão de políticas públicas dependem desse tipo de instrumento. Os usos para fins acadêmicos dessa base de dados facilitariam enormemente as pesquisas, que hoje exigem uma *expertise* semelhante àquela exercida por “detetives” para se obter informações minimamente inovadoras, seguras e qualificadas sobre as unidades agropecuárias brasileiras e seus acessos a políticas públicas.

A discussão de um modelo de governança fundiária no Brasil passa, portanto, pelo questionamento da eficácia do desenho institucional que perdurou no interior do MDA relativo à coordenação das políticas fundiárias. É plenamente justificável a existência de uma secretaria ministerial que se ocupe da “questão agrária” dada a gravidade e a persistência do processo de concentração de terras no país. No entanto, o papel dessa secretaria seria político e/ou com fins operacionais? A coordenação e articulação política da questão agrária no interior do extinto MDA foi, no mínimo, difusa e confusa. A SRA teve um papel operacional no que diz respeito às políticas de crédito fundiário e de regularização (exceto na região da Amazônia Legal). Uma questão que emerge dessa reflexão é se não caberia à alçada do Incra, ou de uma nova instituição que remodelasse essa organização, a parte operacional das distintas políticas agrárias. O mesmo raciocínio se aplica em relação à existência e atuação da Serfai. Em vez de se investir na estruturação de uma nova secretaria visando executar a complexa função de regularizar terras na Amazônia Legal, não seria melhor reestruturar o Incra para que operacionalize essa política

na região? Certamente, muitos sombreamentos de ações, dados e informações desencontrados, além das disputas de poder entre essas distintas organizações, seriam, senão evitados, ao menos atenuados.

## Referências

ALVES, E.; ROCHA, D. de P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2010. p. 275-290.

CAPELLESSO, A.; CAZELLA, A. A. Entre especialização produtiva e resiliência socioambiental: estratégias de reprodução social de agricultores familiares da Região Extremo Oeste Catarinense. *Sustentabilidade em Debate*, n. 6, p. 33-50, 2015.

\_\_\_\_\_.; ROVER, O. J. Ambiguidade de referenciais tecnológicos da ação pública no meio rural: agricultura familiar e limites à sustentabilidade. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 36, p. 167-187, 2016.

CAZELLA, A. A. et al. (Orgs.). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Nova Letra, 2015. 359p.

CAZELLA, A. A. et al. Politiques publiques de développement rural au Brésil: le dilemme entre l'inclusion productive et l'aide sociale. In: 52<sup>e</sup> COLLOQUE DA ASRDLE. *Anaiss...* Montpellier, 2015b. mimeo.

CAZELLA, A. A.; BURIGO, F. Sistemas territoriais de financiamento rural: para pensar o caso brasileiro. *Emancipação*, n. 13, p. 297-312, 2013.

CAZELLA, A. A.; SENCÉBÉ, Y. Política fundiária em zonas rurais: possíveis lições de experiências francesas para o caso brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 2, p. 409-429, 2012.

\_\_\_\_\_.; REMY, J. Transformações no modelo francês de agricultura familiar: lições para o caso brasileiro? *Novos Cadernos NAEA*, n. 18, p. 13-32, 2015.

COURLEUX, F. Aumento da proporção de terras agrícolas arrendadas: sucesso ou fracasso da política fundiária? In: CAZELLA, A. A. et al. (Orgs.). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Nova Letra, 2015. p. 103-137.

DELGADO, G. C. Previdência social e desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 429-442.

DELGADO, G. C.; CARDOSO, J. C. (Dirs.). *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília: Ipea, 2000. 242p.

GOMES, C. M. P.; CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F.; BIROCHI, R. Governança da terra e (re)territorialização da agricultura familiar: possibilidades do crédito fundiário no Brasil. *Campo - Território*, n. 9, p. 308-336, 2014.

GOMES, C. M. P.; CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F.; SENCÉBÉ, Y. Crédito fundiário no Brasil: instrumento de ordenamento fundiário? In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 361-380.

LAMARCHE, H. (Org.). *L'agriculture familiale. Une réalité polymorphe*. Paris: L'Harmattan, 1991. 304p.

LASKOS, A. A. ; CAZELLA, A. A. ; REBOLLAR, P. B. M. O Sistema Nacional de Cadastro Rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 36, p. 189-199, 2016.

LE GALÈS, P. Gouvernance. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Orgs.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 4. ed. Paris: Sciences Po Les Presses, 2014. p. 299-307.

LEVESQUE, R. As sociedades de ordenamento fundiário e estabelecimento rural e seu papel na regulamentação do mercado fundiário agrícola na França. In: CAZELLA, A. A. et al. (Orgs.). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Nova Letra, 2015. p. 87-101.

MARESCA, S. *Les dirigeants paysans*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1983. 295p.

NUNES, S. P. Censo Agropecuário demonstra aumento das escalas de produção e redução das ocupações agrícolas. Curitiba: Deser, 2008. (Boletim Eletrônico, 164).

PALIER, B. Pathdependence (Dépendance au chemin emprunté). In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Orgs.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 4. ed. Paris: Sciences Po Les Presses, 2014. p. 411-419.

RETRATOS DA AGRICULTURA FAMILIAR. *Análise socioeconômica e ambiental de Concórdia – SC*: um estudo a partir da disciplina Vivência em Agricultura Familiar. Florianópolis, 2015a. (Série Retratos da Agricultura Familiar, 3).

\_\_\_\_\_. *Análise socioeconômica e ambiental de Irineópolis – SC*: um estudo a partir da disciplina Vivência em Agricultura Familiar. Florianópolis, 2015b. (Série Retratos da Agricultura Familiar, 1).

\_\_\_\_\_. *Análise socioeconômica e ambiental de Lindóia do Sul – SC*: um estudo a partir da disciplina Vivência em Agricultura Familiar. Florianópolis, 2016. (Série Retratos da Agricultura Familiar, 4).

\_\_\_\_\_. *Análise socioeconômica e ambiental de Porto União – SC: um estudo a partir da disciplina Vivência em Agricultura Familiar*. Florianópolis, 2015c. (Série Retratos da Agricultura Familiar, 2).

RUFINO DE AQUINO, J. et al. Dimensão e localização do público potencial do Pronaf 'B' no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário. In: 49º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER). *Anais...* Belo Horizonte, 2011. mimeo.

SHANIN, T. *La clase incómoda: sociología política del campesinato en una sociedad endesarolado* (Rusia 1910-1925). Oxford: Alianza Editorial, 1972.

SOTOMAYOR, O. Políticas de ordenamento fundiário: construindo uma governança fundiária. In: CAZELLA, A. A. et al. (Orgs.). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Nova Letra, 2015. p. 63-85.

SOURISSEAU, J.-M. et al. Políticas públicas para a agricultura familiar: caracterizar para apoiar melhor. *Perspective*, 29, 2014.

TESTUT NEVÈS, M. As políticas públicas de apoio à instalação de jovens agricultores na França. In: CAZELLA, A. A. et al. (Orgs.). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Nova Letra, 2015. p. 139-152.

# O Brasil e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca e dos Recursos Florestais: aspectos da experiência recente

*Caio Galvão de França e Vicente P. M. de Azevedo Marques*

## Introdução

As Diretrizes Voluntárias da Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT) foram aprovadas em maio de 2012, por unanimidade, pelos representantes dos países no Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA)<sup>1</sup> do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Elas explicitam a centralidade do acesso equitativo aos recursos naturais para a erradicação da fome e da pobreza e orientam a melhoria da governança orientada para a realização progressiva do direito à alimentação adequada. Seu objetivo é

produzir benefícios para todas as pessoas, em especial para as vulneráveis e marginalizadas, e alcançar as metas da segurança alimentar e a realização progressiva do direito a uma alimentação adequada, da erradicação da pobreza, da criação de meios de vida sustentáveis, da estabilidade social, da segurança da habitação, do desenvolvimento rural, da proteção do meio ambiente e do desenvolvimento social e econômico sustentável (BRASIL, 2015).<sup>2</sup>

Há um amplo reconhecimento de que se trata do principal e mais abrangente compromisso internacional sobre o tema, cujos conteúdo e natureza foram influenciados por diferentes processos e iniciativas nacionais e internacionais.

Uma dessas iniciativas se refere a deslocamentos na agenda internacional simbolizados pela realização da Cúpula Mundial de Alimentação (1996) e seus desdobramentos – em especial, a aprovação das Diretrizes Voluntárias em apoio à Realização Progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DVDA, 2004) e as iniciativas para sua operacionalização – e pela Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR, 2006), que representam reações à intensificação dos conflitos pela posse e uso dos recursos naturais num contexto de expansão do sistema agroalimentar hegemonic.

Esses acontecimentos também estão associados à constituição de novas alianças internacionais entre movimentos e organizações sociais, que têm na criação do Comitê Internacional para o Planejamento da Soberania Alimentar (CIP) e da Via Campesina Internacional duas de suas expressões mais importantes,<sup>3</sup> e a novas políti-

1 A partir de sua reforma, em 2009, o CSA constituiu-se como principal organismo das Nações Unidas voltado para a garantia da segurança alimentar e nutricional, incorporando, de forma regular, a participação da sociedade civil com instrumentos inovadores como, por exemplo, o Mecanismo da Sociedade Civil (MSC), autônomo e auto-organizado.

2 O texto completo das Diretrizes pode ser acessado em [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/Diretrizes%20web.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf) (português) ou em <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/> (outras línguas).

3 Entre outras iniciativas importantes da sociedade civil, destacam-se o Fórum Mundial de Reforma Agrária (2004) e o Fórum Nyéleni de Soberania Alimentar (2007).

cas públicas em alguns governos nacionais que contribuíram para colocar em destaque os temas do combate à fome e do acesso a terra, bem como para qualificar a crítica às visões hegemônicas sobre o desenvolvimento e à própria atuação dos organismos multilaterais.

O objetivo deste artigo é abordar a participação do Brasil na elaboração e implementação das DVGT como expressão de um protagonismo marcado pelas inflexões nas políticas de segurança alimentar e nutricional, de reforma agrária e de desenvolvimento rural combinadas com as novas prioridades na política externa, destacando seu potencial para orientar a atuação de diferentes atores diante de propostas e iniciativas de revisão do marco legal e institucional sobre esses temas, bem como para abordar alguns dos desafios atuais relacionados à sua implementação.

## **Iniciativas para discussão e implementação das Diretrizes em nível nacional, regional e internacional**

A partir de 2003, verifica-se uma mudança na agenda do governo brasileiro caracterizada, entre outros aspectos, pela decisão política de priorizar o combate à fome e à pobreza, o que se desdobrou em inovações de políticas públicas setoriais e intersetoriais gestadas e implementadas por intermédio de processos de participação social. A recriação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) e a ampliação das atribuições do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), entre outras iniciativas institucionais<sup>4</sup> e de mobilização social, resultaram em um novo marco legal, com a inscrição, na Constituição Federal, do direito humano à alimentação como um dos direitos fundamentais e a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional responsável pela formulação e implementação de políticas e planos em nível nacional, estadual e municipal, entre outras medidas.<sup>5</sup>

Essas prioridades, que ganharam centralidade na agenda pública nacional, alcançaram as populações rurais com o reconhecimento da importância econômica e social da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais, da legitimidade de seus interesses e de suas contribuições para vias alternativas de desenvolvimento. Em um processo de “convergência conflitiva”<sup>6</sup> entre a agenda do governo e as reivindicações dos movimentos sociais, marcado por luta social, negociação e diálogo, constituiu-se um conjunto de políticas diferenciadas que abarcaram ações de apoio à produção sustentável e à elevação da renda, de garantia e promoção do direito à terra e aos territórios, da igualdade e da autonomia das mulheres rurais e do desenvolvimento territorial.<sup>7</sup>

Esse conjunto de políticas, por se legitimar e orientar pela prioridade conferida à garantia da segurança alimentar e nutricional, compartilha com as DVGT a vinculação do acesso seguro e equitativo à terra e a outros recursos naturais à erradicação da fome e da pobreza e ao uso sustentável do meio ambiente, além de um enfoque na garantia de direitos. Essas características inserem a implementação das DVGT e as políticas públicas indicadas em uma estratégia de realização do direito humano à alimentação adequada.

Há ainda uma correspondência entre os conteúdos dos dispositivos das Diretrizes e várias das ações do governo federal, principalmente no que se refere ao acesso à terra, como é o caso das ações para a redistribuição de terras e para o reordenamento agrário; para a adequação do marco legal visando garantir a efetivação do direito das comunidades remanescentes de quilombos aos seus territórios;<sup>8</sup> para a mediação de conflitos fundiários.

---

4 No âmbito parlamentar, deve-se destacar a reativação, em 2007, da Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional, de caráter pluripartidário, no Congresso Nacional.

5 Sobre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ver a Lei 11.346/2006 e seu regulamento (Decreto 7.272/2010), entre outros documentos.

6 Sobre o processo de participação social nas políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento rural no Brasil, ver França (2010).

7 Uma apresentação das principais políticas dirigidas à superação da fome e da pobreza rural voltadas para a cooperação internacional consta em FAO (2016b).

8 Ver, a esse respeito, o Decreto 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm), e o Programa Brasil Quilombola, lançado em 2004.

rios como, por exemplo, as ações do Plano Nacional de Combate à Violência no Campo (2006); e para garantir o acesso das mulheres a terra, entre outras.<sup>9</sup>

Uma marca da experiência nacional recente foi a sua extração para o âmbito internacional no âmbito das novas prioridades da política externa brasileira, expressas pela inserção soberana, pelo reforço ao multilateralismo, pela aposta na integração regional e no diálogo Sul-Sul, bem como pela valorização da cooperação bilateral e trilateral.

A combinação da inflexão na política externa com as inovações nas políticas públicas permitiu uma ampliação e uma democratização da atuação internacional, com a incorporação de novas áreas de governo e organizações sociais nas delegações oficiais e com o apoio a iniciativas autônomas de intercâmbio e cooperação entre as próprias organizações e movimentos.<sup>10</sup>

Insere-se nesse contexto a atuação brasileira para a reforma do CSA, para a incorporação efetiva e em novas bases da agenda da segurança alimentar e de promoção da agricultura familiar pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a inclusão desses temas na agenda do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), do Brics, da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do G20.<sup>11</sup> Deve-se destacar a atuação brasileira nesses temas na América Latina e Caribe, que combinou iniciativas políticas, como a criação da Iniciativa América Latina Sem Fome 2025, de incentivo a espaços sub-regionais de integração e de diálogo sobre políticas públicas com ações de cooperação e intercâmbio e de fortalecimento do escritório regional da FAO responsável pela região (FAO RLC).<sup>12</sup>

A partir desse protagonismo, o Brasil participou do processo de elaboração das DVGT por intermédio não somente de sua representação diplomática na FAO, alimentada por contribuições do MDA, do MDS e da Coordenação Geral de Ações de Combate à Fome (CGFome) do Ministério de Relações Exteriores, mas também de organizações da sociedade civil integrantes do CIP.

Essa participação teve também uma dimensão regional, especialmente no Mercosul, no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf), na qual se desenvolve um processo compartilhado de aproximação e definição de posições comuns, respeitando os tempos e as peculiaridades de cada país, e um esforço de coordenação de posições em outros fóruns internacionais como, por exemplo, o CSA.

Pode-se afirmar que há uma sintonia entre a abordagem e o conjunto de discussões e posicionamentos sobre o tema do acesso a terra na Reaf e os princípios e conteúdos das DVGT. Ainda na VI Reaf (Brasil, novembro de 2006), por exemplo, as delegações assinalavam a importância de “garantir por parte do Estado a aplicação de um enfoque de direitos humanos, gênero e geracional no acesso a terra”.<sup>13</sup> Essa sintonia está expressa também no tratamento dado pela Reaf aos temas do marco institucional da reforma agrária e da política fundiária, da aquisição de terras por estrangeiros, da função social da propriedade da terra e do acesso das mulheres e dos jovens a terra.<sup>14</sup>

O reconhecimento do protagonismo brasileiro e da importância da Reaf fizeram com que o CSA incumbisse o MDA e a Reaf de organizarem a consulta regional sobre as DVGT, realizada em 2010 em Brasília.<sup>15</sup>

9 O II Plano Nacional de Reforma Agrária prevê essas e outras ações para a democratização do acesso a terra (BRASIL, 2003).

10 O MDA constituiu, no início de 2003, um grupo de trabalho internacional, com participação de organizações da sociedade civil, com o objetivo de formular e organizar a atuação internacional nos temas sob sua responsabilidade.

11 No Brics, foi constituído o Fórum de Ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário, sendo o Brasil responsável pelo tema da garantia do acesso aos alimentos pelas populações vulneráveis. Na CPLP, foi criado o Conselho de Segurança Alimentar (Consan), o Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar e, mais recentemente, uma proposta de diretrizes de políticas de apoio a esse setor. Na Celac, foram constituídos um fórum ministerial e um grupo de trabalho sobre agricultura familiar e elaborado o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional e Erradicação da Fome. No G20, discute-se uma proposta de diretrizes para políticas de segurança alimentar e de apoio à agricultura familiar.

12 Como é o caso dos projetos de cooperação estabelecidos pelo MDS, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo MDA, pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pela Secretaria Especial da Pesca e Aquicultura com a FAO RLC. Para mais informações, ver: <http://www.fao.org/brasil>.

13 Cf. Mercosul (2006).

14 Para uma análise da trajetória da Reaf no tocante ao tema da terra e das DVGT, ver França (2016).

15 Ver FAO (2010).

Com a aprovação das DVGT, seguiram-se outras iniciativas do Brasil e da Reaf no sentido de ampliar sua difusão, aprofundar a compreensão sobre os seus conteúdos, orientar os países a utilizá-las como marco referencial e, ainda, de diálogo sobre métodos de análise e monitoramento de sua aplicação em vários países e em âmbito regional.

Uma iniciativa importante da Reaf no que diz respeito à aplicação das DVGT foi a elaboração de um relatório sobre a posse comunitária indígena e afrodescendente da terra nos países do Mercosul em 2012. Seguiram-se orientações para que os países adotassem as DVGT como referencial para a adequação do marco legal e das práticas institucionais, aproveitando as várias possibilidades de sua utilização. Destacam-se também dois seminários realizados em parceria com a FAO e o MDA para intercâmbio de experiências entre os países e a participação em um evento do Mecanismo da Sociedade Civil na 41<sup>a</sup> Sessão do CSA, além das contribuições de organizações e movimentos sociais na elaboração de um guia para aplicação das DVGT.<sup>16</sup>

No primeiro semestre de 2014, a proposta brasileira de método para análise e monitoramento das DVGT foi compartilhada entre os países do Mercosul e entre os países da América Latina e Caribe que participaram da 33<sup>a</sup> Conferência Regional da FAO, realizada no Chile.<sup>17</sup>

Em 2015, a Reaf aprovou uma declaração que reiterou o compromisso com a implementação das DVGT, apresentando um primeiro informe regional que foi submetido ao Grupo de Mercado Comum (GMC) do Mercosul, acompanhado da decisão de promover sua atualização regularmente.<sup>18</sup>

A necessidade de uma abordagem específica da equidade de gênero nas DVGT resultou em um guia técnico elaborado pela FAO (2013) que foi adotado como referência pela Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas do MDA na análise das políticas de promoção da igualdade e autonomia econômica das mulheres rurais à luz dos dispositivos das Diretrizes (CASTRO, 2015). Foram priorizados cinco temas: participação das mulheres na formulação das políticas; fundamentos legais para uma governança com equidade de gênero; funcionamento das instituições; equidade de gênero nos enfoques, métodos e tecnologias de administração de terras; e estratégias e métodos de comunicação e sensibilização.

A partir da apresentação dessa iniciativa brasileira de análise de implementação das DVGT com uma perspectiva de gênero e contando com todo o conhecimento acumulado do Grupo Temático de Equidade de Gênero – especialmente os estudos nacionais sobre o acesso das mulheres a terra –, as delegações da Reaf acordaram a elaboração de informes nacionais específicos com o intuito de influenciar os processos nacionais de implementação das Diretrizes, bem como do informe geral de monitoramento regional das DVGT.

Como se pode observar, foi estabelecida uma dinâmica combinada nos planos nacional e regional de discussão e implementação das DVGT, o que permite compreender por que a Seção Nacional Brasileira da Reaf (SNB), formada por representantes de diferentes áreas do governo brasileiro e de organizações e movimentos sociais, constituiu-se como lugar privilegiado para as discussões sobre a aplicação das Diretrizes no Brasil e de elaboração de contribuições para um método de análise e de monitoramento regional.

## Monitoramento e análise da implementação das Diretrizes no Brasil

As DVGT estabelecem que é de responsabilidade dos Estados monitorar e avaliar a implementação de seus dispositivos (Diretrizes, 26.1). Em conformidade com essa orientação, as discussões para a definição de uma estratégia de difusão e implementação das DVGT no Brasil se deram, principalmente, na SNB e, de forma complementar, no Comitê Permanente de Negociações Internacionais do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (CPAI/Condraf) e no Consea.

16 Ver CIP (2016).

17 Ver Brasil (2014b).

18 Ver, respectivamente, Mercosul (2016, 2015).

Inicialmente, visando ampliar a difusão das DVGT no Brasil, o MDA e a FAO publicaram uma edição em português do documento completo das DVGT, acompanhada de apresentações e discussões sobre os seus princípios e conteúdos.<sup>19</sup>

Para subsidiar as discussões, foram elaborados documentos e materiais específicos: uma proposta preliminar de método de análise da implementação no Brasil (MARQUES, 2014d); uma apresentação dos conceitos básicos presentes nas DVGT, relacionando-os à legislação brasileira e a referências adotadas por organismos multilaterais e tratados e declarações internacionais (MARQUES, 2014b), bem como um quadro comparativo entre alguns dos principais dispositivos das DVGT e o marco jurídico nacional (MARQUES, 2014e).

Com o objetivo de abarcar, além do acesso a terra, o acesso aos recursos florestais e pesqueiros na análise da implementação das DVGT, foram convidados representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA)<sup>20</sup> e do extinto Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), além dos representantes da FAO no Brasil.

Na época, o CSA ainda não havia deliberado sobre os modelos de relatórios de caráter universal a serem empregados para a análise de implementação das DVGT, mas foi possível utilizar suas orientações gerais para iniciar essa atividade, especialmente o Marco de Decisões e Recomendações de Monitoramento do CSA (2013/40/8) e o Marco Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional – Segunda Versão (CFS 2013/40/5 Add.1), além de experiências de acompanhamento de outras diretrizes voluntárias, convenções e conferências internacionais, inclusive do ponto de vista das organizações da sociedade civil.<sup>21</sup>

Além dos princípios orientadores da implementação das Diretrizes, foram observados os seguintes princípios recomendados por esses documentos para aplicação aos sistemas de monitoramento: ser compatível com as abordagens de direitos humanos, com especial referência à realização progressiva do direito humano à alimentação adequada; contribuir para decisões responsáveis; ser participativo e incluir avaliações que envolvam todas as partes interessadas e os beneficiários, incluindo os mais vulneráveis; ser simples, preciso, conciso, oportuno e comprehensível para todos, com os indicadores que têm impacto nos processos e nos resultados esperados apresentados de forma desagregada por sexo, idade, região etc.; e desenvolver e reforçar as capacidades estatísticas e analíticas nacionais, regionais e mundiais sem duplicar os sistemas existentes.

O método proposto para a análise da implementação das DVGT em sintonia com o modo como elas próprias foram elaboradas tem por objetivo o fortalecimento da governança por intermédio de processos participativos e de obtenção de acordos e compromissos progressivos sobre os temas considerados prioritários pelas partes interessadas, especialmente os beneficiários diretos das políticas públicas, as organizações sociais e as diferentes esferas do Estado (BRASIL, 2014c).

Em resumo, os procedimentos básicos propostos para o início da análise da implementação das Diretrizes em nível nacional no Brasil foram os seguintes:<sup>22</sup>

1. Objeto: implementação integral das DVGT, iniciando pelos registros dos direitos de posse.
2. Âmbito: das DVGT; das DVDA; da Declaração da CIRADR; documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário; e documentos de conferências nacionais temáticas.
3. Critérios orientadores: existência, adequação e resultados do marco jurídico e da estrutura organizacional para as ações; o progresso alcançado em relação ao ano de adoção das DVGT; a identificação de temas para os quais se requer providências; e recomendação para o seguimento da implementação.
4. Alcance da análise: divisão em áreas temáticas, com caracterização das instituições, dos grupos vulneráveis envolvidos, dos conflitos e dos mecanismos existentes para tornar efetivo o seu cumprimento. O marco legal caracterizado nas esferas constitucional e infraconstitucional federal e, eventualmente, na esfera das unidades da federação.

19 Ver Brasil (2015).

20 O MMA impulsionava, nesse período, a elaboração das Diretrizes Voluntárias para Políticas Agroambientais na América Latina e Caribe no âmbito do seu projeto de cooperação com a FAO RLC. O documento final, de 2016, pode ser acessado em: <http://www.fao.org/3/a-i5462s.pdf>.

21 A esse respeito, ver Seufert e Suárez (2012) e Suárez e Ratjen (2006).

22 Uma descrição detalhada do método proposto pode ser encontrada em Marques (2014d).

5. Participação social: mecanismos de acesso à informação, de consulta, de estímulo à participação ativa na gestão pública e no seu seguimento.
6. Autoridade central nacional para divulgação e acompanhamento da implementação: MDA e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), especialmente para a coleta de dados, para a elaboração de relatórios e dos encaminhamentos para a sua discussão e aprovação.
7. Procedimentos de análise: versão preliminar de relatório elaborado pela autoridade nacional, com ampla divulgação, submetida à consulta pública no âmbito do Condraf e do Consea, da qual deve resultar a aprovação da versão final.
8. Relatórios: em atenção aos princípios de prestação de contas e de melhoria contínua, são previstos três tipos de documentos: Relatório Base, contendo as informações relativas ao ano de 2013 e aos seus antecedentes; Relatório Quadrienal, contendo a compilação completa de informações, as prioridades estabelecidas e os resultados esperados para o período seguinte; e Relatório Anual, contendo as informações simplificadas relacionadas ao respectivo Relatório Quadrienal, podendo ser seletivo na abordagem temática.
9. Fontes de informação: realização de análises quantitativas e qualitativas com base em pesquisas oficiais, documentos governamentais e outros, apresentados por organizações sociais e qualquer outra informação pertinente que a autoridade nacional solicitar ou receber, inclusive notificações e denúncias de inconformidade com as DVGT.
10. Possibilidades de ações externas: complemento da obtenção de informação e de análise por intermédio de visitas de acompanhamento, inclusive de peritos não vinculados a órgãos estatais.
11. Assistência e cooperação: os relatórios periódicos considerarão o seu desenvolvimento em temas em que o Estado e a sociedade civil poderiam solicitar ou receber esse apoio.
12. Documentos: em atenção ao princípio de transparência, todos os documentos utilizados para a elaboração e a discussão dos relatórios serão identificados, classificados e disponibilizados ao público em geral para consulta.
13. Comunicação a diferentes países: as atividades realizadas serão levadas ao conhecimento de outros Estados, especialmente no âmbito do Mercosul, da representação da FAO para América Latina e Caribe e do CSA.

Apesar do compromisso brasileiro com a implementação integral das DVGT, a complexidade e a abrangência dos dispositivos pode dificultar o seu monitoramento sistemático. Em função disso, escolheu-se uma estratégia gradual, continuada e cumulativa de monitoramento a partir do ordenamento e da definição de uma sequência de temas a serem tratados de início até que seja progressivamente completada a análise do conjunto dos dispositivos das DVGT (BRASIL, 2014b).

A sequência definida para análise contém as seguintes prioridades: registros dos direitos de posse; igualdade das mulheres no acesso a terra; reformas redistributivas; juventude rural. Essas prioridades afetam todos os direitos de posse da terra e de outros recursos naturais ao restringirem legalmente o seu uso e constituirem condições prévias para o alcance dos demais dispositivos (MARQUES, 2014a). As prioridades subsequentes seriam definidas no próprio processo de consulta pública.

Em setembro de 2014, a Assessoria para Assuntos Internacionais e de Promoção Comercial do MDA (AIPC/MDA) e o Incra apresentaram às organizações da sociedade civil um texto para discussão correspondente ao primeiro Relatório de Análise da Implementação no Brasil das Disposições das DVGT<sup>23</sup> – Relatório Base – centrado nos dispositivos que tratam dos sistemas de informação, registro, cadastro e licenças relacionados aos direitos e deveres de posse (MARQUES, 2014a).<sup>24</sup> Esses aspectos afetam as demais prioridades definidas, sendo, muitas vezes, utilizados como requisitos para o acesso a programas públicos (BRASIL, 2014b). A partir do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, por exemplo, os agricultores têm a possibilidade de acessar benefícios da Previdência Social, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Reforma Agrária (BRASIL, 2014b).

23 Ver Brasil (2014c).

24 A versão integral do relatório pode ser encontrada em Brasil (2014a) e uma apresentação sintética, em Marques (2014a).

O relatório apresenta deliberações de conferências nacionais afins às DVGT e documentos da sociedade civil relacionados à segurança alimentar e contém uma descrição do marco jurídico e organizacional existente, com a distinção entre os vários sistemas de registros, cadastros e licenciamento de direitos e deveres individuais e coletivos (MARQUES, 2014a; BRASIL, 2014c).

Esse ponto de partida para a análise – que permite estabelecer entendimentos comuns sobre o marco institucional no momento da aprovação das Diretrizes –, ao ser submetido à sociedade civil e aos vários órgãos com atribuições relacionadas, deveria resultar na compilação de informações, na definição de proposições para a superação dos problemas identificados e priorizados, na definição dos resultados esperados para o período seguinte e dos respectivos indicadores quantitativos e qualitativos necessários para o monitoramento e a avaliação da atuação do governo brasileiro (MARQUES, 2014c). Esse novo conjunto de definições comporia o Relatório Quadrienal, ao passo que o progresso alcançado a cada ano na implementação das DVGT, a identificação de temas para os quais se requer providências e as recomendações para o seguimento da implementação comporiam o Relatório Anual, ambos apresentados à consulta pública em suas versões preliminares (MARQUES, 2014c).

Apesar dos avanços alcançados na elaboração e na aplicação de um método de análise e de monitoramento das DVGT, não se produziu uma convergência entre esse processo e outras iniciativas em curso que também se relacionam diretamente às Diretrizes. De forma ilustrativa, pode-se citar o programa de intercâmbio sobre governança fundiária e políticas públicas, organizado pela Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA/MDA) em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, que incluiu experiências da Argentina, do Uruguai, do México, do Brasil e da França e do qual também participou o Incra.<sup>25</sup> A partir de suas atribuições no Programa Terra Legal,<sup>26</sup> a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal/MDA) desenvolveu, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e a Agência Alemã de Cooperação (GIZ) ações integradas de regularização ambiental e fundiária que possibilitam o acesso a terra e aos recursos florestais.

As contribuições apresentadas pelo Incra ao processo nacional de implementação das DVGT identificavam diversas ações dirigidas à ampliação da governança fundiária, com destaque para o tema do cadastro de imóveis rurais, sem avançar no estabelecimento de relações com os dispositivos das Diretrizes. Entre outras, constavam a automatização das ações de certificação de imóveis rurais via Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), a retomada da construção do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e a disponibilização do Acervo Fundiário Digital.<sup>27</sup>

Além da atuação na Reaf, na qual impulsionou o Grupo de Trabalho de Acesso a Terra, Reforma Agrária e Política Fundiária, a Rede de Instituídos de Terras e outros órgãos responsáveis por políticas fundiárias do Mercosul, o Incra mantém outras iniciativas internacionais. A partir de 2013, tornou-se membro e passou a participar de vários eventos do Comitê Permanente sobre o Cadastro na Ibero-América (CPCI),<sup>28</sup> promovendo inclusive o VIII Simpósio Ibero-Americano de Cadastro, realizado em Brasília em 2015 com o tema “Cadastro e Governança da Terra”. Em 2015, o Incra passou a integrar a coordenação do Mercosul da Rede Interamericana de Cadastro e Registro da Propriedade, na qual coordena um grupo de trabalho para qualificar a gestão territorial e difundir as DVGT entre os países-membros.<sup>29</sup> A Rede é uma iniciativa apoiada pela FAO, pelo Banco Mundial, pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com o objetivo de incentivar a cooperação técnica e difundir e implementar as melhores práticas de cadastro e registro de propriedade.

Outra iniciativa importante foi a criação, em 2014, do Grupo de Trabalho Interministerial para a Qualificação da Governança Fundiária no Brasil, com participação de representantes da administração direta e indireta do governo federal, do Conselho Nacional de Justiça, da Procuradoria-Geral da República, dos registradores

25 Um dos desdobramentos do programa foi a edição de uma publicação abordando diversos aspectos da experiências internacional e brasileira. Ver Cazella et al. (2015).

26 Para um panorama do Programa Terra Legal, ver Lopes (2015).

27 Para um panorama da atuação do Incra na governança fundiária rural, ver Torsiano e Siqueira (2015).

28 O Incra, o IBGE e a Prefeitura de Campinas são os membros brasileiros do CPCI. Para mais informações, ver: <http://www.catas-trolatino.org/>.

29 Disponível em: <http://www.incra.gov.br/noticias/incra-participa-de-conferencia-interamericana-de-cadastro-e-registro-de-propriedade>. Acesso em: 13 jan. 2017.

imobiliários, da Universidade Estadual de Campinas, do Banco Mundial e da FAO Brasil (Portaria/Incra/P/ nº 165/2014). Sua criação foi um dos desdobramentos do estudo sobre o quadro institucional da governança fundiária no Brasil em nível nacional e estadual (Pará, Piauí e São Paulo) realizado pelo Banco Mundial a partir da aplicação da ferramenta Marco de Avaliação da Governança da Terra (Land Governance Assessment Framework, LGAF).

Deve-se destacar, igualmente, o projeto de pesquisa Ferramentas para Aprimorar a Governança Fundiária, Mercado de Terras e Diretrizes Voluntárias da FAO para Governança da Terra, uma iniciativa do Incra e da Unicamp, em cooperação com a FAO, cujos objetivos são: avaliar os cadastros de terras existentes no governo federal e propor seu aperfeiçoamento e conexão com as DVGT, avaliar o mercado de terras na região conhecida por Matopiba e propor metodologia de avaliação para esse mercado.

Entre outras iniciativas impulsionadas pela sociedade civil, podemos citar a parceria da Terra de Direitos com a Action Aid para análise das DVGT e de sua aplicação na avaliação do marco legal e institucional brasileiro (TERRA DE DIREITOS, 2015).

Apesar desse ambiente aparentemente favorável, o Relatório Base, que indicava a situação do país tendo por base o ano de aprovação das DVGT e que deveria ter sido internalizado pelo Incra e demais áreas do MDA, não foi apresentado e discutido nas instâncias e mecanismos de participação social dos conselhos de políticas públicas relacionados às DVGT, em especial o Consea e o Condrad.

## Contexto recente da implementação das Diretrizes

O Brasil esteve entre os países protagonistas dos processos de elaboração e de aprovação das DVGT e tem sido ativo na sua difusão e implementação em nível nacional, regional e internacional. Existem dificuldades, porém, para continuar fortalecendo a governança responsável da terra em nível nacional.

No período recente, é possível identificar, além da descontinuidade no desenvolvimento da proposta de monitoramento institucional por meio dos órgãos oficiais e colegiados, várias iniciativas políticas que divergem dos propósitos das DVGT no que diz respeito a garantir a equidade de acesso aos recursos naturais, vinculada à conquista progressiva do direito a uma alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.

Essas iniciativas dos Poderes Executivo e Legislativo federais revelam, igualmente, a intenção de redução do diálogo social, um elemento central dos dispositivos das DVGT. Em todas elas, o que se constata é a não observância do princípio de implementação nº 6 (Consulta e Participação) das Diretrizes, que trata do estabelecimento de relações e da busca de apoio daqueles que, tendo direitos de posse legítimos, poderiam ser afetados pelas decisões antes da sua efetiva atribuição. Em 2016, em um curto período de tempo, foram editadas várias medidas provisórias (MPs) e aceleradas as tramitações de diversos projetos legislativos sem a devida participação “ativa, livre, eficaz, significativa e informada de indivíduos e grupos nos processos correspondentes de tomada de decisões”, como previsto pelas Diretrizes.

A capacidade política dos órgãos executores relacionados às políticas de desenvolvimento rural foi reduzida com a extinção do MDA, do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), da Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, ambas da Presidência da República, o que revela a perda de importância desses temas na agenda governamental. O primeiro foi extinto pela Lei 13.341/2016 (antes MP nº 726/2016), tendo sido criada, em seguida, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil da Presidência da República, por intermédio do Decreto 8.780/2016 (depois Decreto 8.865/2016). Os demais órgãos citados foram extintos pela Lei 13.266/2016 (antes MP nº 696/2015), tendo sido criada, em seguida, a Secretaria de Aquicultura e Pesca, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), por meio do Decreto 8.701/2016 (depois Decreto 8.852/2016); a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial são agora vinculadas ao Ministério da Justiça e Cidadania.

A Ouvidoria Agrária Nacional, antes vinculada à Secretaria Executiva do MDA, foi transferida, por intermédio do Decreto 8.955/2017, para o Incra, vinculado à Sead, sem alteração significativa das suas competências, mas viu reduzida à metade o número de cargos à sua disposição. O desmonte da equipe que acumulava uma longa e bem-sucedida experiência gerou uma descontinuidade preocupante diante do agravamento de conflitos

em algumas regiões. Por outro lado, a perda de status institucional e a sua subordinação ao órgão executor das políticas fundiárias despertam novas preocupações, pois, provavelmente, isso reduzirá a sua capacidade para atuar em “conformidade com o direito internacional humanitário e eliminar as questões que são causas de conflitos, assim como indicado pelas Diretrizes” (25.1 e seguintes).

O que levou a Ouvidoria a se constituir como referência internacional foi exatamente uma atuação orientada para um tratamento mais democrático dos conflitos pela terra, o que resultou em alterações relevantes na estrutura e no modo de agir de setores do Poder Judiciário e de órgãos de segurança pública estadual.

Um exemplo de contrariedade ao princípio de consulta e participação foi a aprovação, em Comissão Especial da Câmara dos Deputados, da PEC 215/2000, de autoria do deputado federal Almir Sá (PPB/RR), que inclui, entre as competências exclusivas do Congresso Nacional, a aprovação da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas, remetendo para a lei ordinária a regulamentação dos critérios e procedimentos de demarcação. Essa PEC não atende ao dispositivo das DVGT que prevê que, ao elaborarem as políticas e as leis sobre a posse da terra, os Estados “devem considerar os valores sociais, culturais, espirituais, econômicos e ambientais da terra e dos recursos pesqueiros” e que todos os membros das comunidades interessadas ou seus representantes, incluídas as pessoas vulneráveis e marginalizadas, devem “poder participar de maneira plena e efetiva na elaboração das políticas e das leis relacionadas com os sistemas de posse dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse” (Diretriz 9.7).

O principal projeto aprovado pelo novo governo federal instituiu o novo regime fiscal,<sup>30</sup> que representa uma drástica restrição às políticas públicas e contraria o princípio de implementação nº 10 (Melhoria Contínua) das Diretrizes, que procurava assegurar melhorias constantes na governança responsável, com o reconhecimento da importância fundamental de os Estados assegurarem que os órgãos executores tenham “capacidade humana, física, financeira e outras para implementar políticas e leis de maneira oportuna” (Diretriz 6.1) e promoverem e apoarem investimentos que favoreçam “objetivos sociais, econômicos e ambientais mais amplos” (12.1). Os Estados devem igualmente assegurar que os programas de reforma agrária redistributiva “brindem os beneficiários que dela necessitem com todas as formas de apoio necessárias, como o acesso ao crédito, aos seguros agrícolas, aos insumos, aos mercados, à assistência técnica e à extensão rural, ao desenvolvimento agrícola e à habitação” (15.8).

A MP 759 (23 de dezembro de 2016) amplia as possibilidades de regularização fundiária em áreas urbanas e rurais em todo o Brasil, estabelecendo critérios para a doação de porções de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana para municípios, entre outros aspectos. O texto, porém, não define claramente de que modo essa política de cessão de direitos de posse sobre recursos naturais públicos é condizente com “objetivos sociais, econômicos e ambientais mais gerais” nem esclarece se ela poderia constituir uma ameaça aos meios de vida das comunidades locais (8.7).

As DVGT propõem ainda que aqueles a quem os direitos de posse são cedidos devem “receber, quando necessário, apoio que lhes permita gozar seus direitos” (8.8), que os Estados e os atores não estatais também devem “impedir a corrupção na cessão dos direitos de posse” (8.9) e que os Estados devem “supervisionar o resultado dos programas de cessão, em especial os efeitos diferenciados de acordo com o gênero, sobre a segurança alimentar e a erradicação da pobreza, assim como a repercussão sobre os objetivos sociais, econômicos e ambientais, e introduzir as medidas corretivas necessárias” (8.11), temas ausentes do atual texto legislativo.

As DVGT reconhecem direitos e responsabilidades relacionados à posse da terra, inclusive a promoção do respeito à “proteção em longo prazo e à utilização sustentável da terra e dos recursos pesqueiros e florestais” (4.3) e a garantia, pelos Estados, da existência de marcos políticos, jurídicos e organizacionais para a governança fundiária que refletem “a importância social, cultural, econômica e ambiental da terra e dos recursos pesqueiros e florestais” (5.3). Essas orientações, entre outras, são conflitantes com o conteúdo da PEC 65/2012, em tramitação no Senado, e com o substitutivo do deputado federal Mauro Pereira (PMDB/RS), que dispõe sobre o Projeto de Lei (PL) 3.729/2004, tramitando em regime de urgência na Câmara dos Deputados desde julho de 2016, que permitem a dispensa e a simplificação do licenciamento ambiental sem critérios ou diretrizes gerais em nível nacional.

30 Resultou na Emenda Constitucional nº 95 (Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 241/2016).

O PL 4.059/2012, entre outros, tem como objetivo disciplinar a aquisição, o arrendamento e o cadastro de imóvel rural em todo o território nacional por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. Ele passou a tramitar em regime de urgência na Câmara dos Deputados desde setembro de 2015 sem estabelecer compromissos e garantias fundamentais definidos pelas DVGT para as transações dos direitos de ocupação e uso da terra, como, por exemplo: a “introdução de limites sobre as transações de terras permitidas e a regulamentação dos procedimentos para autorizar as transações superiores a uma escala determinada” (12.6); “não colocar em risco os objetivos básicos de desenvolvimento” (11.1); “diminuir a incidência dos conflitos e a instabilidade” (11.2); e “proteger os direitos de posse dos produtores em pequena escala” (11.4).

As Diretrizes estabelecem que, quando se estiverem considerando investimentos que impliquem transações em grande escala de direitos fundiários, em particular as aquisições e os acordos de parceria, os Estados devem se

esforçar para que as distintas partes façam avaliações independentes e prévias sobre os possíveis impactos, positivos e negativos, que os investimentos possam ter sobre os direitos de posse, sobre a segurança alimentar e sobre a realização progressiva do direito a uma alimentação adequada, sobre os meios de vida e sobre o meio ambiente (12.10).

Estabelecem ainda que os Estados devem

assegurar que os direitos legítimos de posse existentes e as reivindicações sobre estes, incluídos os de posse tradicional e informal, sejam identificados de maneira sistemática e imparcial, do mesmo modo que os direitos e meios de vida de outras pessoas que também possam ser afetadas pelo investimento, como os produtores em pequena escala. Este processo deve ser feito por meio de consultas a todas as partes afetadas, de acordo com os princípios de consulta e participação (12.10).

As iniciativas mencionadas, se concluídas, indicam um provável retrocesso na garantia do direito a terra e aos territórios pelas populações rurais e um enfraquecimento da governança fundiária responsável pela terra no Brasil, situação na qual as DVGT poderiam contribuir para a melhoria e para a elaboração dos marcos políticos, jurídicos e organizativos por meio dos quais se regulam os direitos de posse sobre os citados recursos. Nesse contexto adverso, as Diretrizes poderiam ganhar mais importância como referência e orientação para avaliar e aplicar melhorias na governança fundiária e nas políticas públicas, estabelecendo um contraponto às políticas liberais em nível nacional.

Embora os movimentos sociais e as organizações populares se manifestem com frequência de forma convergente com as DVGT, em poucas situações elas foram (ou são) assumidas expressamente como orientação ou instrumento associado às suas reivindicações em nível nacional, o que poderia reforçar a sua legitimidade. Por um lado, isso decorre, possivelmente, de uma lenta apropriação do conteúdo completo das Diretrizes e, consequentemente, do exercício das possibilidades da sua aplicação em situações locais objetivas. Por outro lado, o perfil democratizante de ações do governo anterior, em sintonia com o conteúdo das Diretrizes, apesar de suas contradições, minimizava a necessidade de se recorrer a esse instrumento.

No novo cenário, é ainda mais importante que as possíveis ações de monitoramento e avaliação, bem como as análises sobre as DVGT, preservem abordagens sistêmicas, evitando leituras fragmentadas ou pontuais. Até o momento, as iniciativas internacionais de monitoramento das DVGT têm dado prioridade à divulgação das chamadas “boas práticas” em detrimento da denúncia da não observância de direitos.

A primeira oportunidade de intercâmbio de experiências e de balanço do uso e da aplicação das DVGT no CSA ocorreu durante a sua 43<sup>a</sup> Sessão, realizada em outubro de 2016. Os trabalhos apresentados não foram considerados representativos do alcance total das Diretrizes. De forma geral, os relatos mostraram experiências positivas para o empoderamento de todas as partes interessadas, especialmente as mulheres, os jovens e os grupos mais vulneráveis e afetados por conflitos e crises prolongadas, bem como para o estabelecimento de plataformas inclusivas de múltiplas partes interessadas, a promoção de uma participação política firme e sustentada em nível nacional e local e a incorporação das DVGT em políticas, leis e sistemas nacionais e sua harmonização com elas.

Embora a maioria das experiências apresentadas tenha sido a respeito da sensibilização para as DVGT, entre os principais desafios para o seu prosseguimento, apontados pelo CSA, estão o escasso conhecimento e

entendimento das Diretrizes pelas partes interessadas, as dificuldades para alcançar uma representação efetiva dos principais beneficiários no diálogo entre as múltiplas partes interessadas e a violência contra os defensores dos direitos humanos.

Entre as 62 experiências relatadas, quatro delas guardavam relação com o Brasil: (i) método para registro de comunidades tradicionais no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (elaborado pela Agência Alemã de Cooperação Internacional – GIZ e o MMA); (ii) mutirões integrados de regularização ambiental e fundiária (GIZ/MMA/SFB/MDA); (iii) Sistema Nacional de Registros Rurais e Programa Nacional de Crédito Fundiário (MDA/Incra); e (iv) reconhecimento e intercâmbio no Mercosul (Via Campesina na Argentina).

O CSA recomendou o acompanhamento regular do uso e da aplicação das DVGT mediante a organização de iniciativas em escala nacional, regional e mundial em conformidade com o documento específico aprovado na Sessão (CFS 2016/43/7).

Uma das iniciativas mais relevantes vem sendo impulsionada por diferentes organizações e movimentos sociais e pela própria FAO, tendo como base o *Manual popular para a governança responsável das terras, pesca e recursos florestais – guia para a promoção, o monitoramento, a aplicação e avaliação* (CIP, 2016). Trata-se de uma ferramenta útil especialmente por orientar sua aplicação a partir de exercícios em situações concretas e casos construídos de conflitos.

O *Manual* é peça fundamental para a implementação do projeto Increase the Use of VGGT Among CSOs, desenvolvido pela FAO e pela Fian Internacional, que se insere na estratégia mais geral de criação de parcerias na implementação das Diretrizes e se constitui como um programa de capacitação que valoriza a construção coletiva do conhecimento como elemento para a sua apropriação e aplicação em situações concretas (FAO, 2016a).

A Fian elaborou outra ferramenta útil para o monitoramento e a avaliação, por parte das comunidades rurais, da atuação do Estado no cumprimento de suas obrigações relacionadas aos dispositivos das DVGT, que consiste em um conjunto de perguntas para medir o desempenho do governo nacional (FIAN, 2015). Essa ferramenta é aplicada, por exemplo, por uma iniciativa autônoma da Aliança Continental para a Soberania Alimentar na América Latina e Caribe nos marcos do projeto de cooperação do Brasil com a FAO RLC de monitoramento das DVGT (ALIANZA CONTINENTAL POR LA SOBERANIA ALIMENTAR, 2016).

## Desafios para a implementação das Diretrizes

Os elementos apresentados demonstram que o Brasil participou ativamente da elaboração e da aprovação das DVGT, tomando iniciativas para a sua implementação em âmbito nacional e regional, e que segue presente no debate internacional sobre alternativas de monitoramento tanto mediante iniciativas governamentais quanto da sociedade civil. A partir dessa trajetória, é possível identificar alguns desafios específicos para o Brasil e outros comuns, compartilhados pelos demais países e fóruns internacionais.

Entre os desafios da experiência nacional, pode-se destacar a necessidade de se superar a dispersão de iniciativas mediante uma ação coordenada e convergente que fortaleça o processo nacional sem inibir as iniciativas autônomas ou setoriais, que amplie a participação dos órgãos federais e das organizações sociais, que valorize os espaços institucionalizados de participação representados pelos conselhos nacionais e que vincule as Diretrizes aos debates públicos de revisão do marco legal e institucional.

É necessário retomar e ajustar algumas das ações iniciais do processo gradual e cumulativo de implementação nacional das DVGT. A discussão do Relatório Base já elaborado sobre o tema de registros e cadastros de terra poderá resultar na elaboração e priorização de proposições para a superação dos problemas identificados no marco institucional, na definição de resultados esperados e de indicadores para o seu monitoramento e avaliação. Além dele, o conhecimento já acumulado na análise das políticas de promoção da igualdade e da autonomia econômica das mulheres rurais à luz dos dispositivos das DVGT permite a produção de um relatório base sobre o tema que forneça subsídios a uma análise do acesso a terra pela juventude rural.

É fundamental reconhecer a importância e a utilidade da interação entre o âmbito nacional e o regional – especialmente na Reaf –, fomentando o diálogo e o intercâmbio em uma dinâmica de cooperação sobre a implementação das DVGT.

Existem desafios presentes na experiência brasileira que são comuns a outros países e objeto de discussão no CSA. O primeiro deles se refere ao escopo da implementação das DVGT, pois o que se constata é a predominância de atividades centradas no tema do acesso a terra. O compromisso com a implementação integral das DVGT demanda o fortalecimento de iniciativas específicas e apropriadas focadas no acesso aos recursos florestais e pesqueiros e a abertura de uma discussão que incorpore o tema do acesso a água como um recurso em si e como parte inerente aos demais recursos naturais. O segundo consiste na apropriação e na utilização das DVGT pelas comunidades rurais como instrumento para evitar e superar conflitos de modo que seus direitos a terra e aos territórios sejam protegidos, garantidos e promovidos. É preciso que se elabore uma estratégia específica para a instrumentalização das Diretrizes pelos povos indígenas que resulte, entre outras coisas, em marcos apropriados para a atuação dos organismos multilaterais.

O terceiro tipo de desafio se refere à mobilização de outros setores para a aplicação das Diretrizes, como é o caso das instituições acadêmicas e de pesquisa, dos Poderes Judiciário e Legislativo e do setor privado. Embora vários dispositivos das DVGT se dirijam diretamente ao setor privado, de forma geral, as iniciativas impulsionadas pelo Mecanismo do Setor Privado do CSA e por outras instituições têm priorizado mecanismos de responsabilidade social corporativa e de autorregulação voluntária que não têm a capacidade de evitar abusos aos direitos humanos e assegurar a responsabilização dos setores envolvidos (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Em que pesem algumas iniciativas inovadoras recentes, há muito a ser feito nesse campo.<sup>31</sup>

O quarto tipo de desafio consiste em consolidar mecanismos inovadores de monitoramento e de avaliação nas escalas local, nacional, regional e internacional, especialmente aqueles que valorizam o protagonismo das comunidades e se relacionam aos esforços em curso que visam definir mais claramente o próprio papel do CSA no referido monitoramento.<sup>32</sup> Existem importantes iniciativas de organizações não governamentais de denúncia e de prevenção dos impactos das grandes aquisições de terras sobre as comunidades rurais e de apoio à realização do direito à alimentação para todos, como é o caso da Action Aid,<sup>33</sup> da Fian<sup>34</sup> e da Oxfam.<sup>35</sup> Todas partem do reconhecimento da centralidade do acesso a terra e aos demais recursos naturais para as comunidades, enfatizando a necessidade de que governos e instituições doadoras reconheçam e garantam tais direitos.

Entre as demais iniciativas internacionais que contribuem para organizar um enfoque de direitos humanos no monitoramento das DVGT, pode-se destacar o recente estudo do Subcomitê de Direitos Humanos do Parlamento Europeu, que aborda, de forma qualitativa e quantitativa, as aquisições de terras em grande escala envolvendo empresas europeias e instituições financeiras. O estudo parte do marco consolidado sobre direitos humanos da União Europeia, que adota como pressuposto o fato de que

obrigações extraterritoriais em direitos humanos da UE e dos Estados-membros implicam em obrigações para estabelecer os mecanismos de regulação necessários para que empresas, incluindo as transnacionais, e outros atores não estatais não prejudiquem o exercício dos direitos humanos em outros países (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Deve-se mencionar igualmente a abrangente análise de progressos na governança da terra realizada pelo Departamento Internacional do Reino Unido (DFID), nos marcos de seu programa de promoção da implementação e do monitoramento das DVGT (Legend), que traz importantes contribuições para a discussão a respeito de modelos mais universais de monitoramento e para a coordenação entre diferentes iniciativas existentes (HALL, SCOONES e HENLEY, 2016).

31 Entre outras, destacam-se: a criação do Grupo Interlaken, voltado para o apoio às empresas que assumem compromissos com as DVGT; as ações da FAO nos marcos da Grow Africa Initiative e da aplicação dos princípios para o Investimento Responsável em Agricultura (RAI).

32 O CSA constituiu um grupo de trabalho específico – Open Ended Working Group – que visa produzir contribuições para a definição de um conceito e de um modelo de monitoramento de suas decisões e recomendações e que tem recebido contribuições do Mecanismo da Sociedade Civil.

33 Entre as iniciativas da Action Aid, destacam-se: o projeto Direitos das Mulheres a Terra na Guatemala, Serra Leoa e Índia e o documento *Act on it! Four key steps to prevent land grabs* (ACTION AID, 2012, 2015).

34 Ver a análise da Fian sobre a iniciativa do G8 denominada New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa (FIAN, 2014).

35 A sua iniciativa Behind the Brands resultou nas primeiras aproximações de corporações internacionais às DVGT, inclusive com a formalização de compromissos sobre os direitos a terra das comunidades (OXFAM, 2013).

As ações aqui apresentadas mostram que o amplo consenso verificado na aprovação das DVGT, que expressou um acordo geral sobre os seus dispositivos e sobre seu caráter de instrumento amplo, útil e flexível, tem contribuído para respaldar as diversas iniciativas em curso. Há uma pluralidade de pontos de vista que agora segue se expressando na interpretação sobre seus conteúdos e nas variadas formas de aplicação sintonizadas com diferentes objetivos. Isso revela que as Diretrizes não são um fim em si mesmas e que o sentido maior de sua existência é criar condições mais favoráveis para a garantia e a promoção do direito a terra e aos recursos naturais pelas comunidades rurais como parte da realização progressiva do direito à alimentação adequada. Para tanto, é fundamental que sua aplicação esteja vinculada principalmente à agenda pública de superação da fome, da insegurança alimentar e da pobreza rural.

## Referências

ACTION AID. *Act on it! Four key steps to prevent land grabs*. [s.l.], 2015. Disponível em: <http://www.actionaid.org/publications/act-it-four-key-steps-stop-land-grabs>. Acesso em: 26 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Women's Land Rights Project in Guatemala, India, and Sierra Leone*: empowering poor and excluded women and fighting against poverty and hunger through enhanced access to and control over land. Joanesburgo, África do Sul: Action Aid, 2012.

ALIANZA CONTINENTAL POR LA SOBERANIA ALIMENTAR. *Monitoreo popular y participativo a la implementación de las Directrices Voluntarias de la Gobernanza de la Tierra, Pesca y Bosques de FAO en Panamá, Perú y Paraguay (primero borrador)*. Projeto de Cooperación Técnica MDA-Brasil/FAO RLC. [s.l.], 2016. mimeo.

BRASIL. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília: MDA, 2003. Disponível em: [http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf). Acesso em: 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da segurança alimentar nacional*. Brasília: MDA, 2015. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/Diretrizes%20web.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf). Acesso em: 21 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. *Relatório de análise da implementação no Brasil das disposições das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar nacional*. Brasília: AIPC/MDA; Incra, set. 2014a. mimeo.

\_\_\_\_\_. INCRA. Contribuição do Brasil à implementação das Diretrizes Voluntárias sobre Governança Responsável da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais. In: 33a CONFERÊNCIA REGIONAL DA FAO AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Anais...* Santiago, Chile, 6-9 maio 2014b. mimeo.

\_\_\_\_\_. *Primeiro Relatório de Análise da Implementação no Brasil das Disposições das DVGT*. Brasília: Incra, 2014c. mimeo.

CASTRO, M. P. *Documento contendo sistematização e análise sobre o tema “mulheres e gênero” nas Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra a partir das políticas públicas no Brasil*. Projeto de Cooperação Técnica Nead/IICA (Produto 3). Brasília: Nead/IICA, 2015.

CAZELLA et al. (Orgs.). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Nova Letra, 2015. Disponível em: [http://oppa.net.br/livros/GOVERNAN%C3%87A+DA+TERRA+E+SUSTENTABILIDADE\\_DIGITAL.compressed.pdf](http://oppa.net.br/livros/GOVERNAN%C3%87A+DA+TERRA+E+SUSTENTABILIDADE_DIGITAL.compressed.pdf). Acesso em: 6 fev. 2017.

CIP. *Manual popular para a governança das terras, pesca e recursos florestais*. Guia para a promoção, monitoramento, aplicação e avaliação. Argentina: CIP, 2016. mimeo.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *Informe Final – Consulta Regional Latino América da FAO sobre Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional*. América do Sul e México. Brasília, 20-21 maio 2010. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/012/a1413p/a1413p00.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres: una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género*. Roma: FAO, 2013. mimeo. (Guia Técnico sobre la Gobernanza de la Tenencia, 1).

\_\_\_\_\_. *Enhancing capacities of CSOs/grassroots to contribute to the VGGT implementation*. Apresentação. Versão jun. 2016a. mimeo.

\_\_\_\_\_. *Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras*. Brasília: FAO, 2016b. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5335o.pdf>.

FIAN. *New Alliance (G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa), a critical analysis from a human rights perspective*. Heidelberg: Fian International; Fian Germany; Hands of the Land Alliance, fev. 2014. mimeo.

FIAN. *Vigilando la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques*. Herramienta de monitoreo baseada en las Directrices sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques. Heidelberg: Fian Internacional, 2015. Disponível em: [http://www.fian.org/fileadmin/media/media\\_publications2015/FIAN\\_herramienta\\_monitoreo\\_revisado\\_esp\\_200715.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/media_publications2015/FIAN_herramienta_monitoreo_revisado_esp_200715.pdf). Acesso em: 23 jan. 2017.

FRANÇA, C. G. Documento técnico con el análisis de la trayectoria de la REAF relacionada con las Directrices Voluntaria para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. In: PROCASUR. *Estudio regional sobre la implementación de las 'Directrices responsables sobre la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional' en los países del MERCOSUR*. Santiago, Chile, 2016. Mimeo.

FRANÇA, C. G. Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas de desenvolvimento rural. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, p. 65-81, jan.-ago. 2010. Disponível em: [http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrrj.br/pdf/dd\\_caio.pdf](http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrrj.br/pdf/dd_caio.pdf). Acesso em: 21 ago. 2017.

HALL, R.; SCOONES, I.; HENLEY, G. 2016. *Strengthening land governance: lessons from implementing the Voluntary Guidelines*. Londres: Legend, 2016. (Legend State of the Debate Report 2016). Disponível em: <https://www.odi.org/projects/2798-land-enhancing-governance-economic-development-legend>. Acesso em: 28 nov. 2016.

LOPES, S. R. Breve panorama da Amazônia Legal. In: CAZELLA, A. et al. (Orgs.). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Nova Letra, 2015. p. 311-322. Disponível em: [http://oppa.net.br/livros/GOVERNAN%C3%87A+DA+TERRA+E+SUSTENTABILIDADE\\_DIGITAL.compressed.pdf](http://oppa.net.br/livros/GOVERNAN%C3%87A+DA+TERRA+E+SUSTENTABILIDADE_DIGITAL.compressed.pdf). Acesso em: 6 fev. 2017.

MARQUES, V. P. M. A. *A análise da implementação das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Brasil*. [s.l.], 2014a. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf> (versão em espanhol). Acesso em: 18 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. *Conceitos para a análise da implementação das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais*. Versão preliminar. [s.l.], 14 abr. 2014b. mimeo.

\_\_\_\_\_. *Possibilidades de mecanismos de monitoramento das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional*. Contribuição ao evento paralelo do Mecanismo da Sociedade Civil na 41a Sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, 13-17 out. 2014. Versão preliminar. [s.l.], 2 out. 2014c. mimeo.

\_\_\_\_\_. *Proposta de método de análise da implementação no Brasil das disposições das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais*. Versão preliminar. [s.l.], 7 fev. 2014d. mimeo.

\_\_\_\_\_. *Quadro de análise da implementação das disposições das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra e dos Recursos Pesqueiros e Florestais*. Versão preliminar. [s.l.], 4 fev. 2014e. mimeo.

MERCOSUL. REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR (REAF). *A Reaf Mercosul e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional*. Informe Regional. Montevidéu, 2015.

\_\_\_\_\_. *Ata 02-2006*. Anexo IX. Montevidéu, 2006.

\_\_\_\_\_. *Ata no 1/16*. Anexo VII. Montevidéu, 2016.

OXFAM. *Por trás das marcas: justiça alimentar e as “10 Grandes” empresas de alimentos e bebidas*. 26 fev. 2013. (Informativo da Oxfam, 166). Disponível em: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/oxfam/bitstream/10546/270393/7/bp166-behind-the-brands-02-260213-pt.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.

REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR (REAF). *Synthesis of the Regional Report – The special meeting on family agriculture in Mercosur (Reaf) and the implementation of the Voluntary Guidelines for the Responsible Governance of Land, of Fish Resources and Forestry in the context of National Food Security (DVG)*. Montevidéu: Reaf, 2015. mimeo.

SEUFERT, P.; SUARÉZ, S. M. *Monitoring the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests. A civil society perspective*. Roma: FAO, 2012. (Land Tenure Working Paper, 22). Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/016/ap098e/ap098e00.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SUÁREZ, S. M.; RATJEN, S. *Reporting Guidelines to Monitor the Implementation of the Final Declaration of the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD)*. Roma: IPC, 2006. Disponível em: <http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Reporting-Guidelines-International-Conference-on-Agrarian-Reform-and-Rural-Development-2006.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

TERRA DE DIREITOS. *Terra é vida, não mercadoria: direitos e mecanismos nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Action Aid; Terra de Direitos, 2015. Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/publications/terra-e-vida-nao-mercadoria-e-mecanismos-nacionais-e-internacionais>. Acesso em: 13 set. 2016.

TORSIANO, R. M.; SIQUEIRA, C. R. A atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na governança fundiária rural. In: CAZELLA, A. et al. (Orgs.). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Nova Letra, 2015. p. 291-310. Disponível em: [http://oppa.net.br/livros/GOVERNAN%C3%87A+DA+TERRA+E+SUSTENTABILIDADE\\_DIGITAL.compressed.pdf](http://oppa.net.br/livros/GOVERNAN%C3%87A+DA+TERRA+E+SUSTENTABILIDADE_DIGITAL.compressed.pdf). Acesso em: 6 fev. 2017.

UNIÃO EUROPEIA (UE). *Land grabbing and human rights: the involvement of European corporate and financial entities in land grabbing outside of European Union*. Bélgica: UE, 2016. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO\\_STU%282016%29578007\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO_STU%282016%29578007_EN.pdf). Acesso em: 12 nov. 2016.

## PARTE II

# Estado, políticas para o campo e atores sociais rurais

# O Estado e a soja no Brasil: a atuação do crédito rural de custeio (1999-2015)

Valdemar João Wesz Junior e Catia Grisa

## Introdução

As atividades agropecuárias exerceram, historicamente, grande importância na economia brasileira. Não obstante o processo de urbanização e industrialização, esse segmento manteve uma forte expressividade econômica, comercial e territorial (BANCO MUNDIAL, 2016). No Brasil, o “Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio” (que inclui indústria de insumos e equipamentos, produção agropecuária, indústria de processamento e distribuição) alcançou 21,5% do PIB nacional em 2015 (CEPEA, 2016), e as exportações agroalimentares foram responsáveis por US\$ 88,2 bilhões no mesmo ano (46,1% do total) (SECEX, 2016).

Esse desempenho conta com uma importante contribuição do complexo soja (grão, óleo e farelo), que se tornou o principal segmento da agropecuária do país, desbancando cultivos tradicionais como o café e o açúcar. Atualmente, o Brasil é o maior exportador mundial de soja em grãos e pode se tornar o maior produtor nas safras seguintes, superando os Estados Unidos. Essa oleaginosa tem sido considerada o cultivo de maior envergadura da agricultura nacional devido à sua importância territorial (33,2 milhões de hectares plantados em 2015/16, o que equivale a 57% dos cultivos temporários) e econômico-comercial (14,6% das exportações totais de 2015) (CONAB, 2016; SECEX, 2016).

Apesar de os representantes do setor atribuírem esse desempenho quase que exclusivamente à iniciativa privada, Heredia, Palmeira e Leite (2010) argumentam que a intervenção do Estado tem sido fundamental nas transformações da agropecuária brasileira por meio de uma série de políticas públicas, incluindo o crédito rural. Os autores citam particularmente as:

- a) políticas relativas ao ordenamento territorial e a disputa (em curso ou já “realizada”) em torno da terra; b) políticas referentes ao trabalho (incluindo o combate ao trabalho escravo) e seu rebatimento sobre as formas e as relações existentes e os fluxos migratórios delas derivados; c) políticas ambientais e os marcos regulatórios que as orientam, introduzindo uma “nova” variável na composição e na representação dos interesses dos segmentos direta e/ou indiretamente envolvidos; d) políticas de crédito, financiamento e seus constrangimentos – financeiros, tecnológicos e institucionais; e) políticas de infraestrutura, que materializam num certo sentido a ação do Estado. Estas últimas, em particular, têm aumentado sua importância nos últimos dez anos, sobretudo com a discussão em torno dos eixos modais de escoamento dos produtos agropecuários (direcionados à exportação) e, recentemente, com os investimentos em pavimentação de estradas, na construção de ramais ferroviários e no aumento da navegação fluvial executados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (HEREDIA, PALMEIRA e LEITE, 2010, p. 166).

De modo similar, Delgado (2012) destaca a retomada do crédito rural – “principal via de fomento da política agrícola” – como um dos elementos impulsionadores do *boom* exportador de *commodities* e da reestruturação da economia do agronegócio a partir dos anos 2000. Segundo o autor,

[...] a partir de 1998 as aplicações do sistema [SNCR] voltam a crescer, com pequena defasagem em 1999, mas praticamente em franca expansão durante toda a década dos anos 2000. O incremento

do crédito concedido se dá a taxas reais médias de 9,5% a.a. no período 2001/2010, tomando-se a média de triênio 1999/2001 por referência. Isto significa que no período de dez anos cresceu 148% o crédito real concedido, segundo as regras do SNCR. [...] Outra característica relevante é o fato de que quase todos os recursos aplicados em crédito rural gozam do benefício do juro menor para o público financiado (por exemplo, 6,75% em 2009 para uma taxa Selic do dobro), como também da subvenção do Tesouro creditada aos bancos, a título de equalização relativamente à taxa de juros Selic. Essas subvenções financeiras não são de pouca monta. Totalizaram entre 2000/2010 cerca de 86,6 bilhões de reais (a preços de 2010); ou cerca de 7,9 bilhões de reais anuais médios, a preços de 2010, distribuídos em subvenções de juros de crédito rural, subvenções da política de preços (PGPM) e subvenções para rolagem da dívida agrária (DELGADO, 2012, p. 103, 105).

Este artigo analisa a atuação do crédito rural no financiamento do custeio da produção de soja,<sup>1</sup> procurando dialogar com esses autores sobre a participação do Estado na promoção do agronegócio. Atualmente, o Brasil conta com dois instrumentos principais na área do crédito rural: aquele oferecido ao conjunto dos agricultores e cooperativas (doravante denominado crédito rural “tradicional”)<sup>2</sup> e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), destinado somente à agricultura familiar. O crédito rural “tradicional” surgiu em 1965 via Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e foi a base sobre a qual se apoiou a modernização da agricultura brasileira, que teve a soja como um de seus principais produtos. Atualmente, a engenharia financeira do crédito rural “tradicional” concilia recursos privados e públicos (estes últimos majoritários), sendo que, desde o início da década de 2000, observa-se uma retomada e expansão dessa política pública (DELGADO, 2012; BANCO CENTRAL, 2016). Já o Pronaf foi criado em 1995 visando fornecer crédito rural especificamente para a agricultura familiar, com condições creditícias diferenciadas e mais próximas das especificidades da categoria social (BRASIL, 1996). O crédito rural “tradicional” e o Pronaf são as principais políticas agrícolas em termos de recursos aplicados para a agricultura familiar e não familiar.

Desse modo, o presente artigo procura analisar a participação da soja no crédito rural “tradicional” e no Pronaf, destacando seu desempenho histórico, as dinâmicas regionais e suas características gerais. Ademais, busca-se realizar algumas reflexões sobre as repercussões do cultivo da soja para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural. Para tanto, utiliza-se como principal fonte de dados o Banco Central do Brasil, que dispõe do *Anuário Estatístico do Crédito Rural* (dados até 2012) e da *Matriz de Dados do Crédito Rural* (informações de 2013 em diante). Também foram consultados os censos agropecuários e a Produção Agrícola Municipal (PAM), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a Série Safras, da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

Para atender a esses objetivos, o artigo foi organizado em cinco seções. A primeira apresenta o crescimento da soja no Brasil e o acesso ao crédito. As duas seções seguintes discutem, respectivamente, o financiamento da produção de soja (custeio) pelo crédito rural “tradicional” e pelo Pronaf, destacando sua dinâmica temporal e espacial, as características socioeconômicas dos contratos, bem como as repercussões para a reprodução social da agricultura familiar e para o desenvolvimento rural. A quarta seção discute a participação do Pronaf e do crédito rural “tradicional” na política de crédito rural e compara o financiamento do custeio da soja nas duas modalidades. Por fim, são tecidas algumas considerações sobre o debate realizado.

## A expansão da soja no Brasil e o acesso ao crédito

A soja começou a ser cultivada no sul do Brasil em 1900, mas, até a metade do século XX, tinha como destino a produção de forragem para a alimentação do gado leiteiro e para a criação de suínos em pequenas propriedades rurais. Com o estabelecimento do programa oficial de incentivo à triticultura nacional, em meados dos anos 1950, a soja passou a ser incentivada como cultivo de rotação com o trigo. Até a década de 1960, a soja atuava como coadjuvante, sendo que, a partir de então, começou a se estabelecer como um cultivo economicamente

1 Não há informações públicas disponíveis sobre a participação do financiamento da soja no crédito de investimento.

2 Neste trabalho, ele é arbitrariamente denominado crédito rural “tradicional” para fins de diferenciação do crédito rural destinado aos agricultores familiares (Pronaf). Consideramos “tradicional” porque se trata da forma de política de crédito rural mais recorrente no meio rural desde a década de 1960. Conforme define o Manual do Crédito Rural, são beneficiários do programa os agricultores e as cooperativas de um modo geral (BANCO CENTRAL, 2016).

importante (EMBRAPA, 2004). A área cultivada passou de 1,3 para 8,8 milhões de hectares e a produção, de 1,5 para mais de 15 milhões de toneladas entre 1969/70 e 1979/80 (Figura 1).

Essa expansão na década de 1970 esteve relacionada ao aumento do preço internacional da soja e de seus derivados; à crescente demanda por óleos vegetais em substituição às gorduras animais; ao surgimento de um sistema cooperativista dinâmico, que apoiou fortemente a produção, a industrialização e a comercialização; à construção de uma rede de pesquisa da soja; às melhorias nos sistemas viário, portuário e de comunicações, facilitando o transporte e barateando os custos das exportações; ao estabelecimento de um parque industrial de máquinas, de insumos agrícolas e de processamento de oleaginosas; e ao aumento da demanda interna, proveniente da crescente urbanização e da mudança nos hábitos alimentares da população brasileira (BICKEL, 2004; EMBRAPA, 2004; CAMPOS, 2012).

Para além dos elementos citados, é preciso considerar que, na década de 1970, a política econômica brasileira mantinha como estratégia predominante o padrão nacional-desenvolvimentista, voltado para a industrialização do país a partir da substituição das importações, situação na qual o Estado assumia um papel fortemente intervencionista (DELGADO, 2005). Ele promovia a produção agrícola com foco principal nas exportações, visando contribuir com a criação de divisas para financiar as importações de bens de capital necessários à internalização da industrialização (DELGADO, 2012). Nesse período, a agricultura, que passava por uma intensa modernização, estava ancorada em duas políticas principais: 1) o SNCR, que financiava custeio, investimentos e comercialização da produção; e 2) a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que definia um preço base antes do plantio. A soja se beneficiou de ambas as políticas, seja com incentivos diretos ao cultivo (crédito subsidiado, inovação tecnológica, preços mínimos etc.) ou indiretos (modernização dos setores de processamento e dos canais de distribuição e desenvolvimento de segmentos industriais fornecedores de insumos e máquinas) (BELIK, 1995; LEITE, 2001; WEDEKIN, 2005; CAMPOS, 2012).

No início dos anos 1980, não houve grande crescimento no cultivo da soja no Brasil em decorrência da queda do preço internacional e da crise econômica nacional. No entanto, da metade da década em diante, uma nova elevação do preço motivou uma ampliação da área cultivada, que alcançou o recorde de 12,2 milhões de hectares na safra 1988/89 (valor que só foi superado nove anos mais tarde). É importante destacar que esse aumento da superfície não ocorreu na região Sul do país, que manteve sua área estável de 1977/78 a 1987/88. A expansão aconteceu, sobretudo, nas áreas de cerrado (nos estados da região Centro-Oeste, na Bahia e em Minas Gerais), que passaram a representar aproximadamente 40% da produção total (BICKEL, 2004). Um fator fundamental para esse resultado foi o estímulo que o governo militar concedeu à “ocupação do cerrado” e à expansão da fronteira agrícola. Vários programas foram criados para cumprir essa finalidade, dentre os quais se destacaram o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro) e o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado (Prodecer).<sup>3</sup>

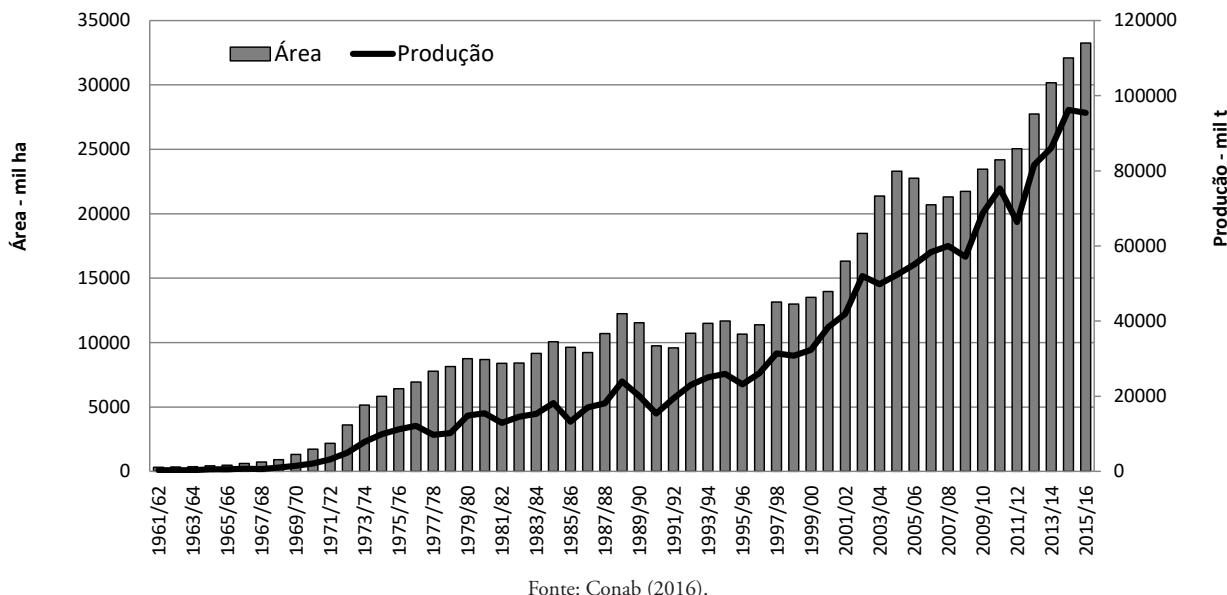
Da safra 1995/96 até 2004/05, houve um crescimento praticamente ininterrupto da área cultivada com o grão, período que ficou conhecido como o *boom* da soja no Brasil, alcançando mais de 23 milhões de hectares, o que significa que, num intervalo de 10 anos, a superfície plantada dobrou de tamanho (Figura 1). Além do aumento da demanda e do preço internacional, foi igualmente vital para essa expansão a mudança da política econômica nacional, que, em 1999, desvalorizou o câmbio e reeditou a política de geração de saldos comerciais ancorados na exportação de produtos primários (DELGADO, 2005). Conforme Brandão, Rezende e Marques (2006), após a desvalorização cambial, houve um aumento da produção baseado principalmente na expansão da área cultivada (mormente em novas áreas de cerrado e da Amazônia), ao passo que, no momento anterior, o crescimento ancorava-se na produtividade.

Com a redução do preço da soja, de 2006 a 2007, deixaram de ser cultivados dois milhões de hectares. Entretanto, nas safras seguintes, houve uma retomada da expansão de produção e área, alcançando 95,4 milhões de toneladas e 33,2 milhões de hectares – crescimento de 63% e 61%, respectivamente, de 2006/07 a 2014/15 (Figura 1). Em 10 safras, o preço da soja alcançou recordes históricos e a demanda internacional (principalmente dos países asiáticos) cresceu a passos largos. Também foram fundamentais para esse avanço as inovações tecnológicas e, como será discutido a seguir, a intervenção do Estado.

<sup>3</sup> Para maiores informações, ver Warnken (1999), Queiroz (2004), Fernández (2007) e Inocêncio e Calaça (2009).

Ao longo das décadas, a produção de soja se expandiu para novas regiões, ainda que também tenha se intensificado em algumas áreas mais “tradicionais” (sobretudo na região Sul). No que se refere à expansão, é evidente o avanço do cultivo sobre as áreas de cerrado nos estados do Centro-Oeste, do Nordeste e em Minas Gerais, assim como em algumas áreas da região Amazônica. Na safra 2015/16, Mato Grosso foi o estado com maior área cultivada (27,5% do total nacional), seguido por Rio Grande do Sul (16,5%), Paraná (16,5%), Goiás (9,9%) e Mato Grosso do Sul (7,3%) (CONAB, 2016).

Figura 1. Área cultivada (em mil hectares) e produção de soja (em mil toneladas) no Brasil (1961/62 a 2015/16)



Fonte: Conab (2016).

Em relação aos produtores de soja, o censo agropecuário de 2006 indicou que três quartos eram de agricultores familiares (definição da Lei 11.326), mas que respondiam por apenas 15% da área colhida, quantidade produzida e valor da produção. Contudo, existem diferenças regionais importantes, pois no Sul do país se concentram 95,7% dos agricultores familiares produtores de soja, restando menos de 5% para as demais localidades. Além disso, nessa região, os agricultores não familiares respondem por apenas 20% do número de estabelecimentos produtores do grão, ao passo que são majoritários nas demais (IBGE, 2013).

Ao analisar o acesso ao financiamento agrícola (público e privado) pelos produtores de soja, os microdados do censo agropecuário de 2006 diagnosticaram que ele era significativo tanto entre os agricultores familiares (62%) quanto entre os não familiares (58%).<sup>4</sup> Já o valor médio do financiamento no primeiro grupo era 22 vezes inferior ao do segundo (R\$ 11.082,00 e R\$ 254.512,00, respectivamente). No que se refere ao agente responsável pelo financiamento, os dois públicos detinham percentuais semelhantes nos bancos (em torno de 85%) e nas cooperativas de crédito (cerca de 15%). Entretanto, os produtores não familiares tinham maior dependência de atores privados (comerciantes de matérias-primas, empresas integradoras e fornecedores de insumos e equipamentos), tendo em vista que 11,4% recorreram a essa fonte, ao passo que, entre os agricultores familiares, esse percentual foi inferior a 5% – nesse caso, os dados superam 100% porque o mesmo sojicultor pode acessar, simultaneamente, recursos de diferentes fontes. Em alguns estados, como Mato Grosso, o acesso junto às empresas privadas chegou a 50% por parte dos produtores não familiares (IBGE, 2013). Conforme Santana e colaboradores (2014, p. 812),

<sup>4</sup> Em relação aos demais produtores de soja (em torno de 40%) que não obtiveram financiamento, dois terços afirmaram não necessitar de recursos (mesmo percentual entre familiares e não familiares), ainda que, em alguns casos, a elevada burocracia e a situação de inadimplência tenham sido indicadas como fatores limitantes ao acesso. Uma particularidade dos agricultores familiares se refere ao medo de contrair dívidas, que atinge 12% entre aqueles que não acessaram qualquer crédito rural (IBGE, 2013).

esse tipo de financiamento é significativamente mais importante na região Centro-Oeste do Brasil em comparação à região Sul, as duas principais produtoras de grãos do país. No Sul, o modelo de financiamento predominante é baseado em recursos de crédito bancário e das cooperativas de crédito.<sup>5</sup>

Como os dados do censo agropecuário de 2006 já estão defasados, uma vez que a soja teve uma expansão muito significativa nos últimos 10 anos, esses valores podem ter sofrido mudanças. Ainda que atualmente não seja possível estimar os valores do financiamento privado aplicados na soja,<sup>6</sup> pois dependem das características da região e do perfil do produtor, é consenso que essa fonte ampliou o seu peso no setor (BERNARDES e FREIRE FILHO, 2005; BERTRAND, CADIER e GASQUÈS, 2005; FERNÁNDEZ, 2007; RODRIGUES et al., 2009; SILVA e LAPO, 2012). As principais motivações para esse fato se devem à possibilidade de se recorrer ao financiamento mesmo estando inadimplente nas instituições bancárias, à menor burocracia (nem sempre exigem garantias reais) e à maior disponibilidade de recursos (WESZ JR., 2014). No que diz respeito à participação do crédito público direcionado ao custeio do cultivo da soja, ela será analisada nos próximos itens.

## O crédito rural “tradicional” para o custeio da soja

O custeio das lavouras de soja por intermédio do crédito rural “tradicional” apresentou algumas mudanças importantes ao longo dos últimos anos, como o crescimento do volume de recursos aplicados, que passou de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 18,9 bilhões de 1999 a 2012 (valores correntes), o que significa uma ampliação de 15 vezes. Apesar dessa elevação, a Figura 2 aponta para uma queda nos valores entre 2004 e 2006, fruto de uma crise setorial marcada por diversos fatores: queda do preço, aumento dos custos de produção, baixa produtividade devido à ferrugem asiática, variabilidade climática, defasagem cambial, endividamento dos produtores e tensões ambientais. De 2007 em diante, os valores aplicados assumiram um novo ritmo de expansão, principalmente de 2011 a 2014, quando cresceram 121% (valores correntes). Entre outubro de 2012 e agosto de 2014, o preço internacional da soja esteve muito favorável, com valores acima de US\$ 400/tonelada métrica, sendo que, em agosto de 2012, alcançou o maior valor da série histórica (US\$ 622) (EUA, 2016).

O número de contratos não teve o mesmo desempenho que o volume de recursos. Ampliou-se de 2000 a 2004 (chegando a 120 mil), sofreu uma forte queda entre 2004 e 2006, seguido por um equilíbrio em anos posteriores (com valores próximos a 70 mil). A redução e a estabilização nos contratos estão relacionadas à crise citada anteriormente, que fez com que muitos produtores deixassem de quitar os seus empréstimos, ficando inadimplentes e impedidos de acessar novo financiamento rural (BERTRAND, CADIER e GASQUÈS, 2005). A manutenção no número de contratos em paralelo ao crescimento dos recursos aplicados indica um aumento no seu valor médio, que passou de R\$ 26 mil em 1999 para R\$ 257 mil em 2015.

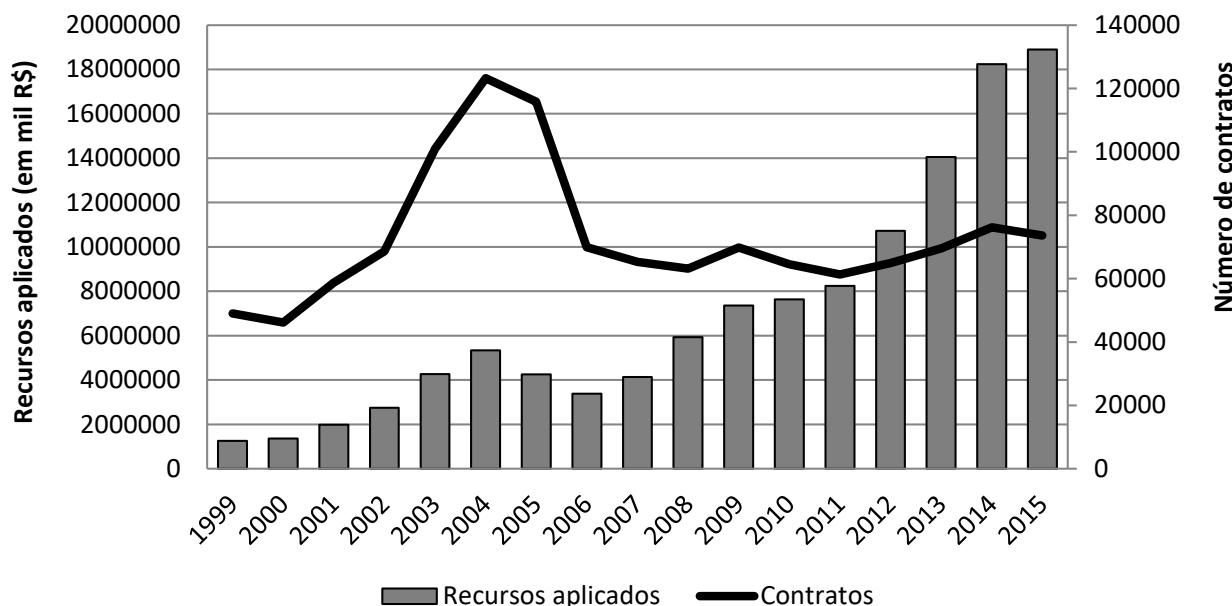
O peso da soja no total do custeio agrícola do crédito rural “tradicional” não tem apresentado grandes variações ao longo dos anos. Entre 2001 e 2005, a oleaginosa respondia por mais de 35% dos recursos investidos nas lavouras, tendo tido um decréscimo importante em 2006 e 2007 (chegou a 27%), recuperado no período mais recente, tendo alcançado o maior percentual da série em 2015 (43,7%). Apesar da oscilação, a soja se manteve como a principal lavoura financiada entre 1999 e 2015, seguida pelo milho, pelo café e pela cana-de-açúcar (Figura 3). Em 2015, os estados em que a soja absorveu a maior parte dos recursos do custeio com lavouras

5 Nesse sentido, Buainaim (2014, p. 838) também afirma que “na safra 2009/2010, apenas 24% das necessidades de crédito de custeio da soja são financiadas pelo crédito oficial no Centro-Oeste; na região Sul, essa parcela corresponde aproximadamente a 45%. O crédito comercial privado representa 47% da necessidade de custeio dos produtores do Centro-Oeste. No Sul, a participação dos agentes comerciais privados no financiamento é de 27% da necessidade de custeio da cultura da soja”.

6 Existem duas formas predominantes de acesso ao financiamento privado junto às empresas. O principal mecanismo é o sistema de troca, também chamado de “pacote”, que inclui a venda de insumos (semente, adubo, inseticida etc.) e a assistência técnica em troca de um valor correspondente de sacas de soja no momento da colheita. Na maioria dos casos, não há uma transação em papel-moeda, pois os fornecedores, distribuidores ou revendedores entregam seus produtos e o sojicultor realiza o pagamento equivalente em grão no final da safra. Na segunda forma, as tradings, agroindústrias e exportadores de grãos financiam o produtor ao antecipar o pagamento da soja que será colhida na safra. Nos dois casos, o juro está incluído no preço dos produtos negociados (LEITE e WESZ JR., 2014). De acordo com Santana e colaboradores (2014, p. 812), baseando-se em dados da consultoria Agrosecurity, “para o financiamento do custeio da safra de soja 2009/2010 no Centro-Oeste, a participação do crédito comercial privado foi de 47,3%, contra 23,8% do crédito bancário oficial e das cooperativas de crédito”.

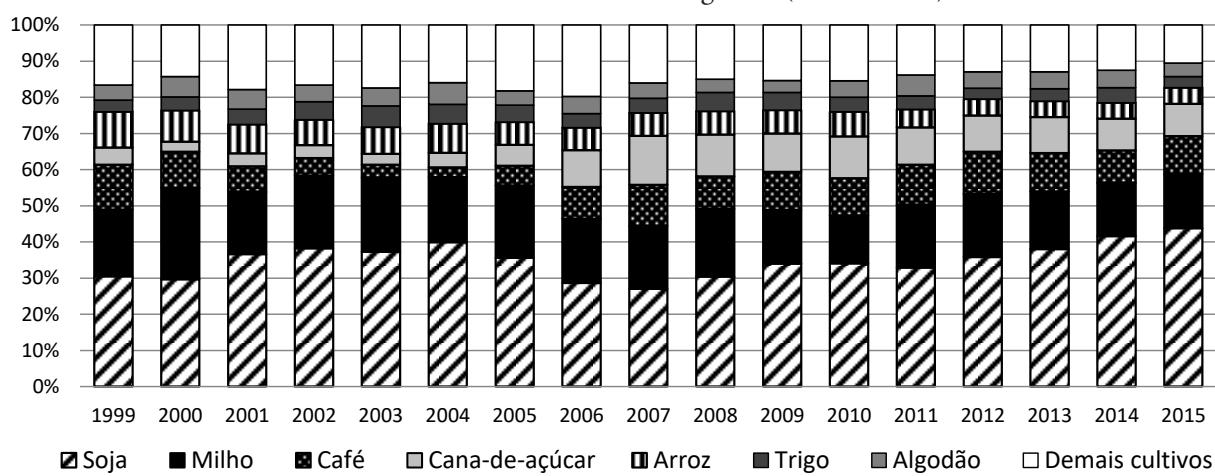
foram Tocantins (79,8%), Piauí (78,1%), Mato Grosso (67,1%) e Goiás (66,4%), restando, nesses contextos, menos de um terço para os demais produtos agrícolas. Nos últimos anos, o percentual da soja também cresceu nos estados em que se observa a expansão da fronteira agrícola, como Rondônia, Maranhão, Bahia e Pará.

Figura 2. Montante de recursos aplicados (R\$ correntes) e número de contratos no crédito rural “tradicional” – custeio para o cultivo da soja (1999 a 2015)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

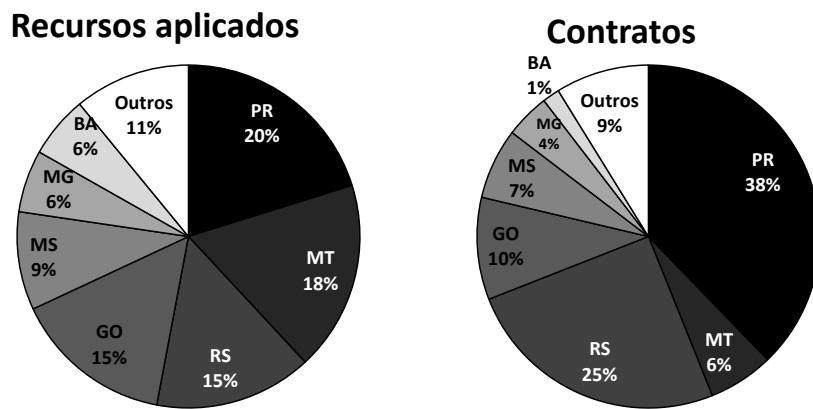
Figura 3. Participação (%) das lavouras no montante de recursos aplicados pelo crédito rural “tradicional” – custeio agrícola (1999 a 2015)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

O Paraná foi o principal estado a acessar o custeio da soja via crédito rural “tradicional” no período de 1999 a 2015 (20,2% do total de recursos). Na segunda colocação está Mato Grosso (17,9%), seguido por Goiás (15,1%) e Rio Grande do Sul (14,9%) (Figura 4). Em relação à distribuição estadual dos contratos, o Paraná desonta na primeira colocação (37,8%), seguido por Rio Grande do Sul (25,1%). Os dois estados respondem por quase dois terços dos contratos no período entre 1999 e 2015 (Figura 4). A maior concentração nos contratos que nos recursos se vincula à média dos financiamentos, que é menor nos estados sulistas (e que está relacionada ao acesso ao Pronaf, discutido adiante). Enquanto a média dos contratos no Sul foi inferior a R\$ 200 mil em 2015 (abaixo do valor nacional, junto com Distrito Federal e São Paulo), no Piauí, superou R\$ 1,1 milhão, seguido por Mato Grosso (R\$ 811 mil), Bahia (R\$ 793 mil) e Maranhão (R\$ 750 mil) (Figura 5).

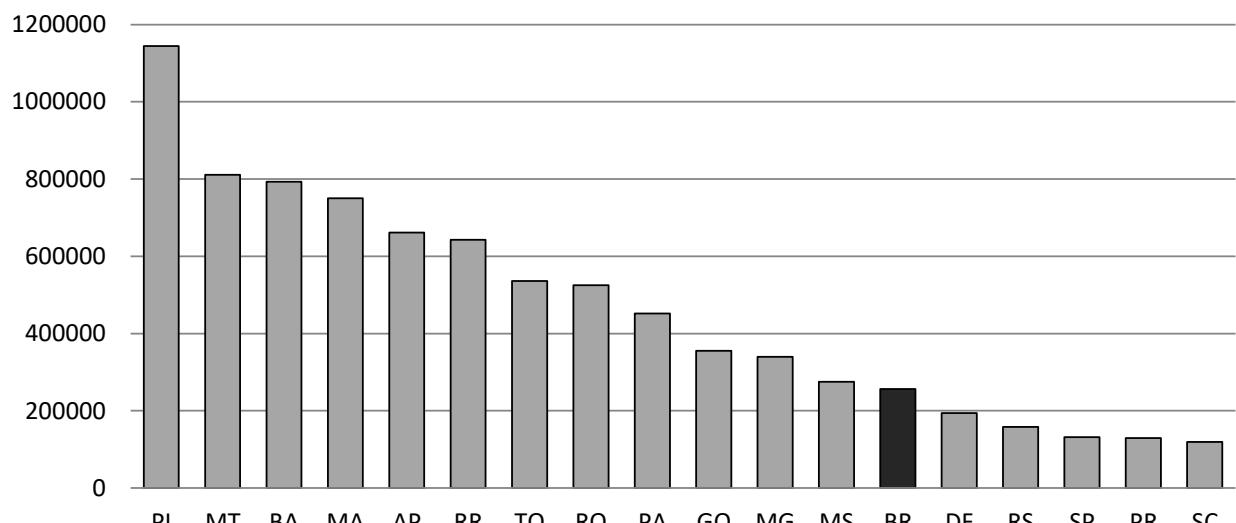
Figura 4. Distribuição (%) dos recursos aplicados e dos contratos no crédito rural “tradicional” – custeio agrícola de soja por estados brasileiros (soma dos valores de 1999 a 2015)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

O crescente volume de recursos aplicados no custeio da soja via crédito rural “tradicional”, o elevado valor médio dos contratos e a consolidação dessa oleaginosa como principal cultivo financiado indicam a permanência de um estilo de intervenção estatal que alimenta um modelo de desenvolvimento agroexportador, orientado pela demanda internacional e que se mantém como provedor de matéria-prima tanto dos países industrializados quanto dos emergentes. Um dado ilustrativo é que, atualmente, grande parte da produção nacional de soja é voltada para a exportação, restando apenas 26% para o consumo interno. Além disso, o acesso ao mercado externo se dá fundamentalmente sem agregação de valor, visto que 73% das vendas são em grão (*in natura*), 22% em farelo e apenas 5% em óleo (para consumo humano e biodiesel) (WESZ JR., 2014). Em suma, trata-se de um cultivo que privilegia as exportações sem agregação de valor,<sup>7</sup> (re)colocando desafios para o desenvolvimento do país relacionados às vantagens comparativas naturais e às formas de inserção no mercado internacional (DELGADO, 2012; FURTADO, 1959).

Figura 5. Valor médio dos contratos do crédito rural “tradicional” custeio agrícola de soja por estados brasileiros em 2015



Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

<sup>7</sup> Um dos elementos que condiciona essa situação é o marco regulatório brasileiro, com destaque para a Lei Kandir, promulgada em 1996, que afetou diretamente os bens básicos e gerou mudanças significativas no cenário econômico nacional pela reorientação no formato de acesso ao mercado externo. A Lei Kandir desonerou o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas exportações de matérias-primas e manteve o ônus tributário sobre os produtos industrializados (WESZ JR., 2014).

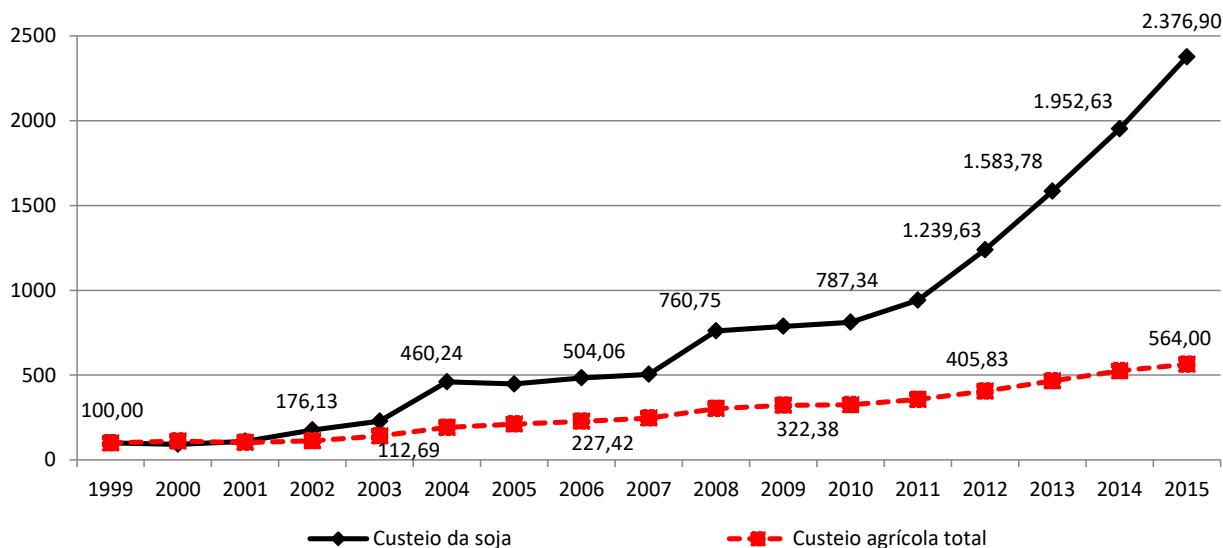
Não obstante o peso da soja na balança comercial e na geração de renda para os produtores rurais, muitos estudos também apontam seus impactos negativos, que geralmente perpassam dimensões sociais (concentração da terra e da renda, conflitos agrários, intensificação da pobreza, aumento das desigualdades, expulsão de produtores e comunidades tradicionais das suas áreas de origem, problemas de saúde etc.), ambientais (desmatamento, queimadas, uso intensivo de agroquímicos, contaminação do solo e da água, uso de sementes transgênicas etc.), culturais (principalmente quando ocorre a entrada de produtores de outras regiões, que introduzem novas tradições e muitas vezes desqualificam a cultura nativa) e econômicas (grande dependência de um único cultivo agrícola e de empresas transnacionais, aumento do preço das terras, redução da diversidade das atividades agropecuárias, primarização das exportações, redução dos empregos gerados etc.) (SCHLESINGER, 2006; MORAES SILVA e MELO, 2009; OEA, 2009; REPÓRTER BRASIL, 2010; PALMA, 2011; BELLO et al., 2012; GENØK, 2012; ELOY, 2015).

## Desempenho do Pronaf no custeio para o cultivo da soja

O custeio da soja por meio do Pronaf cresceu de forma muito expressiva em âmbito nacional ao longo dos últimos anos, principalmente no que diz respeito ao montante de recursos aplicados, que passou de R\$ 111,8 milhões em 1999 para R\$ 2,6 bilhões em 2015 (valores correntes), o que representa um aumento superior a 24 vezes. Ao comparar o Pronaf custeio agrícola total com o Pronaf custeio agrícola para a soja (1999 = 100), é evidente que o grão se beneficiou da ampliação a um ritmo muito superior, como pode ser visto na Figura 6. Ao longo das safras, a distância foi aumentando, principalmente nos períodos em que houve elevação do preço internacional da soja (2002 a 2004; 2007 a 2008; 2010 a 2014).

O montante de recursos aplicados no custeio da soja foi muito expressivo nos últimos anos, ao passo que o número de contratos se mostrou estável de 2005 em diante, apesar de uma ampliação importante até 2004 (Figura 7). Esse resultado se reflete no aumento do valor médio dos contratos, que era inferior a R\$ 1.800,00 em 1999 e alcançou praticamente R\$ 24.000,00 em 2015 (Figura 8). Ao comparar esses valores aos demais cultivos do Pronaf custeio agrícola, fica evidente que a oleaginosa em questão teve um ritmo de crescimento maior, superando em 45% os demais cultivos em 2015.

Figura 6. Montante de recursos aplicados no Pronaf custeio agrícola total e Pronaf custeio agrícola destinado à soja (1999 = 100)

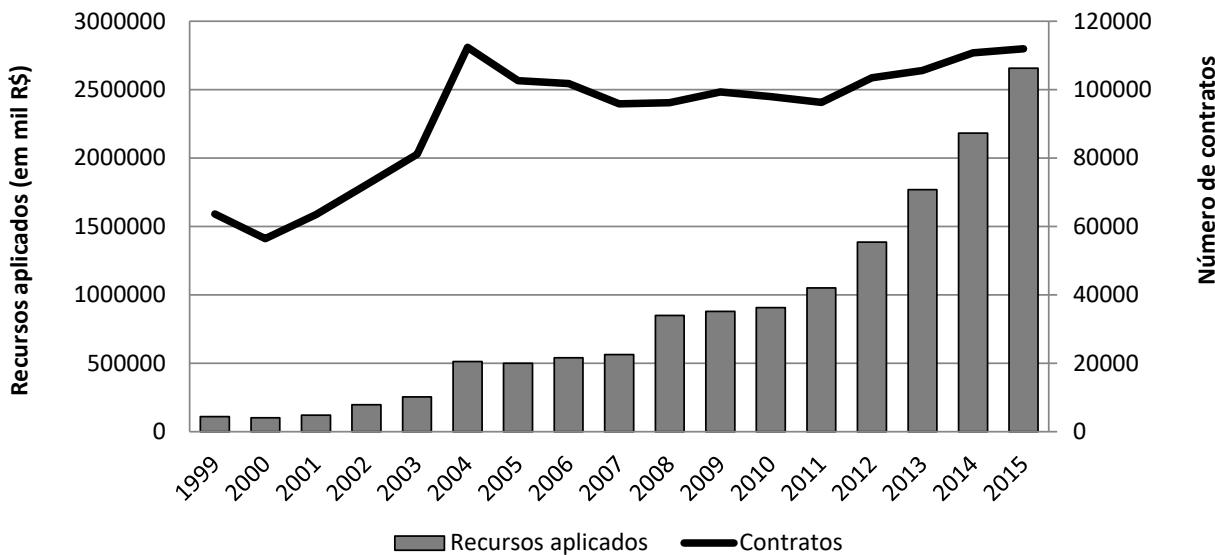


Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

Diferentemente do que ocorreu com o crédito rural tradicional, no Pronaf custeio agrícola, a soja vem ampliando a sua expressividade ao longo dos anos em relação ao total de cultivos beneficiados. Até 2001, foi o terceiro produto em termos de recursos aplicados, ficando atrás apenas do milho e do fumo. De 2002 a 2012, tornou-se o segundo cultivo mais importante, perdendo apenas para o milho, o qual ultrapassou em 2013 e se

consolidou como principal destino. A Figura 8 evidencia que a oleaginosa foi ampliando a sua participação nas últimas safras, passando de 14% em 2000 a 37,6% em 2015, o que indica uma crescente concentração nesse cultivo – o restante dos recursos de 2015 aplicados no custeio de lavouras foi direcionado ao milho (22,9%), ao café (10,9%), ao trigo (9,3%) e ao arroz (2,3%).

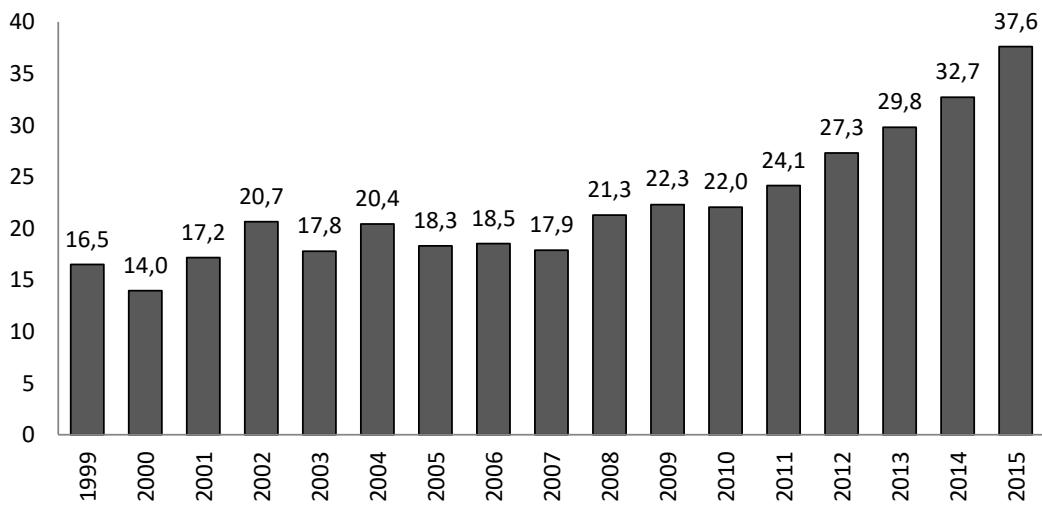
Figura 7. Montante de recursos aplicados (R\$ correntes) e número de contratos no Pronaf custeio para o cultivo da soja (1999 a 2015)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

O Mato Grosso, que é o maior estado produtor de soja no Brasil, teve o grão como principal produto de custeio agrícola do Pronaf, recebendo 86,4% dos recursos aplicados no estado em 2015. A oleaginosa também é o cultivo com maior participação no custeio agrícola em outras unidades da federação, como Goiás (66,7%), Mato Grosso do Sul (60,3%), Rio Grande do Sul (50,8%) e Paraná (50,6%) (todos para o ano de 2015).

Figura 8. Participação (%) da soja no montante de recursos aplicados pelo Pronaf custeio agrícola (1999 a 2015)

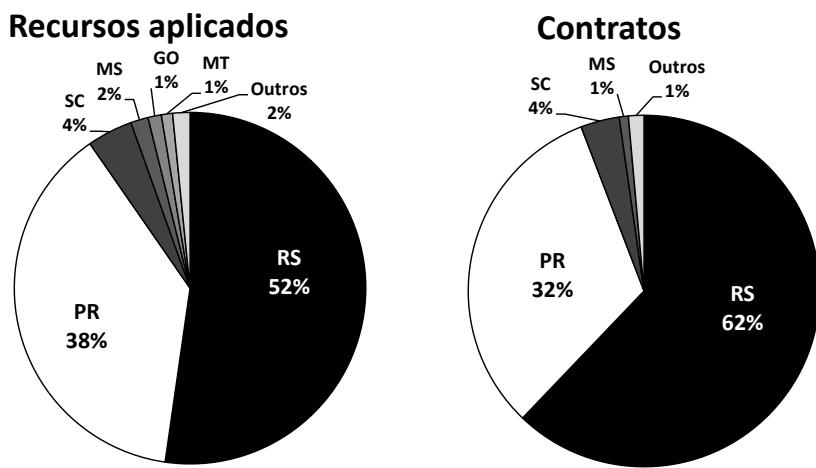


Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

A região Sul é aquela com maior acesso ao Pronaf custeio para a soja, respondendo por 94,5% dos recursos aplicados e por 97,7% dos contratos assinados no somatório do período de 1999 a 2015, seguida pelo Centro-Oeste e pelo Sudeste. Nesse período, o Rio Grande do Sul foi predominante, com mais da metade dos recursos e dois terços dos contratos, o Paraná ocupando a segunda colocação. A Figura 9 evidencia a hegemonia dos dois

estados sulistas, que superam 90% em ambas as variáveis. Apesar dessa supremacia,<sup>8</sup> as maiores taxas de crescimento, tanto no que diz respeito aos recursos quanto aos contratos, ocorreram nas áreas de expansão da soja, como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rondônia e Pará.

Figura 9. Distribuição (%) dos recursos aplicados e dos contratos no Pronaf custeio agrícola de soja por estados brasileiros (soma dos valores de 1999 a 2015)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

O valor médio dos contratos de soja é superior nas regiões onde o cultivo é mais recente e onde há um número menor de contratos – e também nos estados cujos produtores cultivam áreas maiores (IBGE, 2013). Piauí, Pará, Amapá, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão detinham médias superiores a R\$ 70 mil/contrato em 2015. No extremo oposto situam-se Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, com recursos inferiores à média nacional de R\$ 23.737,00 (Figura 10). Apesar das diferenças entre crédito rural “tradicional” e Pronaf, os estados com maior e menor valor médio dos contratos são semelhantes.

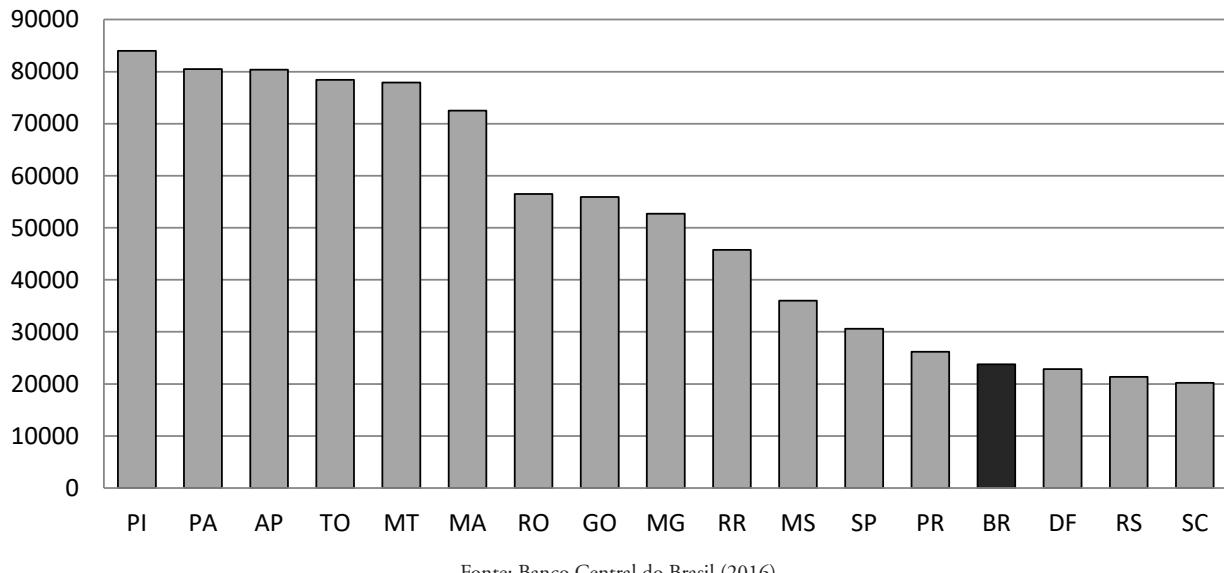
Os dados desta seção chamam atenção para a participação da soja na reprodução social da agricultura familiar e para o papel do Pronaf na promoção de um modelo de desenvolvimento rural que minimiza a “autonomia” (PLOEG, 2006, 2008) da categoria social. A produção de soja está associada, em geral, à monocultura, à especialização produtiva, a escalas de produção, à crescente “externalização” da atividade produtiva – ou seja, à crescente dependência de insumos externos (meios de produção e força de trabalho) para dar início ao processo produtivo e desenvolver a atividade, com incremento dos custos de produção e estrangulamento (*squeeze*) da rentabilidade da agricultura (CONTERATO et al., 2014; PLOEG, 2006, 2008) – e à dependência das grandes (e poucas) empresas do sistema agroalimentar (WESZ JR., 2014), o que pode fragilizar a reprodução social da agricultura familiar, colocando-a em situações de vulnerabilidade social. Criado como um instrumento para o fortalecimento da categoria social, o Pronaf pode estar contribuindo para a redução dos “espaços de manobra” das unidades familiares de produção dadas as características de produção e comercialização da soja, deixando de potencializar um conjunto diverso de cultivos, criações, atividades e estratégias de reprodução social (agrícolas e não agrícolas) que fazem parte do modo de vida das unidades familiares (WANDERLEY, 2009).

É importante ressaltar, no entanto, conforme evidencia a Figura 10, que o financiamento da soja se concentrou sobretudo no Rio Grande do Sul e no Paraná (onde também se concentram os recursos totais do Programa), com incrementos importantes no período recente nos estados do Centro-Oeste. Essa evidência não minimiza as análises que apontam para certo produtivismo do Pronaf (AQUINO e SCHNEIDER, 2010; IBASE, 2006; MATTEI, 2006; GAZOLA e SCHNEIDER, 2005; KAGEYAMA, 2003), mas reitera que, no caso da soja,

<sup>8</sup> É importante ressaltar que a região Sul do Brasil também tem sido hegemônica no acesso aos recursos totais do Pronaf (custeio e investimento) desde a criação do programa, sendo que essa participação atingiu valores próximos a 60% dos recursos totais em 1997 e 2000. Em meados dos anos 2000, após várias avaliações críticas, a região meridional viu sua participação reduzida a 40% dos recursos totais, com incremento relativo da região Nordeste, que, em 2006, respondeu pelo percentual máximo de 26% dos recursos totais. No entanto, nos anos seguintes, a região Sul expandiu novamente sua participação, respondendo, nos últimos cinco anos, por valores próximos a 50% dos recursos totais (GRISA, WESZ JR. e BUCHWEITZ, 2013).

se trata de um produtivismo territorializado. Outros estudos sinalizam que, nas regiões Norte, Nordeste e em alguns estados da região Sudeste, é notável a participação de cultivos como a mandioca, o feijão, o arroz e outras lavouras, produtos que podem estar diretamente associados à promoção da segurança alimentar e nutricional dos agricultores familiares (GRISA, WESZ JR. e BUCHWEITZ, 2014).

Figura 10. Valor médio (R\$ correntes) dos contratos de Pronaf custeio agrícola de soja por estados brasileiros em 2015



Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

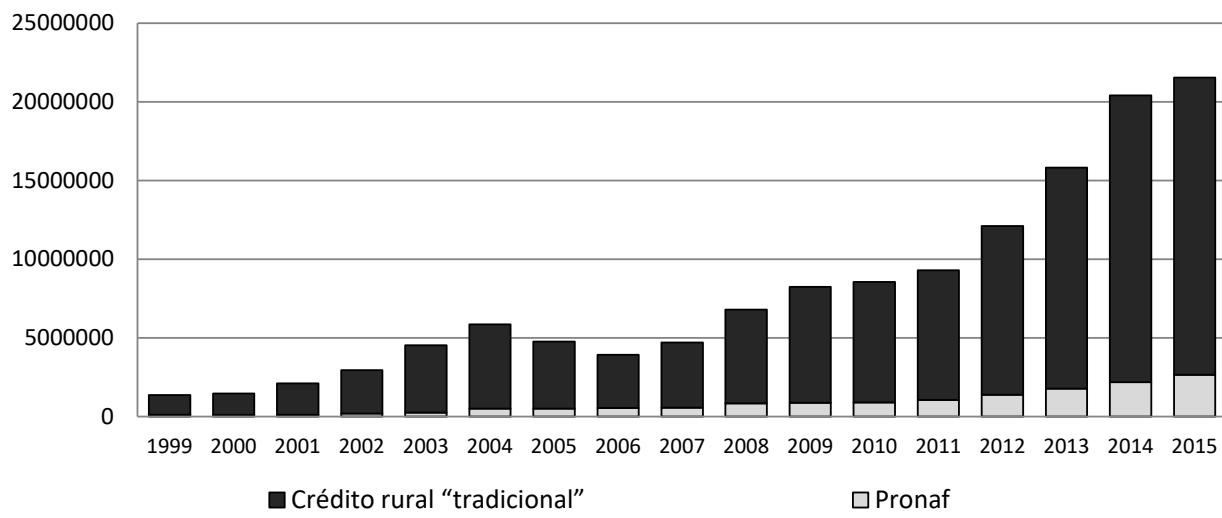
## Algumas considerações comparativas: o desempenho do crédito rural “tradicional” e do Pronaf no custeio da soja

Os dados apresentados no presente artigo indicam um aumento muito expressivo (principalmente no período mais recente) dos recursos aplicados tanto pela agricultura familiar quanto pela não familiar no financiamento do custeio da soja. Além disso, os maiores índices de crescimento ocorreram nas regiões de expansão da fronteira agrícola (Norte e Nordeste), o que pode ser visto de forma análoga no Pronaf e no crédito rural “tradicional”. Além da melhoria nas condições de acesso a essas políticas (redução dos juros, ampliação das condições de enquadramento, aumento dos limites máximos financiados, renegociação das dívidas etc.), o contexto setorial tem sido positivo e estimulado que muitos produtores se direcionem para esse cultivo ou ampliem as áreas cultivadas.

Dado que se trata de um produto voltado, em sua maioria, para a exportação, esse contexto favorável nos últimos anos é reflexo fundamentalmente do cenário internacional, que se caracteriza por: aumento do preço que, desde 2007, se mantém acima da média histórica; quebra de safra em alguns países produtores, a exemplo da estiagem que ocorreu na Argentina em 2008 e nos Estados Unidos em 2012; redução dos estoques mundiais, sobretudo após a crise alimentar de 2008; estímulo à produção e ao consumo de energias renováveis; e crescimento da demanda mundial da soja e de seus derivados, alavancado em especial pela China e outras nações asiáticas. O peso que essas variáveis internacionais exercem sobre a produção nacional demonstra o quanto o mercado da soja está imerso nas cadeias globais de valor, fruto dos processos de liberalização e desregulação econômica (ou regulação com novas instituições e formas de governança).

Em relação aos recursos aplicados no custeio desse cultivo, foi acessado um total de R\$ 21,5 bilhões em 2015 (Pronaf e crédito tradicional), o que representa um valor muito superior ao R\$ 1,4 bilhão de 1999 (valores correntes). Isso significa que, do total de crédito rural aplicado pelo SNCR em 2015, 14% foi destinado ao custeio da soja – se fosse possível identificar os recursos aplicados em investimento e comercialização da soja, esse valor provavelmente seria muito superior. Em quase todos os anos, o crédito rural “tradicional” tem sido responsável por cerca de 90% do total de recursos (Figura 11).

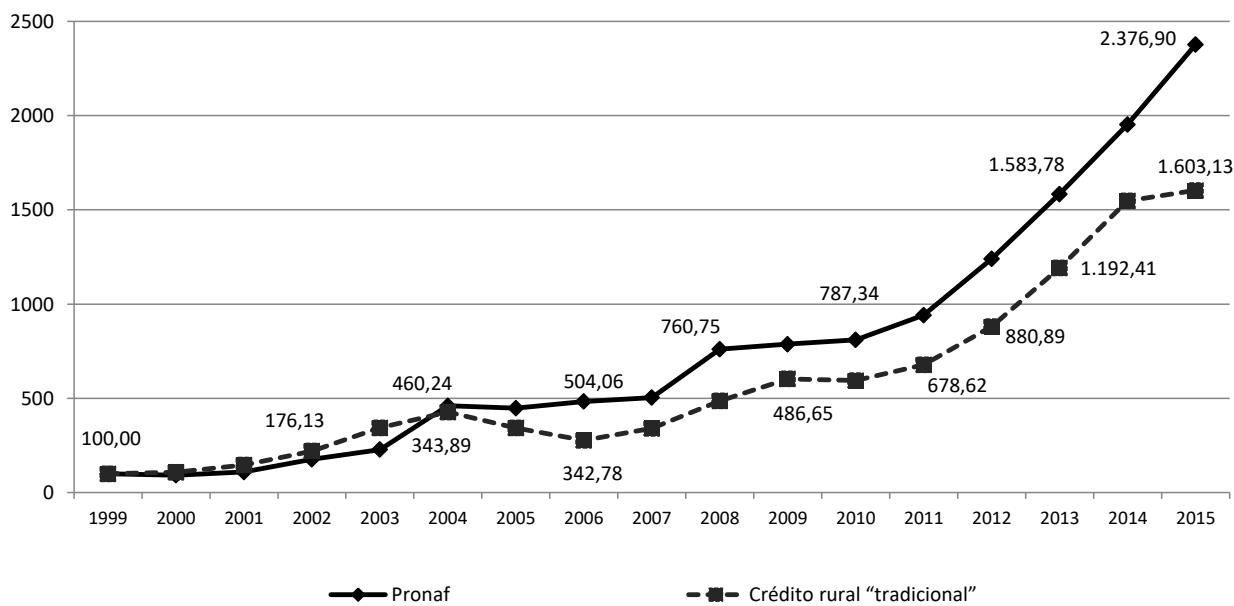
Figura 11. Recursos aplicados (em mil R\$ correntes) para o custeio da soja no Pronaf e no crédito rural “tradicional” (1999 a 2015)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

Apesar de os valores do custeio da soja no crédito rural “tradicional” serem maiores em termos absolutos, esse resultado não se repete em termos relativos. Conforme a Figura 12, que iguala os valores de 1999 a 100, a política para a agricultura familiar apresentou um ritmo de crescimento maior no custeio da oleaginosa que o programa destinado ao chamado público do agronegócio. Ainda que, até 2004, o ritmo da ampliação fosse similar entre os programas analisados, entre 2005 e 2008, o Pronaf obteve um aumento mais expressivo, que é mantido nos anos mais recentes (e ampliado entre 2014 e 2015).

Figura 12. Recursos aplicados para o custeio da soja no Pronaf e no crédito rural “tradicional” (1999 = 100)



Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

Até 2004, o número de contratos destinados ao custeio da soja teve um crescimento praticamente ininterrupto, superando os 210 mil em ambas as fontes. Contudo, a crise que ocorreu de 2004 a 2006 fez com que os contratos do crédito rural “tradicional” caíssem quase pela metade entre essas duas safras (passando de 123 mil para 70 mil). Atualmente, os valores se encontram estabilizados próximos dos 70 mil. Já o Pronaf acabou tendo uma estabilidade de 2004 a 2015, com um número de contratos próximo a 100 mil (40 mil acima do crédito

rural “tradicional”). Em suma, apesar de deter 10% dos valores totais dos recursos destinados ao custeio da soja, o Pronaf responde por mais de 60% dos contratos.

## Considerações finais

Os resultados apresentados neste trabalho corroboram as afirmações de Heredia, Palmeira e Leite (2010) e de Delgado (2012) quanto à participação do Estado (via políticas de crédito rural) no financiamento do agronegócio brasileiro, particularmente no custeio da produção de soja. Como visto, o grão se consolidou, tanto no crédito rural “tradicional” quanto no Pronaf, como principal lavoura financiada e tem ampliado sua fatia sobre o montante de recursos a cada ano: absorvia 28,5% em 1999, enquanto em 2015 alcançou 42,9% do crédito público de custeio agrícola.

Ainda que com menor participação no montante global, chama atenção o crescimento dos recursos de custeio para a soja via Pronaf (Figura 12), apesar das particularidades da agricultura familiar e dos riscos que a produção da oleaginosa agrega para sua reprodução social. Mais do que estimular o cultivo, o Pronaf pode condicionar a produção do grão. Esse resultado foi destacado por Bueno e Wesz Jr. (2009) em um estudo no município de Vila das Missões (RS), onde 89% dos agricultores familiares entrevistados produziam soja com base no crédito rural e 63% disseram que não a plantariam se não fosse financiada – seja pelo valor disponibilizado, pois não teriam outra fonte de recursos, seja pelo seguro, que indeniza os produtores em situações de perda de receita em consequência de adversidades climáticas ou doenças e pragas sem método difundido de combate, controle ou profilaxia. Outro fator que acaba condicionando a participação da soja no Pronaf é a própria institucionalidade local, tendo em vista que, em determinadas agências bancárias e/ou entidades de assistência técnica, há um direcionamento para esse tipo de cultivo, que conta com facilidades na liberação de recursos devido à sua longa trajetória de acesso ao crédito rural oficial (CAPELESSO, 2016; COPETTI, 2008).

Além de reafirmar os resultados apontados por Heredia, Palmeira e Leite (2010) e Delgado (2012), este artigo instiga uma reflexão sobre o modelo de desenvolvimento rural que as políticas de crédito rural vêm promovendo no Brasil. A centralidade do financiamento de *commodities* (soja, milho e café), a especialização produtiva em alguns estados e a dependência desses mercados em relação às dinâmicas internacionais clamam por uma reflexão sobre o papel das políticas públicas no desenvolvimento rural sustentável (seja do ponto de vista ambiental e social, seja na sua “durabilidade” ao longo do tempo). É preciso refletir sobre o papel do crédito rural no financiamento da produção agropecuária destinada ao mercado interno e na promoção de dinâmicas que fortaleçam a “autonomia” das famílias rurais.

Vale destacar que parte significativa dos R\$ 21,5 bilhões aplicados em 2015 no custeio da soja (uma parcela oriunda dos cofres públicos via taxa de juros subsidiada) foi transferida para um pequeno número de empresas transnacionais que controlam o mercado de insumos para o cultivo do grão no Brasil – sobretudo o segmento de sementes e agroquímicos, que é dominado por Bayer (que anunciou a compra da Monsanto), Syngenta (que foi adquirida pela ChemChina), DuPont/Dow (que se fundiram recentemente) e Basf (MEDINA, RIBEIRO e BRASIL, 2016). Essa dinâmica não é diferente no caso dos recursos de investimento direcionados para a compra de máquinas agrícolas, contexto no qual a CNH (com as marcas Case e New Holland), a AGCO (com as marcas AGCO Allis, Valtra e Massey Ferguson) e a John Deere dominam 100% do mercado nacional de colheitadeiras e 96% do segmento de tratores (ANFAVEA, 2016).

## Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (ANFAVEA). *Anuário da indústria automobilística brasileira*. [s.l.], 2016. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br/>. Acesso em: nov. 2016.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. Doze anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: VIII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL. *Anais...* Porto de Galinhas, PE: ALASRU, 2010.

BANCO MUNDIAL. *World Bank Open Data*. [s.l.], 2016. Disponível em: <http://data.worldbank.org/>. Acesso em: nov. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/CreditoRural/2012>. Acesso em: nov. 2016.

BELIK, W. Agroindústria e reestruturação industrial no Brasil: elementos para uma avaliação. In: RAMOS, P.; REYDON, B. P. (Orgs.). *Agropecuária e agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas*. Campinas: Abra, 1995. p. 107-126.

BELLO, M. S. S. et al. Uso de agrotóxicos na produção de soja do estado de Mato Grosso: um estudo preliminar de riscos ocupacionais e ambientais. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, v. 37, n. 125, p. 78-88, 2012.

BERNARDES, J. A.; FREIRE FILHO, O. de L. (Orgs.). *Geografia da soja BR-163: fronteiras em mutação*. Rio de Janeiro: Arquimedes, 2005.

BERTRAND, J. P.; CADIER, C.; GASQUÈS, J. G. O crédito: fator essencial à expansão da soja em Mato Grosso. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 22, n. 1, p. 109-123, 2005.

BICKEL, U. *Brasil: expansão da soja, conflitos socioecológicos e segurança alimentar*. Dissertação (mestrado). Bonn, Alemanha: Universidade de Bonn, Programa de Pós-graduação em Agronomia Tropical, 2004.

BRANDÃO, A. S. P.; REZENDE, G. C.; MARQUES, R. W. C. Crescimento agrícola no período 1999/2004: a explosão da soja e da pecuária bovina e seu impacto sobre o meio ambiente. *Economia Aplicada*, n. 10, p. 249-266, 2006.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto n. 1.946*, de 28 de junho de 1996. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/>. Acesso em: 7 jun. 2010.

BUAINAIM, A. M. et al. O tripé da política agrícola brasileira: crédito rural, seguro e Pronaf. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014. p. 830-864.

BUENO, V. N.; WESZ JR., V. J. O cultivo da soja na agricultura familiar missionária: fatores e condicionantes da sua produção. *Estudo & Debate*, Lajeado, v. 16, p. 9-28, 2009.

CAMPOS, M. C. O papel do Estado brasileiro na expansão do complexo da soja. In: XII COLÓQUIO DE GEOCRÍTICA. *Anais...* Bogotá, Colômbia, 2012. mimeo.

CAPELESSO, A. *Crédito e seguro da agricultura familiar: políticas públicas de apoio à sustentabilidade ou de subsídios a sistemas produtivos de baixa eficiência*. Tese (doutorado). Florianópolis: UFSC, Programa de Pós-graduação Agroecossistemas, 2016.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA (CEPEA). *PIB do Agronegócio no Brasil*. São Paulo: USP, 2016. Disponível em: <http://cepea.esalq.usp.br/pib/>. Acesso em: nov. 2016.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). *Série Histórica de Produção*. Brasília: Conab, 2016. Disponível em: <http://www.conab.gov.br>. Acesso em: nov. 2016.

CONTERATO, M. A. et al. O consumo intermediário na agricultura: uma comparação entre agricultura familiar e não familiar no Brasil e nas regiões Sul e Nordeste. In: SCHNEIDER, S.; FERREIRA, B.; ALVES, F. (Orgs.). *Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira: diferentes visões do Censo Agropecuário 2006*. Brasília: Ipea, 2014. p. 133-162.

COPETTI, L. D. *Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS*. Dissertação (mestrado). Porto Alegre: UFRGS, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Ed.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 51-90.

DELGADO, G. C. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio – mudanças cíclicas em meio século*. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

ELOY, L. On the margins of soy farms: traditional populations and selective environmental policies in the Brazilian Cerrado. *The Journal of Peasant Studies*, n. 43, p. 494-516, 2015.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). *Sistema de Produção 6*. Brasília: Embrapa, 2004. Disponível em: <http://www.cnpsa.embrapa.br/>. Acesso em: jul. 2013.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA (USDA). *Data and Statistics*. Washington, D.C., 2016. Disponível em: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/>. Acesso em: 18 nov. 2016.

FERNÁNDEZ, A. J. C. *Do Cerrado à Amazônia: as estruturas sociais da economia da soja em Mato Grosso*. Tese (doutorado). Porto Alegre: UFRGS, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, 2007.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. As duas 'caras' do Pronaf: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: 43º CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. *Anais...* Ribeirão Preto, SP: Sober, 2005.

GENØK. CENTRO PARA LA BIOSEGURIDAD. *Producción de soya en las Américas: actualización sobre el uso de tierras y pesticidas*. Cochabamba, Bolívia: Virmegraf, 2012.

GRISA, C.; WESZ JR., V.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. 2, p. 323-346, 2014.

HEREDIA, B. M. A.; PALMEIRA, M.; LEITE, S. P. Sociedade e economia do agronegócio. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 25, p. 159-176, 2010.

INOCÊNCIO, M. E.; CALAÇA, M. Cerrado: fronteira da produção agrícola capitalista do século XX. In: XIX ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA. *Anais...* São Paulo, 2009. mimeo.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). *Relatório PRONAF*: resultados da etapa Paraná. Rio de Janeiro: Ibase, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Banco de dados agregados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: jan. 2014.

KAGEYAMA, A. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do Pronaf-crédito. *Agricultura*, v. 50, n. 2, p. 1-13, 2003.

LEITE, S. P. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, S. (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

LEITE, S.; WESZ JR., V. J. Estado, políticas públicas e agronegócio no Brasil: revisitando o papel do crédito rural. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 11, n. 22, p. 83-108, 2014.

MATTEI, L. *PRONAF 10 anos*: mapa da produção acadêmica. Brasília: MDA, 2006.

MEDINA, G.; RIBEIRO, G.; BRASIL, E. M. Participação brasileira na cadeia da soja: lições para o futuro do agronegócio nacional. *Revista de Economia e Agronegócio*, v. 13, n. 1-3, p. 3-38, 2016.

MORAES SILVA, M. A.; MELO, B. M. Brasileiros no Exterior, a história dos Brasiguaios – Soja: a expansão dos negócios. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Evaluación regional del impacto en la sustentabilidad de la cadena productiva de la soja: Argentina – Paraguay – Uruguay*. Departamento de Desarrollo Sostenible de la OEA, 2009.

PALMA, D. C. A. *Agrotóxicos em leite de mães residentes em Lucas do Rio Verde – MT*. Dissertação (mestrado). Cuiabá: Universidade Federal do Mato Grosso, Pós-graduação em Saúde Coletiva, 2011.

PLOEG, J. D. V. D. *Camponeses e impérios alimentares*: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

\_\_\_\_\_. O modo de produção camponês revisitado. In: SCHNEIDER, S. (Org.). *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 13-54.

QUEIROZ, F. A. Impactos do comércio internacional de soja sobre a biodiversidade do Cerrado. In: II ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. *Anais...* São Paulo, 2004. mimeo.

REPÓRTER BRASIL. *Os impactos socioambientais da soja no Paraguai*. Base Investigaciones Sociales, 2010.

RODRIGUES, W. et al. Análise das estratégias de financiamento/comercialização dos produtores de soja da região de Santa Rosa do Tocantins. In: XLVII CONGRESSO DA SOBER. *Anais...* Porto Alegre, 2009. mimeo.

SANTANA, C. A. M. et al. Política agrícola: avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In: BUAINAIM, A. M. et al. (Orgs.). *O mundo rural no Brasil do século 21*: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, 2014. p. 797-825.

SCHLESINGER, S. *O grão que cresceu demais*: a soja e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente. Rio de Janeiro: Fase, 2006.

SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (SECEX). *Indicadores e Estatísticas de Comércio Exterior*. Brasília: Secex, 2016. Disponível em: <http://www2.desenvolvimento.gov.br/>. Acesso em: jan. 2016.

SILVA, F. P.; LAPÓ, L. E. R. Modelos de financiamento da cadeia de grãos no Brasil. In: 2ª CONFERÊNCIA EM GESTÃO DE RISCO E COMERCIALIZAÇÃO DE COMMODITIES. *Anais...* São Paulo, 2012. mimeo.

WANDERLEY, M. N. B. *O mundo rural como um espaço de vida*: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

WARNKEN, P. F. Política e programas: o setor da soja no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, v. VIII, n. 2, p. 18-34, 1999.

WEDEKIN, I. A política agrícola brasileira em perspectiva. *Revista de Política Agrícola*, v. XIV, ed. especial, p. 17-32, 2005.

WESZ JR., V. J. *Dinâmicas e estratégias das agroindústrias de soja no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers, 2011.

\_\_\_\_\_. *O mercado da soja e as relações de troca entre produtores rurais e empresas no sudeste de Mato Grosso (Brasil)*. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: UFRRJ, Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2014.

# A trajetória do Pronaf Agroindústria no Brasil (1998/99-2016/17): um olhar sobre as condições de financiamento e o público beneficiado<sup>1</sup>

Valdemar João Wesz Junior

## Introdução

Com o processo de democratização no Brasil, novos programas foram elaborados na perspectiva de construir políticas diferenciadas para o meio rural, notadamente a partir da consolidação da agricultura familiar como alvo prioritário. Uma das atividades que ganhou respaldo e que passou a integrar a agenda de intervenção foi a agroindustrialização da produção, tendo em vista a “convicção que se expandiu entre as organizações de representação da agricultura familiar de que esta não havia mais espaço nas grandes cadeias de *commodities*, dada a tendência de exclusão ou a insuficiência dos níveis de renda gerados” (RAUPP, 2005, p. 1). Além da pauta de discussão dos movimentos sociais, a importância da agroindustrialização também passou a ser enfatizada em diversos espaços acadêmicos e político-governamentais.

O reconhecimento da agroindústria familiar<sup>2</sup> como estratégia de reprodução dos agricultores está vinculado a seu caráter diferenciado, pois, nessa atividade, a inserção mercantil acontece de um modo distinto dos esquemas tradicionais de produção de *commodities*, uma vez que os produtores passam a desenvolver de forma conjunta a produção da matéria-prima, a agroindustrialização da produção e a comercialização do produto final (MALUF, 2001). Essa perspectiva ganhou mais projeção diante da reestruturação dos mercados agroalimentares, a partir da qual se tornou crescente a demanda por produtos orgânicos, com denominação de origem e da agricultura familiar, que passaram a ser associados à tradição, à natureza, ao artesanal e ao local – conjunto de valores atualmente apreciado pelo mercado consumidor (WILKINSON, 2008; NIEDERLE, 2009). Esse contexto favorece a valorização dos produtos das pequenas agroindústrias, oferecendo aos agricultores de base familiar a oportunidade de adentrar mercados de nichos específicos.

Diferentes pesquisas analisaram as agroindústrias familiares e destacaram a sua importância na geração de empregos no campo, no acréscimo da renda das famílias, na minimização da vulnerabilidade econômica dos agricultores, na redução do êxodo, na preservação das tradições locais, no fortalecimento do mercado de proximidade e na produção agroindustrial sobre bases mais sustentáveis (WILKINSON, 1999, 2008; OLIVEIRA, SCHMIDT e SCHMIDT, 2000; OLIVEIRA, PREZOTTO e VOIGT, 2002; PREZOTTO, 2002, 2005; MALUF, 2001, 2004; MIOR, 2005; PELEGRIINI e GAZOLLA, 2008 entre outros). Além disso, Maluf (2001) destaca que o beneficiamento da produção realizada pelos próprios agricultores tem papel ímpar no enfrentamento da oligopolização dos mercados e na redução dos preços dos produtos.

É importante destacar que não estamos nos referindo a uma atividade sem expressividade numérica ou com pouca importância econômica para o meio rural brasileiro. Os dados do censo agropecuário de 2006 ressaltam que 16,7% dos estabelecimentos rurais no Brasil beneficiam e/ou transformam algum tipo de matéria-prima, com destaque para a farinha de mandioca, geleias/doces, melado, rapadura, embutidos, queijo, cachaça, vinho,

1 Este artigo é uma versão modificada e atualizada de Wesz Jr. (2009 e 2017).

2 Agroindústria familiar se refere às “formas de organização em que a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando, sobretudo, à produção de valor de troca que se realiza na comercialização” (MIOR, 2005, p. 191).

sucos etc. (IBGE, 2010). Em termos de valor total da venda, os produtos da agroindústria somavam R\$ 3,03 bilhões em 2006 (WAQUIL et al., 2014).

A grande abrangência da agroindústria familiar no meio rural brasileiro, sua expressividade nas receitas nacionais e sua importância nas estratégias de desenvolvimento para o campo, assim como as pressões e as lutas dos movimentos sociais e sindicais, tornaram essa iniciativa produtiva objeto de incentivo das políticas públicas. Para tanto, dentro do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, foi criada uma linha específica de crédito direcionada à implantação, ao apoio e ao fortalecimento de agroindústrias rurais (Pronaf Agroindústria). O objetivo deste trabalho é analisar as transformações ocorridas entre 1998/99 e 2016/17 nessa linha de crédito, com destaque para as condições de financiamento e o público beneficiado.

Para a realização da pesquisa, foram consultados documentos bibliográficos que discutem a temática da agroindustrialização na agricultura familiar. Em seguida, foi feito um levantamento, em fontes oficiais, sobre as políticas públicas nacionais voltadas para a agregação de valor no meio rural. Tiveram grande importância os Planos Safras da Agricultura Familiar publicados pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), bem como as resoluções sobre crédito rural do Banco Central do Brasil (BCB) e a sua Matriz de Dados do Crédito Rural. Em 2008, foram igualmente realizadas entrevistas com três gestores envolvidos na elaboração e na gestão dessa linha de crédito.

## A criação de linhas de crédito rural para as agroindústrias familiares na escala federal

A construção de linhas de crédito para o financiamento de pequenas agroindústrias teve diferentes motivações, como a necessidade de incentivar novas alternativas econômicas para os agricultores familiares, a forte demanda dos movimentos sociais pela implementação dessa iniciativa produtiva,<sup>3</sup> a experiência do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (Prove/DF),<sup>4</sup> a proliferação de uma série de estudos e pesquisas acadêmicas que destacavam a importância da agroindustrialização na agricultura familiar como estratégia de desenvolvimento para o espaço rural,<sup>5</sup> as dificuldades que esses empreendimentos sentiam ante a inexistência de uma linha de crédito específica para a atividade etc. Diante desse conjunto de fatores que apontavam para a necessidade de ações governamentais de apoio às agroindústrias familiares, duas modalidades foram criadas na esfera federal: o Pronaf Agroindústria e o Pronaf Agregar.

O Pronaf Agroindústria: Integração, Agroindustrialização e Comercialização da Produção da Agricultura Familiar surgiu em 1998 e foi coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), vinculada ao Ministério da Agricultura e Abastecimento (MA). Além de uma linha de crédito para investimento, o programa definiu outros instrumentos que pudessem amenizar os principais problemas da atividade de beneficiamento da produção agropecuária, tais como: mudanças nas normas da legislação sanitária, investimentos em tecnologias adaptadas às características da pequena agroindústria, oferta de assistência técnica e capacitação aos agricultores nas áreas de gestão organizacional, qualidade do processamento e comercialização do produto (BRASIL, 1998). É importante destacar que o Pronaf Agroindústria tinha uma proposta voltada para a formação de conglomerados de agroindústrias familiares (que pressupunha a participação de vários estabelecimentos e a constituição de uma unidade de administração regional), não sendo possível o encaminhamento de propostas individuais (WESZ JR., 2009).

Já o Pronaf Agregar (Agregação de Renda à Atividade Rural) foi criado “no primeiro semestre de 1999 pelo Banco do Brasil, como uma cópia do Pronaf Agroindústria, se assemelhando muito com ele, o que causou uma série de confusões entre ambas as linhas” (gestor do programa). Entretanto, diferenciava-se pela possibilidade de

<sup>3</sup> A necessidade de uma linha do Pronaf voltada para as agroindústrias familiares “estava na pauta da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf-Sul), Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)” (gestor do programa).

<sup>4</sup> O Prove, que foi implementado entre 1995 e 1998 no Distrito Federal, foi a primeira iniciativa governamental direcionada especificamente para a criação de pequenas propriedades familiares (OLIVEIRA, 2000).

<sup>5</sup> Dentre os estudos precursores sobre este debate no Brasil, podemos destacar Azevedo, Colognese e Shikida (2000), Belik (2004), Del Grossi e Graziano da Silva (2000), Prezotto (1999), Vieira (1998), Wilkinson (1999) e Mior e Wilkinson (1999).

realizar financiamentos individuais, enquanto o Pronaf Agroindústria só permitia a contratação de projetos que estivessem estruturados em redes/conglomerados.

Embora com uma proposta bem articulada, o Pronaf Agroindústria não operacionalizou e não apoiou nenhum empreendimento. Um dos elementos que contribuiu para esse resultado foi o momento de transição das ações da agricultura familiar, com a criação, em 1999, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que foi desmembrado do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Em paralelo, houve “uma clara demonstração de falta de interesse dos agentes financeiros em implementar o Pronaf Agroindústria” (MIOR, 2005, p. 167). Isso se deve ao fato de o Banco do Brasil ter direcionado o financiamento via Pronaf Agregar, criado pela própria instituição, que se mostrou mais flexível, incorporando os projetos individuais.

Apesar de terem sido criadas duas linhas de crédito de investimento para as agroindústrias familiares, somente o Pronaf Agregar entrou em exercício de forma efetiva e foi operacionalizado de 1999 até o final de 2002. Em 2003, com o início do governo Lula, o Pronaf Agregar foi mantido, mas passou a ser chamado de Pronaf Agroindústria (apesar do mesmo nome, é importante destacar que não se trata daquela linha criada em 1998, pois foram mantidas as características do Pronaf Agregar, como o financiamento de projetos individuais). A partir de 2003, o Pronaf Agroindústria passou a compor o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar e, apesar dos seus gestores buscarem sua articulação com outras linhas de ação (legislação, capacitação, adaptação de tecnologias e acesso aos mercados), ela continua sendo um instrumento relativamente autônomo e independente.<sup>6</sup>

Apesar das diferentes denominações, pode-se dizer que uma linha de crédito para as agroindústrias familiares existe no Brasil, de forma ininterrupta, desde 1998/99, inicialmente chamada de Pronaf Agregar e, atualmente, de Pronaf Agroindústria. O seu objetivo principal é prover recursos de investimento, inclusive em infraestrutura, para atividades que agreguem renda à produção e aos serviços desenvolvidos pelos beneficiários do Pronaf, sobretudo na área do beneficiamento, processamento e comercialização de produtos agropecuários, florestais, do extrativismo, de produtos artesanais e da exploração de turismo rural. Essa linha de crédito se direciona à implantação de pequenas e médias agroindústrias, isoladas ou em forma de rede, além da ampliação, recuperação e modernização de unidades já instaladas. Também faz parte do seu portfólio a implantação de unidades centrais de apoio gerencial e aquisição de equipamentos e programas de informática voltados para a melhoria da gestão das unidades agroindustriais (BANCO CENTRAL, 2015).

Além dessa linha de crédito para o investimento, foi criado, em 2003, o Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares com o objetivo de resolver o problema da falta de capital de giro para a venda dos produtos beneficiados, uma vez que esse recurso não podia ser acessado por meio do Pronaf Agroindústria. Entre as finalidades dessa linha está a aquisição de embalagens, rótulos, condimentos e conservantes, a formação de estoques, o financiamento da armazenagem, a conservação de produtos para venda futura etc. Assim, essa modalidade materializou o primeiro movimento do Pronaf em apoio à comercialização da produção agroindustrializada. Apesar de sua importância, este texto se limita a analisar o crédito-investimento para as agroindústrias familiares (Pronaf Agroindústria).

## As transformações no crédito-investimento para a agroindústria familiar (1998/99-2016/17)

Como já destacado, desde a safra 1998/99 até a safra 2016/17, tem-se mantido uma linha de crédito rural de investimento direcionada para as agroindústrias familiares. Ao longo desses quase 20 anos, além da mudança de nome (de Pronaf Agregar para Pronaf Agroindústria), muitas transformações ocorreram nas normas de enquadramento e nas condições de financiamento.

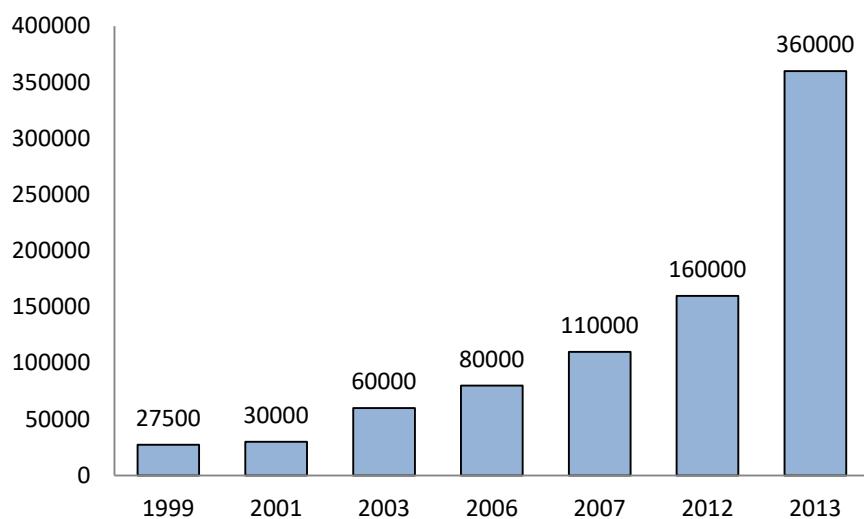
Para acessar o crédito de investimento para a agroindústria familiar, o público beneficiário precisa respeitar as normas de enquadramento determinadas pelo Banco Central. Dentre elas, que são comuns a todas as linhas do Pronaf, é indispensável que os agricultores explorem uma parcela de terra (na condição de proprietários, posseiros, arrendatários, comodatários, parceiros etc.); que residam no estabelecimento ou em local próximo;

<sup>6</sup> Para uma análise aprofundada sobre o tema, ver Wesz Jr. (2009).

que não detenham área superior a quatro módulos fiscais; que obtenham, no mínimo, 50% da renda bruta familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; e, por último, que tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento. Além dessas exigências, existe um limite de renda bruta familiar anual que precisa ser considerado para o enquadramento como possível beneficiário. Ao contrário das demais variáveis, que não sofreram grandes modificações nos últimos anos, a renda tem passado por alterações com certa regularidade.

Até 2000, poderiam acessar o Pronaf Agregar os agricultores familiares que tivessem renda bruta familiar anual de até R\$ 27,5 mil. Esse limite foi sendo expandido ao longo dos anos e, desde 2013, está fixado em R\$ 360 mil (Figura 1). Chama atenção que, em apenas um ano, de 2012 a 2013, a renda estipulada foi dobrada. Ao calcular os valores em salários-mínimos, podiam acessar o Pronaf em 2001 aquelas famílias com renda de até 14 salários-mínimos mensais, valor que passou para 44 salários-mínimos em 2013. Isso indica um intenso processo de absorção, pelo Pronaf, de produtores rurais mais capitalizados.

Figura 1. Limite da renda bruta familiar anual para enquadramento no Pronaf\* (valores correntes)



Fonte: Banco Central (2016).

\*Foram considerados apenas os anos em que houve alteração nos limites da renda para enquadramento no Pronaf.

Entretanto, a ampliação da renda para enquadramento não se limitou aos agricultores individuais, dado que o valor do patrimônio das cooperativas, associações e outras formas jurídicas seguiu em uma direção semelhante. Em 2003, por exemplo, o limite máximo do patrimônio das cooperativas para enquadramento no Pronaf era de R\$ 3 milhões; em 2012, esse limite chegou a R\$ 150 milhões. Entretanto, até 2003, o Pronaf se destinava apenas àquelas cooperativas compostas exclusivamente por agricultores familiares. Entre 2003/04 e 2007/08, vigorou uma nova regra a partir da qual poderiam acessar o programa as cooperativas que tivessem como sócios ativos ao menos 90% de agricultores familiares, sendo que estes precisavam comprovar no projeto técnico que mais de 70% da matéria-prima era produzida por unidades familiares. A Resolução nº 4.339, de 20 de junho de 2014, tornou esses critérios ainda mais flexíveis, visto que a estrutura social precisava ser formada por 60% de agricultores familiares e a participação destes na produção beneficiada, processada ou comercializada precisava alcançar, no mínimo, 55% do total. Em suma, o Pronaf passou a incluir cooperativas maiores (em termos de patrimônio) nas quais a presença e a participação da agricultura familiar são cada vez menores (ainda que majoritárias).

As condições de financiamento também apresentaram variações importantes, em especial no que diz respeito à taxa de juros e ao volume máximo dos financiamentos. O limite de pagamento e o período de carência sofreram alterações menores, passando de oito para 10 anos e de três para cinco anos, respectivamente.

A taxa de juros teve mudanças expressivas ao longo dos anos. Em 1998/99, quando a linha era denominada Pronaf Agregar, ela era de 5,75% ao ano, mas foi reduzida para 4% em 2000/01, com um rebate de 25% para aqueles que pagassem em dia. Na safra 2005/06, a tarifa teve uma nova redução (passou para 3%), que se repetiu dois anos depois, chegando a 2% ao ano (Quadro 1). Até esse momento, no qual prevalecia a divisão do Pronaf

conforme a renda do agricultor familiar (grupos A/C, B, C, D e E), não havia uma diferenciação na taxa de juros conforme o grupo do produtor.<sup>7</sup> Na safra 2008/09, deixaram de existir os grupos de agricultores C, D e E e a diferenciação se deu pelo montante do financiamento, que se divide em duas faixas: Faixa I, com empréstimos de até R\$ 10 mil, com taxa de juros de 1% a.a.; e Faixa II, no qual o valor do contrato vai de R\$ 10 mil até R\$ 150 mil e a taxa é de 2% a.a.

Quadro 1. Taxa de juros (ao ano) do Pronaf Agroindústria conforme a safra e o público (1998/99-2016/17)

Grupos do Pronaf	Safras					Faixas	Safras		
	1998/99 1990/00	2000/01 2002/03	2003/04 2004/05	2005/06 2006/07	2007/08		2008/09 2014/15	2015/16	2016/17
	B	-	-	4,00%	3,00%	2,00%			
A/C	-	-	4,00%	3,00%	2,00%	Faixa I	1,00%	2,50%	
C	5,75%	4,00%	4,00%	3,00%	2,00%				5,50%
D	5,75%	4,00%	4,00%	3,00%	2,00%	Faixa II	2,00%	5,50%	
E	-	-	4,00%	3,00%	5,50%				

Fonte: Planos Safras (diferentes anos).

Já na safra 2015/16, a taxa de juros aumentou para 2,5% a.a. na Faixa I e para 5,5% a.a. na Faixa II. Até esse momento, ainda estava presente a lógica de que os agricultores que acessassem um financiamento com valores mais baixos, até mesmo por sua menor capacidade de pagamento, obtinham taxa de juros mais condizente com suas possibilidades de honrar o compromisso. Por outro lado, os contratos com projetos de maior valor assumiam juros mais elevados porque se subentendia que teriam melhores condições para realizar o pagamento. O último Plano Safra (2016/17) suspendeu a lógica das faixas pelo valor do financiamento e padronizou a taxa de juros em 5,5%, independente das características do produtor (como se verificava no período dos grupos A/C, B, C, D e E) ou do montante de recursos por contrato (como acontecia com as faixas de financiamento). Com esse novo formato, tanto os agricultores menos capitalizados quanto as grandes cooperativas, por exemplo, estão sujeitos à mesma taxa de juros.

Concomitantemente, houve um aumento no valor máximo de recursos que podiam ser acessados individual ou coletivamente. No caso dos contratos individuais, o limite do financiamento era de R\$ 15 mil até 2002/03, tendo sido expandido para R\$ 18 mil até a safra 2007/08. Houve ampliações frequentes nas safras seguintes e, no último plano, o valor do teto foi fixado em R\$ 165 mil. Além disso, foi criada uma outra categoria que poderia acessar o Pronaf Agroindústria, aquela dos empreendimentos familiares rurais, isto é, uma pessoa jurídica constituída com a finalidade de beneficiamento, processamento e comercialização de produtos agropecuários formada exclusivamente por beneficiários do Pronaf, os quais deveriam responder por, no mínimo, 80% da produção agroindustrializada (BANCO CENTRAL, 2015). Para esse grupo, o montante de recursos poderia chegar a R\$ 300 mil por contrato entre 2013/14 e 2015/16, valor que subiu para R\$ 330 mil em 2016/17 (Quadro 2).

Entretanto, as transformações foram mais intensas para as cooperativas, associações e outras formas jurídicas, que, além de terem tido expandidas as condições de enquadramento, observaram um aumento no valor dos recursos a serem acessados coletivamente. No período de 1998 a 2003, o teto dos contratos não podia ultrapassar R\$ 600 mil. A partir de então, houve algumas mudanças nas normas, ficando estabelecido que os contratos grupais não poderiam ser constituídos por mais de 40 pessoas e que o limite de financiamento de cada agricultor seria de R\$ 18 mil, resultando em um teto de financiamento coletivo de R\$ 720 mil (Quadro 2).

Com a introdução do programa Mais Alimentos, em 2008, o teto do financiamento passou de R\$ 720 mil para R\$ 10 milhões nos contratos coletivos (R\$ 25 milhões no caso de processamento e industrialização do leite e derivados). Entretanto, os limites continuaram sendo ampliados, alcançando R\$ 35 milhões na safra 2013/14 (observado o limite individual de até R\$ 45 mil por associado ativo). Se compararmos o limite de agricultores por projeto coletivo, verifica-se uma brusca alteração: até o ano agrícola de 2007/08, eram permitidas, no

<sup>7</sup> A única exceção ocorreu no Plano Safra de 2007/08, quando a taxa de juros do grupo E (produtores com renda bruta familiar anual de R\$ 10 mil a R\$ 28 mil) subiu de 3% para 5,5%, enquanto os demais grupos tiveram uma redução para 2%.

máximo, 40 pessoas por contrato; nos anos seguintes, esse número foi incrementado para quase 800 agricultores (um aumento de 1.850%). Desse modo, evidencia-se uma grande mudança nas diretrizes do Pronaf Agroindústria, com o propósito de apoiar também as grandes agroindústrias. Vale destacar que, na safra 2016/17, tanto produtores individuais quanto empreendimentos familiares rurais e cooperativas passaram a se beneficiar da mesma taxa de juros (5,5% a.a.).

**Quadro 2. Limite do financiamento (R\$) do Pronaf Agroindústria conforme a safra e o público (1998/99-2016/17)**

Safras	Individual	Empreendimentos familiares rurais	Cooperativas e associações
1998/99-2002/03	15.000	-	600.000
2003/04-2007/08	18.000	-	720.000
2008/09-2009/10	18.000	-	10.000.000
2010/11	20.000	-	10.000.000
2011/12	50.000	-	10.000.000
2012/13	130.000	-	30.000.000
2013/14-2015/16	150.000	300.000	35.000.000
2016/17	165.000	330.000	35.000.000

Fonte: Planos Safras (diferentes anos).

A flexibilização das condições de enquadramento e a ampliação do limite de financiamento por contrato provocaram transformações muito significativas no Pronaf Agroindústria. Inicialmente, toda a estrutura da linha de crédito voltava-se especificamente para “as propriedades nas quais a mão de obra fosse familiar, a matéria-prima e o processamento ocorressem dentro da unidade, os resíduos fossem acomodados dentro do estabelecimento e a comercialização dos produtos respeitasse a diferenciação e as especificidades culturais” (gestor do programa). Contudo, nos últimos anos, houve uma ampliação desse público ao se incluir o apoio às grandes cooperativas de beneficiamento (ainda que tenham sido mantidos os incentivos às pequenas agroindústrias que funcionam em regime estritamente familiar).

## Novos contornos nos resultados do Pronaf Agroindústria

Com as mudanças nas condições de financiamento e no público-alvo, a análise dos resultados do Pronaf Agroindústria torna-se de suma importância. Entretanto, a carência de informações contínuas dificulta esse exercício, uma vez que os dados oficiais se limitam ao intervalo 2003 a 2006 (e esses não permitem uma análise mais minuciosa acerca da distribuição do crédito por grupo de agricultores e região geográfica) e à safra 2015/16 (quando são disponibilizados os primeiros dados do Pronaf Agroindústria na Matriz de Dados do Crédito Rural do Banco Central).

Entre 2003 e 2006, o número de agroindústrias financiadas foi crescente, o que evidencia a difusão do crédito nessa atividade, assim como o potencial desse instrumento para abranger cada vez mais unidades. O número de empreendimentos beneficiados em 2003 esteve abaixo dos outros anos devido às mudanças que reestruturaram a linha Pronaf Agroindústria, incluindo sua própria renomeação. Em 2004, atingiu-se praticamente 1.700 unidades, que passaram a duas mil e 3.600, respectivamente, em 2005 e 2006 (Tabela 1). O número de famílias apoiadas nos quatro anos superou 56 mil, o que representa uma média de 7,5 famílias por empreendimento (BRASIL, 2007).

Em relação aos recursos aplicados no crédito-investimento para as agroindústrias familiares, a previsão inicial era de R\$ 1,15 bilhão, tendo sido estimado um gasto próximo aos R\$ 150 mil por financiamento/empreendimento (BRASIL, 2004). Os resultados apontaram, entretanto, para um falso pressuposto, uma vez que somente R\$ 239 milhões (20,7% das metas) foram gastos com essa finalidade. A média dos valores dos projetos por agroindústria esteve próxima a R\$ 32 mil (Tabela 1), o que indica a capacidade de criação de pequenas unidades de processamento no meio rural sem a necessidade de se desembolsar grandes volumes de recursos.

Em suma, entre 2003 e 2006, o Pronaf Agroindústria beneficiou empreendimentos cujos contratos se aproximavam do valor de R\$ 30 mil por unidade, a gestão sendo efetivada por seis a oito famílias de agricultores em média (BRASIL, 2007). Esses resultados confirmam que, ao menos até 2006, a política direcionou seu foco para as iniciativas formadas predominantemente por pequenas unidades mantidas por grupos de famílias de agricultores e com baixas despesas com os financiamentos.

Tabela 1. Resultados alcançados pelo Pronaf Agroindústria (2003-2006)

Variáveis	2003	2004	2005	2006	Total 2003-2006
Número de agroindústrias beneficiadas	195	1.690	2.000	3.600	7.485
Número de famílias atingidas	1.170	10.140	16.000	28.800	56.110
Volume de recursos aplicados (R\$)	15.700.000	47.694.000	70.000.000	106.000.000	239.394.000
Valor médio acessado por agroindústria (R\$)	80.513	28.221	35.000	29.444	31.983

Fonte: Brasil (2007).

Nos primeiros anos em que as grandes cooperativas e associações foram incluídas como público do Pronaf Agroindústria, não houve divulgação de novos resultados por meio de instituições oficiais. Contudo, as notícias apresentadas no *site* do MDA indicam significativas mudanças no Pronaf Agroindústria:

Foi financiada uma fábrica de leite em pó no Rio Grande do Sul que conta com 3,6 mil agricultores familiares e mil famílias de assentados, além de nove cooperativas parceiras e quatro associações de produtores, com área de abrangência em 38 municípios gaúchos. O investimento para a construção da fábrica totalizou R\$ 25,4 milhões, sendo que R\$ 10 milhões foram provenientes do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), linha de crédito Agroindústria (MDA/SAF, 18/09/2008).

Um projeto de financiamento [...] no valor de R\$ 96 milhões, via BNDES, vai viabilizar a construção de uma fábrica de processamento de leite em pó [...]. A linha de crédito utilizada foi o Pronaf Agroindústria. O projeto foi encaminhado por cinco cooperativas singulares, associadas à Cooperativa Central Oeste Catarinense – Aurora, que reúne 17 associações singulares, com 77 mil pequenos e médios produtores, em 332 municípios do estado de Santa Catarina (MDA/SAF, 16/01/2009).

Por meio do Pronaf, modalidade Agroindústria, foram liberados R\$ 10 milhões para a Coopereste, de São Miguel do Oeste, formada por 600 associados de 15 assentamentos dessa região. Além de ampliar a capacidade de beneficiamento do leite, [...] a marca Terra Viva – Produtos da Reforma Agrária – também passará a ser impressa em embalagens de creme de leite e de achocolatados (MDA/SAF, 19/01/2009).

A Nova Aliança surgiu a partir do sonho compartilhado por cinco tradicionais cooperativas da região: São Victor, São Pedro, Linha Jacinto, Santo Antônio e Aliança. O projeto, em Flores da Cunha/RS, foi viabilizado com recursos do Pronaf Agroindústria e deve beneficiar 800 famílias. [...] Na linha de produtos da Nova Aliança estão vinhos finos, espumantes, vinhos de mesa, sucos de uva orgânicos, integrais e adoçados (MDA/SAF, 18/10/2014).

A safra 2015/16 teve os primeiros dados oficiais do Pronaf Agroindústria divulgados desde 2006, dados estes que reforçam a tendência que já era perceptível nas notícias citadas anteriormente. Entre 1º de julho de 2015 e 30 de junho de 2016, foram financiados 578 contratos e aplicados R\$ 286 milhões. Comparando-se com os dados totais de 2003-2006, percebe-se uma forte redução no número de empreendimentos beneficiados, mas um dispêndio similar, o que fez o valor médio por contrato saltar de R\$ 32 mil para R\$ 495 mil. A Tabela 2 evidencia a concentração do Pronaf Agroindústria, uma vez que houve 15 grandes cooperativas que acessaram contratos de mais de R\$ 5 milhões, absorvendo R\$ 211 milhões (média de R\$ 14 milhões por cooperativa).<sup>8</sup>

8 Pode-se afirmar que são cooperativas porque os agricultores individuais e os empreendimentos familiares rurais não podem acessar esse montante de recursos por contrato, o limite sendo de R\$ 300 mil (Quadro 2).

Esse valor indica que apenas 2,6% dos contratos absorveram 73,8% dos recursos. No outro extremo (contratos de até R\$ 100 mil), 84,4% dos contratos respondem por apenas 5,4% dos valores (BANCO CENTRAL, 2016).

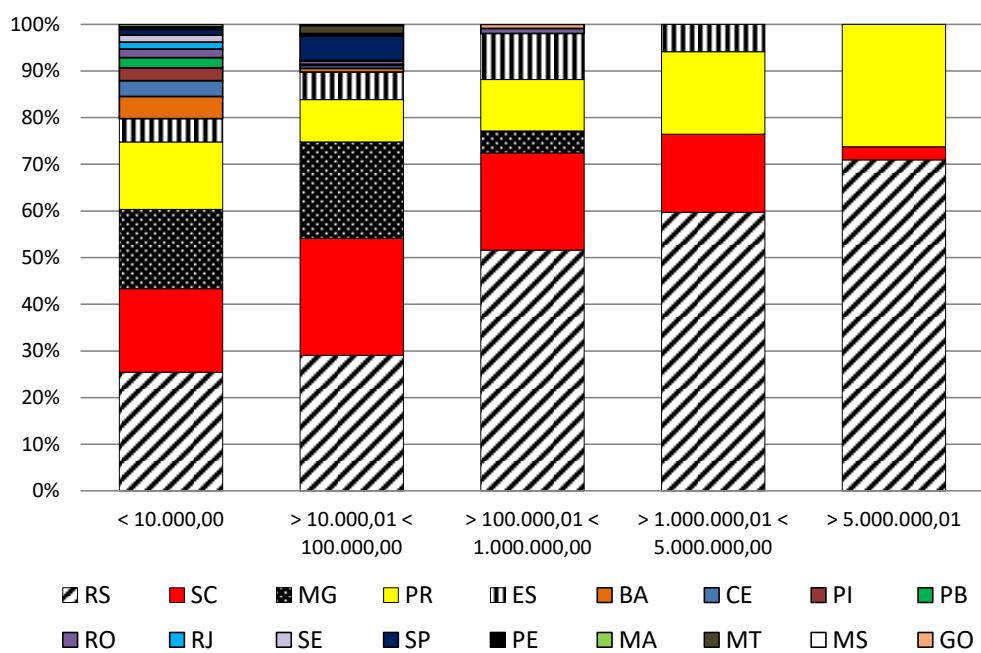
Ao olhar o número de estados que tiveram acesso ao Pronaf Agroindústria em 2015/16, pode-se dizer que houve uma grande amplitude (18 unidades federativas). As exclusões aconteceram na região Norte, onde não foram listados Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima e Tocantins, e na região Nordeste, com Alagoas e Rio Grande do Norte, além do Distrito Federal. Entretanto, se analisarmos o volume de recursos acessado por cada estado, fica evidente uma distribuição muito desigual, com grande concentração no Sul do país, com o Rio Grande do Sul absorvendo dois terços dos recursos, seguido por Paraná (23,2%) e Santa Catarina (7,1%). Os demais estados/regiones receberam apenas 3,7% do total (BANCO CENTRAL, 2016). Na Figura 2, é possível perceber que, quanto menor é o valor dos contratos, maior a participação das unidades federativas. Conforme o volume de recursos aumenta, a participação da região Sul se sobressai, principalmente o Rio Grande do Sul (que absorve 70% dos valores dos contratos com mais de R\$ 5 milhões).

Tabela 2. Resultados do Pronaf Agroindústria por faixa de valores dos contratos (2015/16)

Faixa de valores	Contratos		Valor		Valor médio dos contratos (R\$)
	Quantidade	%	R\$	%	
< 10.000,00	127	22,0%	670.229,02	0,2%	5.277,39
> 10.000,01 < 100.000,00	361	62,5%	14.641.606,91	5,1%	40.558,47
> 100.000,01 < 1.000.000,00	55	9,5%	13.488.486,99	4,7%	245.245,22
> 1.000.000,01 < 5.000.000,00	20	3,5%	46.158.024,96	16,1%	2.307.901,25
> 5.000.000,01	15	2,6%	211.135.561,06	73,8%	14.075.704,07
Total	578	100%	286.093.908,94	100,0%	494.972,16

Fonte: Banco Central (2016).

Figura 2. Resultados do Pronaf Agroindústria por faixa de valores dos contratos e estado (2015/16)



Fonte: Banco Central (2016).

Tanto as notícias veiculadas pelo MDA como os resultados disponibilizados pelo Banco Central para a safra 2015/16 reforçam a tendência que já estava clara quando analisadas as transformações nas normas de enquadramento e nas condições de financiamento: o Pronaf Agroindústria perdeu o enfoque exclusivo nos agricultores familiares, nas pequenas agroindústrias e nas pequenas cooperativas (de até 40 agricultores). Pode-se dizer, inclusive, que houve uma transformação em seus princípios fundadores. Isso porque a concepção inicial desse

mecanismo era “criar formas para contrapor o sistema de integração, incentivando as unidades para que busquem a diferenciação dos produtos agroindustrializados a partir da valorização das especificidades dos territórios e das famílias, inserindo-se em mercados não convencionais” (gestor do programa).

Entretanto, ao analisar um dos casos apontados na notícia acima, que conta com 77 mil produtores associados a uma cooperativa/agroindústria de leite em pó, fica evidente o desvirtuamento do público e das atividades que se buscava apoiar, uma vez que os agricultores passaram a fornecer a matéria-prima, mas não atuavam no processo de agroindustrialização. Concomitantemente, houve uma mudança nos produtos das agroindústrias, por se tratarem de mercadorias padronizadas e sem significativa diferenciação.<sup>9</sup> Além disso, os valores destinados à Aurora (R\$ 96 milhões) equivalem a 40% de todo o volume de recursos aplicado pelo Pronaf Agroindústria entre 2003 e 2006. Considerando o valor médio dos contratos naquele período, com esse mesmo montante poderiam ter sido financiados três mil empreendimentos familiares.

Apesar das informações descontínuas sobre os resultados do Pronaf Agroindústria, que impedem uma análise mais detalhada, é preciso debater a própria visão de desenvolvimento pensada para a agricultura familiar na atualidade. Nessa direção, ela se contrapõe à/ao construção/fortalecimento de alternativas autônomas (pequenas agroindústrias no interior da propriedade), privilegiando empreendimentos maiores fora do estabelecimento agropecuário (grandes cooperativas agroindustriais).

No caso destas últimas, o que geralmente ocorre são agricultores fornecendo a matéria-prima a um empreendimento do qual participam como associados, o que muitas vezes se assemelha à situação de produtores integrados, subordinados aos interesses empresariais da cooperativa. Além disso, os produtos tendem a ser padronizados e sem diferenciação, levando essas unidades a disputarem fatias de mercado com as grandes empresas multinacionais do setor (PRESNO, 2001; BELUSSO, 2007; BEN, 2011; BERNARDI, 2011).

Em paralelo, vários estudos apontam que as pequenas agroindústrias localizadas no meio rural agregam uma série de elementos que as grandes cooperativas agroindustriais não possuem. Olhando pelo foco do desenvolvimento rural, as unidades de processamento dentro das propriedades possibilitam aos agricultores uma elevada autonomia produtiva, o que reduz a vulnerabilidade econômica e social das famílias (PELEGRINI e GAZOLLA, 2008; WESZ JR., TRENTIN e FELIPPI, 2009; WILKINSON, DORIGON e MIOR, 2011). Além disso, a presença de uma série de agroindústrias situadas de forma descentralizada no espaço rural gera uma importante dinâmica ocupacional e de fomento às economias locais (MALUF, 2004; MIOR, 2005). Paralelamente, trata-se de empreendimentos familiares que resgatam uma série de valores simbólicos, culturais e históricos no momento da produção e da comercialização (WILKINSON, 1999; SILVEIRA e ZIMMERMANN, 2004; RAUPP, 2005; MENASCHE, 2007), além de auxiliarem na preservação dos recursos naturais através do reaproveitamento dos resíduos da agroindústria dentro da propriedade (PREZOTTO, 2005; NIEDERLE e WESZ JR., 2008).

A questão que se coloca se refere à sustentação do apoio do Pronaf Agroindústria aos diferentes públicos no longo prazo. Enquanto o programa continuar com elevada e crescente oferta de recursos (com o valor disponibilizado sendo maior que o aplicado), é muito provável que continue havendo fundos tanto para as pequenas agroindústrias familiares quanto para as grandes cooperativas agroindustriais. No plano atual, em meio ao ajuste fiscal e à redução do crescimento econômico nacional, uma possível restrição no orçamento do crédito rural pode tornar necessária a priorização de um público determinado e de algumas atividades produtivas.

Até agora, não se pode dizer que houve essa priorização nas normas de acesso à linha Agroindústria. Entretanto, 2016/17 foi o primeiro ano em que a taxa de juros foi a mesma tanto para agricultores individuais quanto para cooperativas e associações, independentemente da situação econômica dos beneficiários e/ou do tamanho dos projetos. Já nos resultados, é evidente que os maiores beneficiados (em volume de recursos desembolsados) são as grandes cooperativas do Sul do país, que absorveram cerca de 90% dos recursos do Pronaf Agroindústria em 2015/16.<sup>10</sup> Essa disparidade, somada a uma possível restrição no orçamento do crédito rural, pode impactar diretamente a oferta de recursos para as pequenas agroindústrias familiares (sobretudo para aquelas localizadas no Centro-Norte do país).

9 Em 2015/16, não foi possível fazer essa afirmação, pois não havia dados sobre o tipo de produto agroindustrializado que o Pronaf Agroindústria apoiava.

10 Esse cálculo foi feito a partir dos contratos com mais de R\$ 500 mil, que só podem ser acessados pelas grandes cooperativas e associações.

## Considerações finais

A implementação de um instrumento federal de crédito para as agroindústrias familiares no final da década de 1990 foi um marco nas políticas públicas para o espaço rural. Desde a sua denominação como Pronaf Agregar, passando a Pronaf Agroindústria em 2003, até o Plano Safra 2016/17, muitas mudanças ocorreram. Uma delas está relacionada à forte ampliação nos limites de enquadramento individual e no limite máximo do patrimônio das cooperativas. Concomitantemente, passaram a ser aceitas cooperativas com presença cada vez menor de agricultores familiares. Além disso, as condições de financiamento também apresentaram variações importantes na taxa de juros, assim como no que diz respeito à ampliação do volume máximo dos financiamentos, do prazo de pagamento e do período de carência.

De um modo geral, o quadro atual aponta para a manutenção do apoio às agroindústrias familiares desenvolvidas no interior dos estabelecimentos agropecuários (sendo aceitos, cada vez mais, produtores com maior renda) e, de forma paralela, para o surgimento de um “novo público” para o Pronaf Agroindústria: as grandes cooperativas, associações e outras formas jurídicas. Se o definimos como um “novo público” é porque, até o início dos anos 2000, somente eram aceitas organizações com patrimônio de até R\$ 3 milhões e cujos financiamentos coletivos não poderiam ter mais de 40 agricultores; ao passo que, atualmente, o patrimônio para enquadramento alcançou R\$ 150 milhões e os contratos podem agregar um número próximo a 800 produtores.

Como já mencionado, essas alterações nas condições de financiamento e o alargamento do público beneficiado provocaram a dissolução dos princípios e resultados iniciais do Pronaf Agroindústria. Enquanto o valor médio dos contratos por empreendimento estava próximo aos R\$ 30 mil entre 2003 e 2006, chegou-se a praticamente R\$ 500 mil em 2015/16. Verifica-se, assim, que o enfoque da modalidade de crédito deixa de ser as estratégias autônomas, nas quais a gestão e o trabalho são efetivados pela família, e passa a englobar as grandes cooperativas, que, em alguns casos, podem até ser nocivas para a própria sustentabilidade dos agricultores familiares.

Com esses argumentos, não se pretende afirmar que as cooperativas não sejam um importante instrumento de fortalecimento da agricultura familiar. Pelo contrário, essas organizações têm um papel central na construção de estratégias produtivas e econômicas que contribuam para a reprodução social desse público. As questões principais são o tipo de cooperativismo que o Pronaf Agroindústria apoia e a forma de inserção da agricultura familiar nessas instituições. Por um lado, como afirmam Gazolla (2012) e Estevam e Mior (2014), existem agroindústrias cooperativadas que se constituem em uma estratégia organizativa interessante para a agricultura familiar, já que minimizam custos de transação, oferecem uma base ampla de serviços (legalização, códigos de barras, acesso aos mercados, assistência técnica, entre outros) e maiores escalas de produção, distribuição e comercialização, elementos necessários à sobrevivência das agroindústrias.

Entretanto, há outras formas de organização coletiva que têm gestão altamente centralizada, filosofia vinculada às regras de mercado, produção de mercadorias padronizadas, distribuição via longos canais de comercialização etc. Nesse sentido, trata-se de entidades cuja coordenação está alheia ao controle do corpo social, funcionando como uma empresa privada, comprometendo a autonomia do cooperado na tomada de decisão, não priorizando a produção de alimentos de qualidade diferenciada (orgânicos, artesanais, étnicos, sustentáveis etc.), não fortalecendo as redes comerciais alternativas e desconsiderando os valores e vínculos simbólicos, culturais e históricos do território. A discussão construída neste artigo indica que, no que depender das normas de enquadramento, das condições de financiamento e dos resultados do Pronaf Agroindústria, essa linha de crédito tem financiado ambos os formatos de organização coletiva.

## Referências

AZEVEDO, P. R.; COLOGNESE, S. A.; SHIKIDA, P. F. A. Agroindústrias familiares no Oeste do Paraná: um panorama preliminar. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, 2(1), p. 3-10, 2000.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Crédito Rural*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www3.bcb.gov.br/mcr/>. Acesso em: nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Matriz de Dados do Crédito Rural*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/credrural/>. Acesso em: nov. 2016.

BELIK, W. Indústria rural e emprego. In: CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (Orgs.). *O novo rural brasileiro – novas atividades rurais*. v. 6. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2004. p. 15-49.

BELUSSO, D. *A cooperativa C. Vale e as perspectivas dos produtores integrados à agroindústria em Palotina – PR*. Dissertação (mestrado). Maringá: UEM, Programa de Pós-graduação em Geografia, 2007.

BEN, M. *Os “nós” da territorialização da Cooperativa Agroindustrial Lar no oeste paranaense*. Dissertação (mestrado). Paraná: Unioeste, Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.

BERNARDI, C. M. *Agricultura familiar e organizações cooperativas: a luta social das agriculturas familiares camponesas*. Dissertação (mestrado). Ijuí, RS: Unijuí, Programa de Pós-graduação em Educação nas Ciências, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO (MA). *Pronaf Agroindústria: integração, agroindustrialização e comercialização da produção da agricultura familiar*. Brasília, 1998. mimeo.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Programa de agroindustrialização da produção dos agricultores familiares*. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf>. Acesso em: ago. 2014.

\_\_\_\_\_. *Programa de agroindustrialização da produção dos agricultores familiares*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf>. Acesso em: ago. 2014.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR (SAF). *Agricultores familiares de Santa Catarina investem em fábrica de leite em pó*. Brasília: Mapa, 2009a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Em visita a cooperativas gaúchas, ministro anuncia novos recursos para o setor*. Brasília: MDA/SAF, 2014. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/>. Acesso em: out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Pronaf: cooperativa de assentados amplia indústria de leite*. Brasília: Mapa, 2009b. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Pronaf financia fábrica de leite em pó no Rio Grande do Sul*. Brasília: MDA/SAF, 2008. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/>. Acesso em: out. 2013.

DEL GROSSI, M. E.; GRAZIANO DA SILVA, J. Fábrica do agricultor del estado do Paraná, Sur del Brasil. In: OCUPAÇÕES RURAIS NÃO-AGRÍCOLAS (ORNAs), oficina de atualização temática. *Anais...* Londrina, PR: Iapar, 2000. mimeo.

ESTEVAM, D. de O.; MIOR, L. C. (Orgs.). *Inovações na agricultura familiar: as cooperativas descentralizadas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2014.

GAZOLLA, M. *Conhecimentos, produção de novidades e ações institucionais: cadeias curtas das agroindústrias familiares*. Tese (doutorado). Rio Grande do Sul: UFRGS, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agropecuário de 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: jan. 2014.

MALUF, R. S. Mercados agroalimentares e agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. *Revista Ensaios FEE*, 25(1), p. 299-322, 2004.

\_\_\_\_\_. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, S. P. (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2001. p. 145-168.

MENASCHE, R. (Org.). *A agricultura familiar à mesa: saberes e práticas da alimentação no Vale do Taquari*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

MIOR, L. C. *Agricultura familiar, agroindústria e redes no desenvolvimento rural*. Chapecó: Argos, 2005.

\_\_\_\_\_.; WILKINSON, J. Setor informal, produção familiar e pequena agroindústria. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 13, p. 29-45, 1999.

NIEDERLE, P. A. Delimitando as fronteiras entre mercados convencionais e alternativos para a agricultura familiar. *Extensão rural*, n. 16, p. 5-38, 2009.

\_\_\_\_\_.; WESZ JR., V. J. Possibilidades e limites da agroindustrialização à diversificação dos meios de vida na agricultura familiar: evidências a partir da região Missões-RS. In: II COLÓQUIO AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2008. mimeo.

OLIVEIRA, A. A. “PROVE, o gosto da inclusão social”: análise da ação do poder público no processo de implementação do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (PROVE). Dissertação (mestrado). Rio de Janeiro: UFRRJ, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2000.

OLIVEIRA, J. A. V. de; PREZOTTO, L. L.; VOIGT, L. *Diagnóstico e potencial das agroindústrias familiares do Estado do Rio Grande do Sul*. Florianópolis, 2002. mimeo.

OLIVEIRA, J. A. V. de; SCHMIDT, J. A. V.; SCHMIDT, W. *Avaliação do potencial da indústria rural de pequeno porte (IRPP) em Santa Catarina*. 2. ed. Florianópolis: Cepagro, 2000.

PELEGRINI, G.; GAZOLLA, M. *A agroindústria familiar no Rio Grande do Sul: limites e potencialidades a sua reprodução social*. Frederico Westphalen, RS: URI, 2008.

PLOEG, J. D. van der. *The virtual farmer: past, present and future of the Dutch peasantry*. Wageningen: Van Gorcum, 2003.

PRESNO, Nora. As cooperativas e os desafios da competitividade. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 17, p. 119-144, 2001.

PREZOTTO, L. L. *A agroindústria rural de pequeno porte e o seu ambiente institucional relativo à legislação sanitária*. Dissertação (mestrado). Florianópolis: UFSC, Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas, 1999.

\_\_\_\_\_. *A sustentabilidade da agricultura familiar: implicações e perspectivas da legislação sanitária para a pequena agroindústria*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

\_\_\_\_\_. Uma concepção de agroindústria rural de pequeno porte. *Revista de Ciências Humanas*, n. 31, p. 133-154, 2002.

RAUPP, A. K. *Políticas públicas e agroindústria de pequeno porte da agricultura familiar: considerações de experiências do Rio Grande do Sul*. Dissertação (mestrado). Rio de Janeiro: UFRRJ, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2005.

SILVEIRA, P. R. C.; ZIMMERMANN, S. A. A qualidade em circuitos regionais de produção de alimentos numa perspectiva de segurança alimentar. In: FROEHLICH, J. M.; DIESEL, V. (Orgs.). *Espaço rural e desenvolvimento regional*. Ijuí, RS: Unijuí, 2004. p. 217-226.

VIEIRA, L. F. Agricultura e agroindústria familiar. *Revista de Política Agrícola*, VII(1), p. 11-23, 1998.

WAQUIL, Paulo D. et al. O perfil da agroindústria rural no Brasil: uma análise com base nos dados do Censo Agropecuário. In: SCHNEIDER, S.; FERREIRA, B.; ALVES, F. (Orgs.). *Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira: diferentes visões do Censo Agropecuário 2006*. Brasília: Ipea, 2014. p. 183-210.

WESZ JR., V. J. *As políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar: análise e avaliação da experiência brasileira*. Dissertação (mestrado). Rio de Janeiro: UFRRJ, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2009.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de agregação de valor e as cadeias curtas: um olhar sobre o Pronaf-Agroindústria. In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFGRS, 2017 (no prelo).

WESZ JR., V. J.; TRENTIN, I. C. L.; FILIPPI, E. E. Os reflexos das agroindústrias familiares para o desenvolvimento das áreas rurais no Sul do Brasil. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, n. 6, p. 59-85, 2009.

WILKINSON, J. Cadeias produtivas para a agricultura familiar. *Organizações Rurais e Agroindústrias*, 1(1), p. 34-41, 1999.

\_\_\_\_\_. *Mercados, redes e valores*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

\_\_\_\_\_.; DORIGON, C.; MIOR, L. C. The emergence of SMO agro-industry networks in the shadow of agribusiness contract farming: a case study from the south of Brazil. In: SILVA, C. A.; MHLANGA, N. (Orgs.). *Innovative policies and institutions to support agro-industries development*. Roma: Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2011. p. 87-119.

# O seguro agrícola na Farm Bill de 2014: notas de conjuntura<sup>1</sup>

*Karina Kato, Nelson G. Delgado e Sergio Pereira Leite*

## Introdução

Desde a Grande Depressão, a cada cinco anos, aproximadamente, o Congresso e o Senado dos Estados Unidos discutem o marco regulatório para a agricultura norte-americana, tradicionalmente conhecido como Farm Bill.<sup>2</sup> Após dois anos de difíceis negociações, a Lei Agrícola norte-americana foi aprovada e promulgada em 7 de fevereiro de 2014 (KATO e LEITE, 2014; SMITH, 2014). Os programas que a integram possuem um orçamento de US\$ 956 bilhões para o período 2014-2023, segundo estimativas do Congressional Budget Office (Escritório de Orçamento do Congresso Norte-Americano) (CBO, 2014). As principais rubricas que sofreram modificações com a nova lei foram as relativas às *commodities* (Título I), aos programas de nutrição (Título II) – com cortes bruscos no orçamento – e aos programas de seguro agrícola (Título XI) – contemplados com aportes consideráveis de recursos.

O objetivo deste texto é sistematizar a abordagem do seguro agrícola consagrada pela nova Farm Bill de 2014, focando em seus principais instrumentos, tendo em vista a apresentação e a discussão dos mecanismos de operacionalização das políticas públicas criadas (ou reforçadas) com a nova lei. Subsidiariamente, são sugeridas algumas possíveis implicações e desafios dessas propostas para o caso brasileiro.

Iniciamos com a análise das principais mudanças realizadas na Farm Bill para, em seguida, relacionarmos os principais motivos que levaram as autoridades norte-americanas ligadas ao setor rural a conceder um peso maior ao seguro agrícola nesta edição da lei ao mesmo tempo que anunciam a redução dos recursos alocados para os programas de pagamentos diretos e contracíclicos relativos às *commodities*. Na terceira parte do texto, detalhamos os principais instrumentos de seguro agrícola constantes na Farm Bill de 2014, destacando as lavouras para as quais são direcionados e seus mecanismos de operacionalização. A seguir, relacionamos alguns impactos das políticas de seguro agrícola sobre o setor agropecuário norte-americano, sublinhando as principais lavouras e produtores favorecidos. E, por fim, à guisa de conclusão, discutimos, em caráter subsidiário e provocativo, algumas possíveis implicações que essa experiência pode trazer para o caso brasileiro.

## A Farm Bill de 2014

Segundo estimativas do CBO, o custo total dos programas mandatários da Farm Bill (sem incluir, portanto, o custo dos programas com financiamento discricionário<sup>3</sup> que estão sujeitos à aprovação anual) é de US\$ 489 bilhões em 2014-2018, dos quais US\$ 391 bilhões são direcionados aos programas de nutrição (80% dos gastos) e US\$ 98 bilhões, a programas relacionados à produção agrícola (CBO, 2014; JOHNSON e MONKE, 2014). No que concerne à dimensão agrícola, o seguro agrícola representa gastos de US\$ 41 bilhões, ao passo que

1 Uma versão ampliada deste texto foi publicada originalmente em *Texto de Conjuntura no 4*. Projeto de cooperação técnica UTF/BRA/083/BRA. Rio de Janeiro: Oppa/CPDA/UFRRJ, julho de 2014.

2 Para informações adicionais sobre a criação e a trajetória da Farm Bill – desde a Grande Depressão, período em que foi criada, até os dias de hoje – e as principais modificações introduzidas pela versão de 2014, ver Johnson e Monke (2014) e Kato e Leite (2014).

3 Os programas financiados com fundos mandatários correspondem àqueles estabelecidos pelo Congresso por meio de leis. Estas últimas estabelecem os programas federais e definem os fundos necessários para manter esses programas operando. O Congresso não pode reduzir seus fundos sem que se realize uma mudança nas leis. Os programas financiados por fundos mandatários ficam excluídos do processo orçamentário normal, que precisa ser negociado, a cada ano, entre o presidente e o Congresso.

US\$ 28 bilhões são aplicados em programas de conservação e US\$ 24 bilhões, em programas para *commodities*. Juntos, correspondem a 13% da Farm Bill. Cerca de US\$ 4 bilhões são distribuídos em programas de comercialização, horticultura, pesquisa e bioenergia.

A comparação dos gastos previstos na Farm Bill de 2008 para 2014-2018 com aqueles indicados na nova lei de 2014 (cf. Quadros 1 e 2) revela uma redução de US\$ 5,3 bilhões em cinco anos, segundo dados do CBO. Os títulos responsáveis pelas maiores quedas foram aqueles referentes aos subsídios para a produção de *commodities* (corte de US\$ 6,332 bilhões), aos programas de nutrição e de conservação. Baseando-se nessas estimativas do CBO, o grosso dos cortes nas *commodities* foi observado na política de pagamentos diretos (US\$ 18,153 bilhões) concedidos aos produtores.

Quadro 1. Previsões de gastos diretos da Farm Bill de janeiro de 2014 estimados pelo Congressional Budget Office (CBO) por título (em bilhões de dólares, para dois períodos: 2014-2018 e 2014-2023)

Títulos da Lei	2014-2018	2014-2023
Título I – <i>Commodities</i>	23,5	44,5
Título II – Conservação	28,2	57,6
Título III – Comercialização	1,8	3,6
Título IV – Nutrição	390,6	756,4
Título V – Crédito	-1,01	-2,2
Título VI – Desenvolvimento rural	218	241
Título VII – Pesquisa, extensão e outros assuntos	0,8	1,2
Título VIII – Serviços florestais	0,008	13
Título IX – Energia	0,62	1,12
Título X – Horticultura	0,9	1,7
Título XI – Seguro agrícola	41,42	89,8
Título XII – Diversos	1,5	2,4
Total	488,631	956,401

Fonte: CBO (2014).

Quadro 2. Mudanças nos gastos orçamentários previstos na Farm Bill 2014 em comparação com o que estava estabelecido na Farm Bill de 2008 (em bilhões de dólares, para dois períodos: 2014-2018 e 2014-2023)

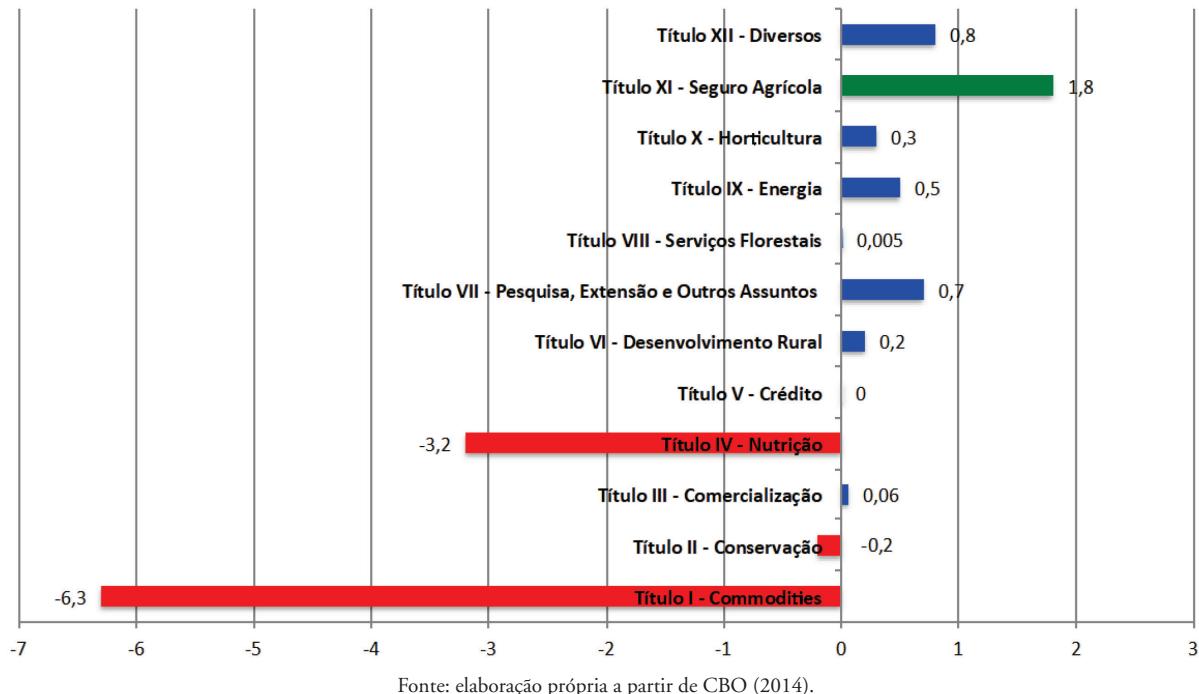
Títulos	2014-2018	2014-2023
Título I – <i>Commodities</i>	-6,3	-14,3
Título II – Conservação	-0,2	-3,9
Título III – Comercialização	0,06	0,1
Título IV – Nutrição	-3,2	-8
Título V – Crédito	0	0
Título VI – Desenvolvimento rural	0,2	0,2
Título VII – Pesquisa, extensão e outros assuntos	0,7	1,2
Título VIII – Serviços florestais	0,005	0,01
Título IX – Energia	0,5	0,8
Título X – Horticultura	0,3	0,7
Título XI – Seguro agrícola	1,8	5,7
Título XII – Diversos	0,8	0,9
Total	-5,335	-16,59

Fonte: CBO (2014).

Com a Farm Bill de 2014, chama atenção, em matéria de gastos previstos, o montante de cortes observados no título relacionado às *commodities* e aos programas de nutrição. Em contrapartida, outros títulos tiveram aumento de gastos, como seguro agrícola (de longe o que teve maior acréscimo), pesquisa, bioenergia, horticultura, desenvolvimento rural, comercialização, serviços florestais e outros. Os recursos aplicados no seguro

agrícola cresceram US\$ 5,7 bilhões em 2014-2023 (ver Quadro 2 e Figura 1). Num período de cinco anos (2014-2018), e no que concerne à sua dimensão agrícola, enquanto a nova Farm Bill corta US\$ 6,332 bilhões dos pagamentos diretos e contracíclicos relativos às *commodities*, aumenta em cerca de US\$ 1,828 bilhão os gastos em instrumentos de seguro agrícola que visam à redução do risco a que estão submetidos os produtores.

Figura 1. Efeitos da Farm Bill de 2014 sobre os gastos previstos para 2014-2018 (valores em US\$ bilhões)



Fonte: elaboração própria a partir de CBO (2014).

O seguro é um instrumento de política agrícola que tem como objetivo reduzir os elevados riscos e incertezas a que estão submetidas as atividades agrícolas e que podem decorrer, entre outras razões, da instabilidade climática, de condições sanitárias e de oscilações de mercado (GUIMARÃES e NOGUEIRA, 2009, p. 29). A nova lei amplia, portanto, o leque de seguros subsidiados disponível aos produtores em diferentes lavouras. O governo subsidia também uma parte do prêmio que o produtor tem de pagar no momento da ativação do seguro, como veremos adiante, procurando tornar a política de seguros mais atrativa para os produtores agrícolas, em particular para aqueles que possuem áreas menores, baixa capacidade de investimento e/ou que estão iniciando sua trajetória na produção agrícola (*beginning farmers*).

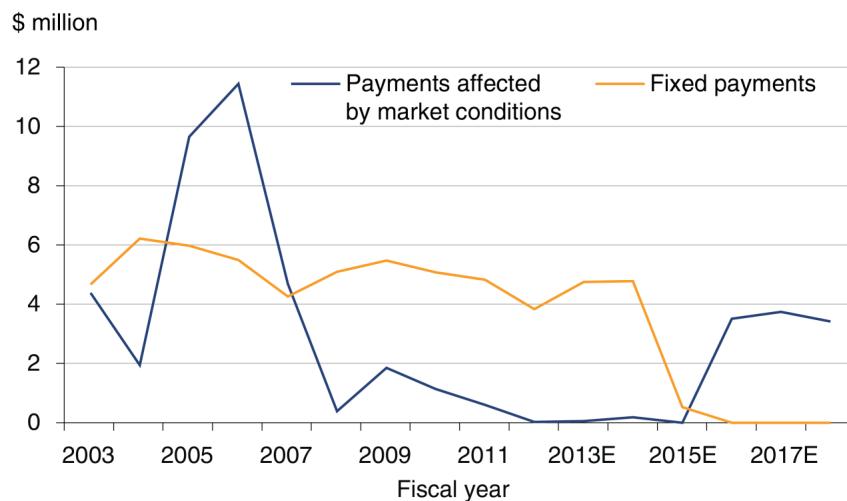
A Figura 2 sugere que os recursos suprimidos nas modalidades de políticas que envolvem pagamentos diretos e contracíclicos (pagamentos afetados pelas condições do mercado) “reapareceram” no capítulo destinado aos seguros (KATO e LEITE, 2014, p. 7). Johnson e Monke (2014) observam que a maior parte desse aumento de recursos foi destinada a dois novos instrumentos de seguro agrícola (ver Quadro 3) – o primeiro direcionado ao algodão (o Stax) e o segundo, a outros produtos (a opção de cobertura complementar) –, bem como à realização de ajustes no histórico de produtividade dos produtores (atualização dos índices de produtividade). Em contrapartida, houve uma redução no prêmio por seguro agrícola para catástrofes, no nível de cobertura por prática e nos efeitos de participação no programa das *commodities*.

Smith (2014, p. 2) destaca algumas razões político-econômicas que influenciaram o debate em torno da Farm Bill, ajudando a definir os caminhos pelos quais a nova lei foi negociada e adquiriu sua configuração final.

A primeira está relacionada ao contexto de grandes déficits orçamentários enfrentados pelo governo federal norte-americano em 2010-2011 (momento prévio ao debate da lei), que atingiram cerca de 7% do Produto Nacional Bruto. Esse fator ampliou a pressão política e influenciou a opinião pública a apoiar a realização de cortes nos orçamentos, colocando na berlinda os gastos com programas sociais (em particular, os de nutrição) e com políticas de apoio aos setores agrícolas. Ademais, favoreceu e estimulou a crescente pressão política exercida sobretudo pelos republicanos (especialmente o Tea Party) pela redução dos programas de nutrição, uma tradi-

cional bandeira do Partido Democrata desde os tempos do New Deal. Em paralelo, ocorreu o fortalecimento de congressistas sem ligação com os setores rurais que defendiam cortes em programas agrícolas e de apoio ao desenvolvimento rural, considerados caros, pouco eficientes e desnecessários.

Figura 2. Pagamentos fixos versus pagamentos variáveis dos Programas de Commodities da FarmBill (ano fiscal)



Nota: em dólares constantes de 2012, assumindo uma inflação de 2% para o período 2014-2018. E = estimado.

Quadro 3. Mudanças nos gastos previstos para o seguro agrícola pela Farm Bill de 2014 em comparação com os recursos previstos pela Farm Bill de 2008 (em milhões de dólares, para dois períodos: 2014-2018 e 2014-2023)

Instrumentos	2014-2018	2014-2023
Opção de cobertura complementar	544	1.716
Cobertura de margem de culturas	15	40
Prêmio por seguro agrícola para catástrofes	-154	-426
Unidades empresariais irrigadas e não irrigadas	188	533
Ajustes no histórico de produtividades	120	357
Produção vegetal em áreas nativas (pradarias)	-34	-114
Nível de cobertura por prática	60	168
Provisões para produtores iniciantes	84	261
Stax	1.054	3.288
Cobertura para receita do amendoim	44	119
Implementação	55	70
Fraude no seguro agrícola	36	81
Políticas de pesquisa e desenvolvimento	16	36
Seguro agrícola para produtos orgânicos	3	8
Seguro agrícola baseado em clima	37	50
Efeitos de participação no programa das <i>commodities</i>	-240	-464
Total	1.828	5.722

Fonte: CBO (2014).

Ao mesmo tempo que cresciam as pressões pela redução dos instrumentos de apoio e sustentação da renda de setores agrícolas, aumentavam, no entanto, os custos e os problemas (ambientais, econômicos e sociais) derivados das severas secas que atingiram os Estados Unidos nas últimas décadas, colocando na agenda política a problemática das inter-relações entre seca, produção agrícola, redução dos riscos climáticos e segurança

alimentar. Segundo o Centro para Mudanças Climáticas e Soluções em Energia (CENTER FOR CLIMATE AND ENERGY SOLUTIONS, 2014), as secas recentes nos Estados Unidos têm se mostrado as mais caras em décadas, chegando a seu ápice em 2012, quando cerca de 81% do território norte-americano se encontrava em condições de seca excepcional, o que resultou em prejuízos de mais de US\$ 30 bilhões. A conjuntura de aquecimento global e de mudanças climáticas tende a agravar esse quadro no futuro. A situação de seca permanece até hoje em alguns estados norte-americanos, de modo que mais de 30% do país registra seca moderada a severa, com impactos significativos principalmente sobre a produção de grãos.

Para Bureau, Laborde e Orden (2014), da perspectiva dos mercados agrícolas globais, a reforma da Farm Bill de 2014 só pode ser compreendida se levarmos em conta dois aspectos. O primeiro diz respeito ao patamar elevado de preços dos produtos agrícolas transacionados nos mercados globais, que ganhou força após 2008 (FAO, 2009). Para esses autores, o contexto de volatilidade e de alta dos preços dos mercados, acentuado pelas mudanças climáticas, tem levado os governos dos países a reverem suas políticas de apoio à agricultura, com a criação de novos instrumentos com o objetivo de proteger seus produtores da incerteza e dos riscos daí resultantes.

Um outro fator que deve ser considerado a partir de uma ótica de economia política internacional é o fracasso das negociações agrícolas na Rodada de Doha. Nesse sentido, Smith (2014, p. 11) destaca que a Farm Bill de 2014 também refletiria essa situação. Dessa forma, a nova política teria como um de seus propósitos indicar a intenção dos Estados Unidos de liderarem a substituição de instrumentos de pagamentos diretos por outros considerados “politicamente corretos”, da perspectiva da redução do protecionismo agrícola, nas instituições e instâncias globais de regulação comercial. Ao substituir pagamentos diretos e contracíclicos por diferentes seguros agrícolas atrelados às variações dos mercados (cf. Figura 2), a nova política possibilitaria um melhor posicionamento do país nas arenas internacionais de negociação comercial, com maior legitimidade para pressionar em favor de mudanças na mesma direção nas políticas agrícolas dos países, em especial da União Europeia (KATO e LEITE, 2014).

## O seguro agrícola na nova lei e seus principais instrumentos

Vejamos agora, em separado, os principais programas que foram criados e as modificações trazidas pela nova lei para o seguro agrícola (EUA, 2014). Uma das características da nova lei é a possibilidade que ela traz de combinação de programas do título Commodities com opções de seguro complementar. Sendo assim, optamos por incluir os dois principais programas dirigidos às *commodities* (a seguir).

### *Programa de cobertura por perdas em preços (Price Loss Coverage)*

Esse programa realiza um pagamento ao produtor sempre que o preço de mercado se encontra mais baixo do que o preço de referência, que é estabelecido pela Secretaria de Agricultura para cada produto agrícola coberto. Toda vez que o preço de mercado médio nacional para aquele produto for menor que o estabelecido como referência, o produtor recebe um pagamento equivalente à diferença entre os dois preços (cobertura pela perda de preço). Por essa modalidade, o produtor define uma produção base que é obtida pela multiplicação da área dedicada à lavoura pela produtividade (informadas pela média de dados históricos). Essa produção base é utilizada no cálculo do montante do pagamento que o produtor deve receber ao acionar o seguro. Os produtores podem optar por utilizar valores de 1980 ou atualizá-los para dados mais recentes para as áreas plantadas (2009-2012) e produtividades obtidas. Quando utiliza dados mais antigos, o produtor recebe sobre 85% da sua produção base. Caso se baseie em dados atualizados, recebe sobre 90% da média de produtividade para aquele produto em cinco anos (2008-2012). Os produtores são estimulados a atualizar seus dados de produção em virtude dos ganhos em produtividade que obtiveram nos últimos anos, o que tende a ampliar os apoios recebidos.

Smith (2014, p.6) destaca que o PLC é bastante semelhante ao programa de pagamentos contracíclicos. A diferença é que o preço utilizado no PLC é maior, se comparado com o anterior, bem como é maior também a produção base que determina os pagamentos para as lavouras em questão (os valores atualizados tendem a ser mais altos).

### *Cobertura por risco agrícola (Agricultural Risk Coverage)*

O programa realiza um pagamento quando a receita média do produtor relativa a uma determinada lavoura ou a receita do condado para uma determinada lavoura (o agricultor escolhe a melhor opção) é menor que 86% de um valor estabelecido como *benchmark* (que é a média histórica de receita por acre nos últimos cinco anos). Por acre, os pagamentos ARC tendem a exceder 10% da receita média histórica dos cinco últimos anos (SMITH, 2014, p. 6). O autor destaca que se trata de um programa de perdas superficiais, ou seja, que cobre pequenas oscilações na receita derivadas de perda na produtividade ou de baixa nos preços.

Nesse programa, o produtor deve optar por pagamentos realizados com base nos dados históricos da propriedade ou do condado. Se optar pelo programa individual, o pagamento é realizado sobre 65% dos acres base para as lavouras inscritas no programa, podendo registrar todas as lavouras. Se optar pela referência do condado, recebe sobre 85%. Como se baseia no cálculo da receita nos últimos cinco anos, o patamar de receita que ativa o seguro tende a ser diferente para cada período de tempo.

A Farm Bill de 2014 estabelece que o produtor deve optar por um desses dois programas, contabilizados no título de Commodities, e essa decisão se dá em etapa independente da decisão de compra de um seguro agrícola. Contudo, enquanto o produtor tem a opção de contratar um seguro subsidiado para “perdas superficiais” (opção de cobertura complementar) ao escolher o PLC, ele não pode fazê-lo no ARC. Outra diferença básica é que, tanto no PLC quanto no ARC, o montante recebido pelo produtor é calculado com base na trajetória passada, enquanto no seguro,<sup>4</sup> os cálculos são realizados somente sobre a área efetivamente plantada (como veremos a seguir).

### *Opção de cobertura complementar (Supplemental Coverage Option)*

A SCO é uma política de redução de perdas que tem como referência uma região mais ampla, como, por exemplo, o condado. Requer a contratação de um seguro individual combinado (baseado em estimativas relacionadas à produção da propriedade) relativo à produtividade ou à receita. Tendo como referência o condado, o produtor pode acessar a cobertura complementar e não necessariamente acionar o seguro individual (ainda que alcance sua estimativa de produtividade ou receita na propriedade, o condado, naquele ano, pode ter sofrido perdas em sua produtividade ou receita). As indenizações são acionadas sempre que o condado apresentar perdas maiores do que 14% e a cobertura da política não pode exceder a diferença entre 86% e o nível de cobertura selecionado pelo produtor.

Adicionalmente, nessa modalidade, o produtor só paga 35% do prêmio estabelecido, pois o restante é subsidiado pelo governo (65%). Está disponível para todas as lavouras para as quais existem dados suficientes para o desenvolvimento da política. O USDA anunciou planos para desenvolver políticas para o milho, o sorgo, o arroz, a soja, o trigo e o algodão. Para produtores que contratam seguros individuais com coberturas muito elevadas (caso de grandes produtores de milho e soja, por exemplo), o seguro complementar é menos interessante.

### *Stacked Income Protection Plan (Stax)*

É um programa novo (entrou em vigor em 2015) que se volta especificamente para o algodão herbáceo, tendo sido aquele que teve mais aportes de recursos (aumento de US\$ 1,05 bilhão em 2014-2018) na Farm Bill de 2014. Como essa lei retirou o algodão da lista de *commodities* cobertas, o programa foi criado para atender especificamente esses produtores. Shields (2014, p. 4) destaca que essa mudança nas políticas de apoio ao algodão foi realizada com o objetivo de resolver a disputa comercial na OMC com os produtores do Brasil, fortalecendo a posição norte-americana e não deixando tão evidentes as distorções que as políticas de apoio poderiam provocar no mercado internacional.

O Stax é uma política de seguro agrícola que cobre toda a área com base nas receitas do produtor, podendo ser adquirida como uma política independente para a cobertura primária ou combinada com uma política para

<sup>4</sup> Com a nova Farm Bill, o leque de commodities que passa a ser atendido pelo seguro agrícola se amplia de forma significativa. As políticas de seguro estão disponíveis para cerca de 130 culturas (trigo, soja, amendoim, arroz, culturas de especialidades – frutas, nozes etc. –, pasto e pastagens, culturas forrageiras, entre outros). Os produtos que, porventura, não estiverem incluídos nessa listagem podem acessar o Programa de Assistência a Desastres em Lavouras não Cobertas. Com a nova Farm Bill, o algodão é retirado da lista de commodities cobertas e passa a contar com um instrumento de seguro exclusivo, o Stax.

perdas individuais ou de área. O governo norte-americano arca com boa parte do custo do prêmio desse seguro por meio de um subsídio de 80% do prêmio e do pagamento dos custos de operacionalização. A indenização do Stax é acionada sempre que a receita real do condado é menor que 90% daquela esperada.

### ***“Unidades empresariais” e garantias de rendimento***

Com o objetivo de proporcionar maior cobertura para produtores tanto com lavouras irrigadas quanto não irrigadas, as lavouras são diferenciadas por tipos de empresas.<sup>5</sup> Essa distinção aumenta as possibilidades de proteção ao risco para os produtores uma vez que perdas em terras de sequeiro são bem distintas e não podem ser medidas pela produtividade obtida em terras irrigadas, o que acontece quando essas culturas não são diferenciadas (SHIELDS, 2014).

Outra preocupação, nos anos recentes, tem sido a defasagem no cálculo das produtividades para estabelecer a garantia do seguro, tendo em vista que estas últimas são baseadas em indicadores históricos de quatro a 10 anos. A Farm Bill permite um *plug yield* para casos em que o rendimento real do produtor para um determinado ano é menor que 60% do “rendimento de transição”, baseado na média de produtividade de 10 anos do condado. Esse *plug* permite a substituição de uma produtividade real baixa por uma produtividade equivalente a 60% da produtividade de transição. A nova Farm Bill estabelece ainda que, quando o valor médio da produtividade real for menor que 50% daquela observada no condado (em média de 10 anos) para um determinado ano, ele pode ser excluído do cálculo.

### ***Programa de proteção à margem dos laticínios (Dairy Margin Protection Program)***

Trata-se de um programa de perdas superficiais que oferece pagamentos aos produtores sempre que as margens reais dos lácteos estão abaixo da margem escolhida pelo produtor para o ano. O programa procura proteger as margens de lucros dos produtores (e não os preços) em ocasiões de ocorrência de catástrofes ou de períodos prolongados de margens baixas para os lácteos. É calculado pela diferença entre o preço do leite e uma fórmula que estima o custo com a alimentação dos animais. A cobertura é limitada ao volume de leite produzido historicamente pelo criador (definido pelo nível mais elevado de produção em 2011, 2012 ou 2013). Inclui também um programa de seguro complementar subsidiado que permite que os produtores ampliem a cobertura.

### ***Programa de seguro para amendoim e arroz***

A nova Farm Bill estabelece um seguro de receita para o amendoim e um seguro de margem de lucro para o arroz com início em 2015. Por muitos anos, os produtores de arroz estiveram interessados em proteger suas margens de lucro contra o aumento no preço dos insumos. Em relação ao amendoim, a política de receita determina que se use o preço de Rotterdam ou outro preço determinado pela Secretaria de Agricultura. No entanto, como aponta Shields (2014), é complicado estabelecer o preço em se tratando do amendoim, pois seu mercado se caracteriza por uma elevada concentração na compra, com duas empresas adquirindo mais de 80% do amendoim produzido.

### ***Disposições para produtores de lavouras diferenciadas (Specialty Crop)***

As políticas federais de seguro agrícola estão disponíveis para mais de 80 lavouras de especialidades como frutas, nozes, vegetais diversos e culturas de viveiros, compondo a principal rede de segurança financeira para esses produtores. A Farm Bill procura melhorar a rede de segurança para essas culturas tendo em vista que elas não são elegíveis para programas de apoio à produção de *commodities* agrícolas (SHIELDS, 2014).

### ***Seguro para a unidade produtiva como um todo (Whole Farm Insurance)***

O Departamento de Agricultura pretende conduzir mais pesquisas em seguros para a receita de toda a unidade produtiva de modo a permitir uma cobertura mais completa do que aquela encontrada nas políticas de receita bruta ajustada (Adjusted Gross Revenue) e AGR-Lite, que asseguram a receita de toda a unidade produtiva (e não apenas de determinada lavoura). Esse programa sempre sofreu limitações, tendo em vista que a análise do todo é sempre complexa. As disposições na Farm Bill incluem um aumento na cobertura disponível (de 80

<sup>5</sup> Uma empresa corresponde à extensão de terra com determinada lavoura que existe num condado.

para 85%). O seu público, por sua vez, é ampliado de forma a incluir produtores que vendem diretamente para consumidores, produtores diversificados que produzem *commodities*, especialidades, produtos para a indústria, animais e que realizem aquicultura (SHIELDS, 2014).

### ***Preço dos produtos orgânicos no seguro agrícola***

A lei atual requer que a Corporação Federal de Seguro Agrícola amplie a cobertura para as lavouras orgânicas e determinou a eliminação da sobretaxa de 5% nos prêmios que penalizavam lavouras orgânicas. Para refletir seus valores mais elevados e proporcionar uma proteção adicional a esses produtos, a determinação de preço para produtos agrícolas já está disponível para 16 culturas<sup>6</sup> em 2014 (SHIELDS, 2014). A Farm Bill de 2014 estabelece que os preços refletem os dos produtos orgânicos (e não convencionais) e passa a permitir que os produtores optem por pagar um prêmio mais alto de forma a cobrir os preços mais elevados de produtos orgânicos.

### ***Dispositivos para conservação***

De acordo com a Farm Bill de 2014, os subsídios para os prêmios dos seguros agrícolas só serão postos em prática se os produtores estiverem de acordo com os condicionantes da conservação e das ações de conservação para terras erodidas (SHIELDS, 2014). Na antiga Farm Bill, as condições de critérios de conservação se aplicavam apenas aos programas de *commodities*, mas não ao seguro agrícola. Isso mudou. Atualmente, o produtor perde o direito ao subsídio do prêmio se estiver fora das condições de conservação de zonas úmidas e de terras erodidas (COBLE, BARNABY e JONES, 2014).

### ***Dispositivos para produtores iniciantes (Beginning Farmers)***

Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento de uma nova geração de produtores, a Farm Bill realiza mudanças visando impulsionar suas vidas. Produtores iniciantes são aqueles que ainda não operam ou gerenciam uma propriedade ativamente. Esses passam a contar com condições diferenciadas ao acessar o seguro de distintos formatos ou ao lidar com outros instrumentos (SHIELDS, 2014). A nova Farm Bill aumenta o montante de microcrédito disponível para esse público, proporciona assistência adicional em face de desastres naturais e, nos seus cálculos, deixa de considerar a experiência anterior (que, no caso desses produtores, pode ter sido insuficiente).

### ***Prêmios subsidiados***

Ao contrário dos programas de *commodities*, o seguro federal agrícola não tem uma renda limite que determine a sua elegibilidade e os tetos para os subsídios (SHIELDS, 2014). Desde 1980, com o Ato de Melhoramento do Seguro Agrícola (Crop Insurance Improvement Act), o governo norte-americano concede subsídios ao prêmio pago pelos produtores e às companhias privadas de seguro por meio do custeamento dos gastos operacionais e da concessão de incentivos para a pesquisa e o desenvolvimento de novos produtos de seguro. A nova Farm Bill mantém esses subsídios nas suas diferentes políticas e aplica taxas diferenciadas quando envolvem um público-alvo, lavouras ou regiões prioritárias, como na situação de agricultores iniciantes, lavouras de especialidades etc. Bureau, Laborde e Orden (2014, p. 61) destacam que a nova Farm Bill pode ampliar os subsídios aos seguros de duas formas principais: primeiro, novos subsídios são criados com o objetivo de impulsionar lavouras específicas sempre que as receitas para essas culturas declinarem abaixo de um nível de referência num determinado ano - o que se denomina programa contra perdas superficiais (são inferiores às perdas que ativam o pagamento de indenizações pelo seguro agrícola individual); o segundo caso está relacionado ao fortalecimento, na nova lei, de proteção aos produtores de certas lavouras contra perdas que envolvem muitos anos consecutivos.

Um dos temas mais controversos da nova lei é a manutenção de subsídios em prêmios voltados para produtores que já possuem uma renda elevada.

<sup>6</sup> A Farm Bill de 2014 acrescentou oito: aveia, hortelã-pimenta, damascos, maçãs, mirtilo, amêndoas, peras, uvas destinadas a consumo/suco e outras frutas. Além disso, outras culturas já estavam incluídas na antiga lei: milho, soja, algodão, tomate e abacate.

## *Prioridades de pesquisa*

A Risk Management Agency (RMA) é requerida para conduzir pesquisas que permitam ampliar o conhecimento sobre o seguro, melhorando sua operacionalização e favorecendo a inovação com a criação de novos produtos mais aderentes à realidade e às especificidades dos produtores. Alguns temas priorizados são: a) produtores de lavouras específicas para segurança alimentar e perdas relacionadas a contaminação; b) produtores de porco em situações de doença; c) produtores de bagre contra a redução na margem entre os preços de mercado e os custos de produção; d) produtores comerciais de frango contra rupturas nos negócios causadas por falência etc.

## **A dimensão não discriminatória do seguro agrícola**

Ressaltamos aqui um aspecto mantido pela Farm Bill 2014: a relação do seguro com a Lei norte-americana de Direitos Civis de 1964. A USDA proíbe expressamente a discriminação contra seus clientes, dispendo que nenhuma pessoa (em virtude de raça, cor ou outro fator) possa ser excluída do seguro agrícola (EUA, 2013).

Após anos de implementação de políticas diferenciadas de seguro agrícola (a primeira datando de 1930) e com base em muitos estudos, Guimarães e Nogueira (2009, p. 45) consideram que, atualmente, o seguro agrícola norte-americano se encontra maduro e consolidado no rol das mais importantes políticas de apoio disponíveis aos produtores rurais, sendo um dos principais pilares de sua rede de segurança financeira, com importantes impactos sobre o setor agrícola daquele país.

Em primeiro lugar, pode-se constatar que o programa se tornou um importante mecanismo de transferência de renda para o setor rural. Goodwin (2001, p. 643 *apud* GUIMARÃES e NOGUEIRA, 2009, p. 45) destaca que, no programa, em média, para cada dólar pago por participante, foi recebido US\$ 1,88 em indenização, descaracterizando-o como um programa de seguro normal (operado em bases privadas) e se destacando o papel central do Estado em sua sustentação. Assim, devido à grande quantidade de subsídios e de apoios que combina, o seguro tem se caracterizado mais como um mecanismo que amplia a renda do setor rural e agrícola do que como um instrumento de gestão de riscos.

Em segundo lugar, pode-se perceber que essa transferência de renda não tem abrangido todo o território nacional e todos os segmentos sociais do campo agrícola de forma indiferenciada. O seguro ainda se restringe a um número limitado de produtores, priorizando ou sendo mais acessado por certo perfil de agricultor com vocações diferenciadas e situado em determinadas áreas e regiões geográficas. Ao longo dessa trajetória, os produtores de soja e de milho do Meio-Oeste têm sido aqueles que obtêm, tradicionalmente, os melhores resultados. Estudos como o de Skees (1999 *apud* GUIMARÃES e NOGUEIRA, 2009, p. 46) sugerem que, ao reduzir os riscos associados aos investimentos, o efeito dos subsídios tem sido de realocação dos fatores de produção na agricultura, rebatendo na valorização de ativos, sobretudo no principal fator de produção, a terra. Com isso, são os proprietários da terra, e nem sempre os produtores, aqueles beneficiados pela política do seguro.

A força com que a política impacta as decisões de produção dos agentes é outro aspecto bastante destacado. Ao permitir uma redução nos riscos envolvidos, a política de seguro acaba contribuindo para a ampliação da área cultivada e da produção de determinados produtos agrícolas, o que pode ter impacto nos preços respectivos. Assim, tendo em vista os custos envolvidos no programa, os produtores com menores riscos tendem a apresentar uma elasticidade mais baixa em relação ao aumento do preço dos prêmios (produtores de menor risco desistem ou mudam de seguro mais rapidamente do que os de maior risco). Não raro, áreas e regiões que apresentam riscos (o prêmio que reflete a expectativa de risco) mais elevados tendem também a concentrar maiores fluxos de transferência de renda via seguro agrícola (SHIELDS, 2014).

No que concerne à análise do seguro agrícola como instrumento estratégico da Farm Bill, levantamos alguns elementos que podem nos ajudar a pensar o caso brasileiro, como veremos ao final deste ensaio. São eles:

## *A experiência e a dimensão do aprendizado no seguro agrícola*

Na análise da Farm Bill e, em especial, no desenho de seu sistema de seguros agrícolas, destaca-se o peso da dimensão do aprendizado e das experiências passadas. A experiência passada, a realização cumulativa de ajustes na política e a repetição das operações de seguro parecem ter tido, no caso norte-americano, um importante papel em gerar confiança no sistema e facilitar a implementação da política. Isso contribui para a redução, ao

longo dos anos, dos custos de informação e de transação e para a melhoria da articulação entre os gestores públicos da política, as seguradoras privadas e os produtores que acessam o seguro.

Os Estados Unidos desenvolveram mecanismos formais de gestão de risco agrícola desde o final do século XIX, possuindo, portanto, uma boa tradição na aplicação desse instrumento. O primeiro programa federal de seguro agrícola foi criado ainda na década de 1930, com o objetivo de fomentar a recuperação do setor agrícola dos efeitos combinados da Grande Depressão e da severa tempestade de areia que abateu o país naquela época (Dust Bowl). Nesse período, o programa ainda era experimental e o seguro se limitava às principais zonas produtoras, tendo uma amplitude muito restrita em relação a culturas e produtores. Nesses primeiros anos, o seguro agrícola enfrentou resultados financeiros negativos, recorrendo a sucessivos aportes do Tesouro para cobrir seus déficits (GUIMARÃES e NOGUEIRA, 2009, p. 37; SHIELDS, 2014).

O seguro agrícola permaneceu como um instrumento experimental até a Lei Federal de Seguro Agrícola de 1980 (Federal Crop Insurance Act) (EUA, [s.d.]), que alçou o programa à posição de principal forma de proteção contra desastres naturais. A partir desse período, inúmeras adaptações e mudanças foram realizadas com o objetivo de fomentar a introdução de novos produtos e regiões, como a criação de subsídios ao prêmio pago pelos produtores; a permissão de participação de companhias seguradoras privadas na operacionalização do programa (que é coordenado, em última instância, pela Corporação Federal de Seguro Agrícola); a instituição de subsídios às seguradoras privadas para custear gastos operacionais; o fomento à criação de novos seguros e instrumentos para a realização de pesquisas sobre inovações nessa área, entre outros. Como vimos ao longo deste trabalho, com a Farm Bill de 2014, o seguro agrícola foi fortalecido a partir da criação de novos instrumentos e da ampliação do seu orçamento.

### *A robusta base de informações que permite a operacionalização e a retroalimentação da política*

A operacionalização do seguro agrícola depende diretamente da existência prévia de uma boa base de informações e de agentes capacitados para utilizá-la e interpretá-la. Como envolve a mensuração de perdas agrícolas, projeções e expectativas sobre o futuro, o pagamento de prêmios de seguro e cálculo de indenizações, as questões informacional e de controle/fiscalização se tornam centrais para a boa estruturação de um sistema de seguro agrícola. Essa base informacional, por sua vez, envolve dados de natureza multidisciplinar, dependendo do acesso e da capacidade de análise conjunta de dados climáticos, agronômicos, financeiros e econômicos, políticos e, na medida em que se tem um componente futuro, também especulativos. Ademais, por se tratar de um sistema de seguros que trata de unidades produtivas (propriedades agrícolas, fazendas, lavouras) seguradas e de um sistema federal de seguros, envolve a articulação de informações de origem em diferentes escalas (unidade produtiva, técnicos agrícolas, órgãos e atores do condado, de condados contíguos, regionais e, então, federais).

O desenvolvimento e a operacionalização desse sistema informacional não são atividades simples e dependem de uma grande capacidade de geração, organização, armazenamento e combinação de dados que envolvem diferentes níveis da administração federal. Estes, por sua vez, precisam estar codificados em sistemas capazes de ser manuseados e acessados pelos diferentes atores, públicos e privados, treinados para lidar com o sistema de seguro agrícola. Quanto maior o grau de complexidade dos produtos de seguro existentes, ou seja, o número de instrumentos que oferecem para lidar com as especificidades de determinados produtores, lavouras ou regiões, maior será a exigência de informações diferenciadas e atualizadas. O nível de detalhamento das informações que retroalimentam a política de seguro agrícola norte-americana pode ser ilustrado no grau de especificação que envolve a própria Farm Bill e na lei federal que regulamenta o seguro agrícola, estabelecendo as formas como os cálculos de seguro são realizados, os indicadores de referência que são utilizados e as bases informacionais que são priorizadas na operacionalização do seguro.

Como no item anterior, a capacidade de armazenamento e operacionalização desse(s) banco(s) informacional(is) é incrementada com o tempo de uso e com o acúmulo de experiências, adaptações e inovações. A nova Farm Bill norte-americana apresenta, nessa direção, alguns instrumentos que visam ao aperfeiçoamento de seu sistema informacional, procurando ampliar sua capacidade para lidar com lavouras específicas (como as de especialidades) e com diferentes tipos de produtores (iniciantes e desfavorecidos), estimulando a atualização

de seus dados, bem como apresentando instrumentos diferenciados que procuram estimular a pesquisa (pública e privada) sobre temas importantes para a geração de inovação no seguro.

### ***O arranjo institucional que sustenta a política***

O Programa Federal de Seguro Agrícola é autorizado pela Lei Federal de Seguro Agrícola. Para ser posto em prática, ele conta com um robusto arranjo institucional que envolve, para além de produtores agrícolas, uma gama de instituições públicas e privadas. Segundo relatam alguns estudos (SHIELDS, 2014; GUIMARÃES e NOGUEIRA, 2009), desde o final do século XIX, a iniciativa privada realizou, sem sucesso, tentativas de estruturar produtos de seguro agrícola. Mesmo sem a ocorrência de grandes catástrofes, essas tentativas não foram adiante, apresentando constantemente grandes déficits que colocavam em risco sua continuidade. Como resultado, o seguro agrícola acabava sempre muito limitado a determinadas regiões e a alguns públicos mais capitalizados. Essas experiências acabaram fortalecendo a perspectiva de que o Estado estaria em melhor posição para articular e comandar a política de seguro agrícola. Adicionalmente, Shields (2014, p. 2) destaca o papel estratégico das instituições públicas na expansão da capilaridade do seguro agrícola: como o prêmio necessário para cobrir seu custo é normalmente maior do que o montante que os produtores estão dispostos a pagar, os órgãos governamentais precisam entrar com subsídios de modo a tornar os seguros mais acessíveis aos produtores e ampliar o público beneficiário (o que não seria possível em uma lógica puramente privada).

Em função disso, a partir da década de 1930, o Estado norte-americano foi progressivamente criando instituições públicas que se tornaram responsáveis pela operacionalização do seguro agrícola. A Corporação Federal de Seguro Agrícola (FCIC, na sigla em inglês) é uma instituição pública criada em 1938 para operacionalizar o programa de seguro agrícola e que, a partir de 1980, deixou de ser experimental e passou a cobrir todo o território nacional (EUA, [s.d.]). Ela é responsável pela formulação de políticas para o desenvolvimento do seguro agrícola, pela administração dos programas e pela condução de pesquisas relacionadas a esse tema (GUIMARÃES e NOGUEIRA, 2009, p. 36). O programa é administrado, em nome da FCIC, pela Agência de Gerenciamento de Risco (RMA, na sigla em inglês) do Departamento Norte-Americano de Agricultura (USDA). A RMA foi criada em 1996 com a finalidade de administrar os programas a cargo da FCIC e as atividades que não estão relacionadas ao seguro agrícola, mas que dão suporte ao desenvolvimento da agricultura, como a pesquisa e a educação (EUA, [s.d.]).

O Programa Federal de Seguro Agrícola foi, assim, totalmente estruturado para operar por meio de um arranjo de cooperação entre instituições públicas e privadas e as seguradoras. A RMA aprova e dá suporte ao desenvolvimento de produtos, desenvolve e aprova as taxas de prêmio dos seguros, administra os subsídios aos prêmios, auxilia algumas operações administrativas e operacionais das seguradoras privadas e estabelece um sofisticado sistema de resseguro. Adicionalmente, ela também apoia programas de educação e de pesquisa relacionados à atividade de gerenciamento de riscos e a temáticas correlatas aos seguros (SHIELDS, 2014).

Aproximadamente 19 empresas privadas atuam no seguro agrícola, sendo responsáveis pela capitalização, comercialização e amplitude do sistema de seguro por meio de uma ampla rede de agentes e técnicos. Essas companhias repartem, portanto, os riscos do seguro com o Estado. Assim, com o objetivo de reassegurar e dar maior suporte às atividades das seguradoras privadas, foi criado um esquema especial de resseguro que está promulgado no Acordo de Resseguro Padrão (SRA, na sigla em inglês), negociado a cada cinco anos (GUIMARÃES e NOGUEIRA, 2009, p. 37). Desde o subsídio às estimativas de despesas administrativas e operacionais até a política de retenção, cessão e compartilhamento de riscos, lucros e perdas, todos os aspectos do seguro são estabelecidos nesse acordo.

Guimarães e Nogueira (2009, p. 43) destacam que o sistema de resseguro é a peça chave do programa de seguro agrícola norte-americano. Como as seguradoras não podem reter a totalidade dos riscos associados ao seguro, uma parte do prêmio e da responsabilidade é repassada à FCIC. No relacionamento com a FCIC, a seguradora privada escolhe entre três fundos para direcionar suas apólices: o Fundo de Risco Associado (Assigned Risk Fund), o Fundo de Desenvolvimento (Developmental Fund) e o Fundo Comercial (Commercial Fund). Cada um deles apresenta um nível próprio de exigência em termos de riscos e de políticas de compartilhamento de perdas e lucros. Para o Fundo de Risco Associado, são direcionadas as apólices consideradas de maior risco. Com ele, o risco varia de 10% a 75%. Para o Fundo de Desenvolvimento, são direcionadas as apólices de risco

intermediário que encontram dificuldades para serem negociadas em bases totalmente comerciais. Com ele, as seguradoras retêm, no mínimo, 35% do prêmio e da exposição. Há também o Fundo Comercial, para o qual são direcionadas as apólices com os melhores riscos, ou seja, com menores possibilidades de perdas. Nesse caso, a seguradora retém, ao menos, 50% do prêmio e do risco.

Esse sofisticado arranjo institucional permite uma divisão de tarefas, riscos e lucros entre a iniciativa privada e os órgãos públicos e tem o objetivo de dar maior agilidade aos agentes e possibilitar maior adaptação do seguro às necessidades e às características do produtor que está acessando a política pública. Por outro lado, como o seguro é fornecido por empresas privadas que também são reasseguradas pelo governo, isso implica que, para além dos produtores rurais, todo um setor empresarial privado é beneficiado pela nova política, o que reforça a maior financeirização da atividade agrícola, puxada, nesse caso, pela política governamental.

## À guisa de conclusão: lições para o caso brasileiro

No momento atual, e não apenas restrito à experiência norte-americana, o seguro agrícola tende a ser, cada vez mais, uma política pública favorecida na medida em que se diferencia dos pagamentos diretos e, ao mesmo tempo, permite lidar de forma menos traumática com a instabilidade dos mercados globais e dos efeitos do aquecimento global. Assim, ao mesmo tempo que constitui uma política pública que permite uma maior estabilização dos preços agrícolas (ainda que imprimindo algumas distorções), consiste igualmente em um instrumento promissor de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas que ganham destaque no tempo recente e de garantia da segurança alimentar.

Nessa mesma direção, a nova Farm Bill de 2014 e as mudanças que institui no seguro agrícola reforçam o movimento iniciado ainda na década de 1980 no intuito de tornar o seguro agrícola um dos principais instrumentos de apoio à agricultura norte-americana. Na nova lei, o seguro permanece com duas características principais: (1) a de ser uma política não discriminatória, que deve, portanto, ser oferecida a qualquer produtor em qualquer região que nela tenha interesse; e (2) ser, ao mesmo tempo, uma política altamente subsidiada, o que permite compartilhar com a iniciativa privada os riscos inerentes a esse empreendimento. Chama atenção também, no período atual, a tentativa do governo norte-americano de aperfeiçoar os instrumentos de seguro, com destaque para as iniciativas que buscam sua diversificação, aproximando-os e adaptando-os às especificidades de lavouras (de especialidade, empresas irrigadas e não irrigadas, entre outros), de produtores (iniciantes ou desfavorecidos etc.) e de regiões, sejam elas zonas altamente produtivas ou não (indicadores de referência do condado).

Por outro lado, a experiência norte-americana também sugere que o seguro agrícola alcança produtores de forma diferenciada. Produtores expostos a elevados riscos, com produções mais sensíveis e/ou com maiores extensões, tendem a ter maior propensão a contratar o seguro e a ser menos sensíveis a mudanças no seu prêmio. São justamente os maiores produtores que se beneficiam de forma mais constante dos produtos do seguro agrícola, o que, em alguns casos, colocou em debate a coerência (ou não) dos subsídios concedidos a essa política. Para além dessas críticas, é importante entender que ainda restam muitos desafios para que o seguro agrícola consiga efetivamente atingir de forma mais igualitária todos os segmentos do setor agrícola. Com o objetivo de sobrepor essas limitações, o governo norte-americano vem investindo em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, bem como no aprimoramento de suas bases informacionais.

Essa constatação coloca uma importante questão para a nossa análise. Sem ignorar a importância crescente do seguro agrícola no cenário atual, chama atenção, por outro lado, a relevância cada vez mais latente da criação e da implementação de instrumentos diferenciados de políticas públicas que tenham como finalidade diversificar as produções, garantir a permanência de pessoas e famílias no campo, evitar a deterioração dos solos, a contaminação e o desmatamento e conservar as características do meio rural, crescentemente valorizadas nos dias de hoje. Esses objetivos bastante amplos e que ultrapassam a dimensão produtiva estão, certamente, fora do escopo e das capacidades do seguro agrícola. Sem diminuir a importância deste último, são cada vez mais necessários, para se pensar o desenvolvimento da agricultura nos tempos atuais, outros instrumentos de política pública que possam dar conta desses aspectos e que possibilitem a ampliação do papel da agricultura no desenvolvimento. Os demais capítulos da Farm Bill de 2014 procuram avançar nessa perspectiva.

A experiência norte-americana nos coloca alguns elementos interessantes para pensarmos o caso do Brasil sob, ao menos, duas perspectivas distintas: do ponto de vista das consequências das mudanças colocadas pela Farm Bill de 2014 sobre os mercados agrícolas globais e, portanto, sobre os produtores brasileiros; e do ponto de vista dos aportes que essa experiência pode trazer para se pensar o seguro agrícola no país. A substituição dos pagamentos diretos e contracíclicos por seguros agrícolas altamente subsidiados pelo governo norte-americano pode ter impactos no preço das *commodities* agrícolas no mercado internacional, tendo em vista que o país ainda é um importante produtor e exportador. Um dos principais casos que pode preocupar os produtores brasileiros é o do algodão, cujos contenciosos dos Estados Unidos com o Brasil na OMC levaram, inclusive, à formulação de uma política específica para esse produto na Farm Bill de 2014.

Segundo André Meloni Nassar (BUREAU et al, 2013, p.60), não obstante os sérios impactos que pode provocar aos interesses brasileiros, a nova Farm Bill tem recebido muito pouca atenção no Brasil, particularmente por parte dos atores privados. Em sua visão, alguns fatores justificam essa subestimação. Em primeiro lugar, haveria uma leitura mais ou menos consensual, pelos atores do setor agrícola brasileiro, de que o preço das *commodities* agrícolas permanecerá elevado no mercado internacional independentemente das políticas domésticas de apoio aos setores agrícola e rural dos países centrais. Ao mesmo tempo, os principais atores do mercado agrícola brasileiro entendem que a demanda por *commodities* agrícolas, por sua vez, também tenderá a crescer rapidamente, pressionando o preço desses produtos. E, por último, a pouca atenção está relacionada à paralisação das negociações internacionais em torno da Rodada Doha, o que faz com que os *policy makers* norte-americanos não se vejam, atualmente, limitados por nenhuma legislação supranacional no campo agrícola. Com isso, a OMC se estabelece como única arena de negociação e de resolução de contenciosos. A leitura de boa parte do setor privado atuante no campo agrícola no Brasil considera os processos da OMC extremamente demorados e com pouco poder de constrangimento sobre as decisões políticas tomadas pelos governos nacionais, o que reduziria seu incentivo em iniciar uma disputa num contexto de alta nos preços internacionais. Contudo, esse posicionamento pode sofrer mudanças no caso de queda dos preços das *commodities* nos mercados globais.

## Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Evolução recente nos preços de commodities agrícolas. In: \_\_\_\_\_. *Relatório de inflação*. Brasília: Bacen, set. 2012. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2012/09/ri201209b3p.pdf>. Acesso em: jul. 2014.

BUREAU, J.; LABORDE, D.; ORDEN, D. US and EU Farm Policies: The Subsidy Habit. In: INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE (IFPRI). *2012 Global Food Policy Report*. Washington, D.C.: IFPRI, 2013. Disponível em: <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/127435/filename/127646.pdf>. Acesso em: jul. 2014.

CENTER FOR CLIMATE AND ENERGY SOLUTIONS. *The U.S. Drought Monitor shows the extent of current drought conditions*. Washington, D.C., 2014. Disponível em: <http://www.c2es.org/science-impacts/extreme-weather/drought>. Acesso em: jul. 2014.

COBLE, K. H.; BARNABY, G. A.; JONES, R. Crop Insurance in the agricultural Act of 2014. *Choices: the Magazine of Food, Farm and Resources Issues*, v. 29, n. 2, p. 1-4, 2. trim. 2014.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. *Estimated budgetary effects*. Washington, D.C.: SOB, 2014.

CONTINI, E.; PENA JR., M.; VIEIRA, P. A. Seca norte-americana: preços agrícolas e implicações para o Brasil. *Revista de Política Agrícola*, v. XXII, n. 1, p. 85-97, 2013.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). *Public Law 113-79*. Washington, D.C.: 7 fev. 2014. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-113publ79/html/PLAW-113publ79.htm>. Acesso em: fev. 2017.

\_\_\_\_\_. UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). *2014 Crop Insurance Handbook*. Washington, D.C.: USDA/RMA, 2013.

\_\_\_\_\_. *History of the Crop Insurance Program*. Washington, D.C., [s.d.]. Disponível em: <http://www.rma.usda.gov/aboutrma/what/history.html>. Acesso em: jul. 2014.

FOOD and AGRICULTURE ORGANIZATION of the UNITED NATIONS. *The State of Agricultural Commodity Markets: high food prices and the food crisis, experiences and lessons learned*. FAO, 2009. Acesso em outubro de 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ai0854e.pdf>.

GUIMARÃES, M. F.; NOGUEIRA, J. M. A experiência norte-americana com o seguro agrícola: lições ao Brasil? *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 47, n. 1, p. 27-58, 2009.

JOHNSON, R.; MONKE, J. *What is the Farm Bill?* Washington, D.C.: Congressional Research Service, abr. 2014. Disponível em: <http://fas.org/sgp/crs/misc/RS22131.pdf>. Acesso em: jul. 2014.

KATO, K. Y.; LEITE, S. A. *Farm Bill norte-americana de 2014 e algumas de suas implicações para o setor agrícola brasileiro*. Projeto de cooperação técnica UTF/BRA/083/BRA. Rio de Janeiro: Oppa/CPDA/UFRRJ, 2014. mimeo. (Texto de conjuntura, 3).

OZAKI, V.A. Qual o custo governamental do seguro agrícola? *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, n. 1, p. 123-136, 2013.

\_\_\_\_\_. Uma digressão sobre o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural e as implicações para o futuro deste mercado. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 48, n. 4, p. 495-514, 2010.

SECA PROVOCA FALTA DE ÁGUA em sete estados dos EUA. Trad. Fernanda Bellei. *Notícias Agrícolas*, 26 maio 2014. Acesso em: jul. 2014. Disponível em: <http://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/clima/139869-seca-provoca-falta-de-agua-em-sete-estados-dos-eua.html>.

SHIELDS, D. A. *Crop insurance provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79)*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2014. Disponível em: <http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/crs/R43494.pdf>. Acesso em: abr. 2017.

SMITH, V. H. *The 2014 agricultural act: U.S. Farm Policy in the context of the 1994 Marrakesh Agreement and the Doha Round*. Note prepared for the International Center for Trade and Sustainable Development. Suíça: ICTSD, 2014. mimeo.

# **Governança territorial e gestão social: avanços e desafios da política territorial de desenvolvimento rural no Brasil**

*Nelson Giordano Delgado e Betty Nogueira Rocha*

## **Introdução**

Este ensaio pretende contribuir para um esforço coletivo de reflexão sobre a complexidade da experiência de implementação da abordagem territorial para o desenvolvimento rural no Brasil, tal como conduzida pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a partir do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Essa reflexão, que só pode ser coletiva, interessa a pesquisadores, gestores públicos, representantes dos atores sociais (públicos e privados) envolvidos e, possivelmente, a diversos segmentos do público em geral, pois tem como objeto o resgate e a análise de uma política pública inovadora de desenvolvimento rural que se pretendeu voltada, sobretudo, para agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais, uma parcela bastante significativa do ponto de vista produtivo, social, cultural, ambiental e político das populações que vivem e trabalham no meio rural brasileiro.

Nossa ênfase aqui será restrita: discutir aspectos relativos à governança e à gestão social da política territorial, como temas que se referem basicamente aos desafios e aos obstáculos que foram enfrentados (ou não) e aos instrumentos utilizados ao longo do tempo para tentar dinamizar a institucionalidade territorial do ponto de vista da coordenação das ações públicas, da participação dos atores sociais envolvidos com a política e da qualificação técnica das decisões tomadas no âmbito das instâncias componentes dessa institucionalidade, em especial no que diz respeito à elaboração e à execução de projetos estratégicos de desenvolvimento rural.

Nesse sentido, o texto está dividido em três partes. Na primeira, fazemos um rápido balanço de algumas características e da abrangência da política territorial de desenvolvimento rural concebida e implementada no país. Na segunda, a mais importante, discutimos os avanços que foram feitos e os limites encontrados na forma particular como a governança da política territorial pôde ser (e foi) exercida, com particular ênfase na evolução dos instrumentos de gestão social experimentados, desde a “terceirização”, com os chamados “articuladores territoriais”, até a criação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet). Concluímos o texto com algumas considerações finais e com a indicação das referências bibliográficas utilizadas.

## **A política territorial de desenvolvimento rural no Brasil: um breve balanço**

A implementação da abordagem territorial como estratégia para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, tal como executada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), teve como elementos fundadores: (i) o estímulo à organização territorial por meio do reconhecimento e da institucionalização de territórios rurais e sua incorporação ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat); (ii) o apoio ao funcionamento de colegiados territoriais como espaços de participação e de gestão social; e (iii) a articulação institucional com órgãos e entes federados visando ampliar o acesso às políticas públicas.

Figura 1.  
88 territórios rurais (2003-2004)



Figura 2.  
165 territórios rurais (2003-2012)



Figura 3.  
243 territórios rurais (2003-2016)



Fonte: CGCON/SDT/MDA, jun./2016.

Fonte: CGCON/SDT/MDA, jun./2016.

Fonte: CGCON/SDT/MDA, jun. 2016.

O marco normativo do Pronat é a utilização do recorte territorial na estruturação das ações de promoção ao desenvolvimento rural. A adoção do território como unidade de planejamento busca romper a ideia restrita de um mero espaço físico ou administrativo e reconhecê-lo como um espaço de relações e interações sociais, econômicas, culturais, ambientais etc. cujo perfil identitário é igualmente marcado por conflitos e desigualdades internas. Como alertam Medeiros e Dias (2011, p. 141), os territórios “não podem ser pensados simplesmente como um agregado de municípios”, pois, ao romper a tradição municipalista, a estratégia de desenvolvimento territorial busca promover a constituição e/ou o fortalecimento de canais de diálogo entre os distintos e diversos atores sociais envolvidos em um espaço socialmente construído. Evidentemente, a densidade social e política desses territórios depende da sua trajetória e da capacidade de articulação do tecido social conformado ao longo de sua história, que inclui identidades e grupos sociais relativamente distintos que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos.

Ainda no campo normativo, deve ser considerado o conjunto de resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Condraf) que orienta e regula o Pronat, de modo que todo o processo de homologação dos territórios passa obrigatoriamente pela apreciação, análise e aprovação desse Conselho.<sup>1</sup>

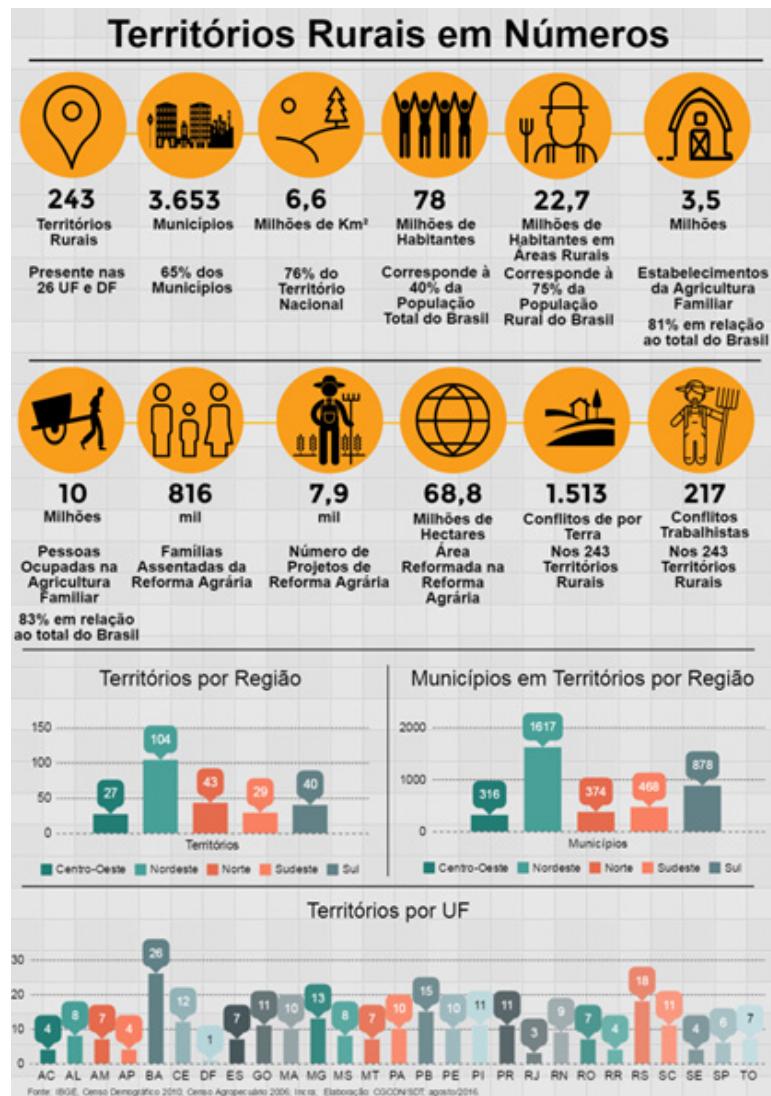
Entre 2003 e 2004, foram homologados pelo Condraf 88 territórios rurais, que passaram a compor o escopo de ações do Pronat. No período de 2005 a 2008, foram incorporados ao programa mais 77 territórios, de modo que, até 2012, foram apoiados 165 territórios rurais. Em 2013, foram homologados outros 74 territórios por meio da Resolução nº 94 do Condraf e, entre 2015 e 2016, mais quatro territórios se juntaram ao programa (Figuras 1, 2 e 3).<sup>2</sup>

Atualmente, o programa apoia ações em 243 territórios rurais (Figura 3) que englobam 3.653 municípios, correspondendo a uma população de 78 milhões de habitantes (40% da população total do Brasil), dos quais 22,7 milhões vivem em áreas rurais, o equivalente a 75% da população rural do país (IBGE, 2010). Nesse conjunto de municípios, aproximadamente 3,5 milhões de estabelecimentos desenvolvem atividades na agricultura familiar e 10 milhões de pessoas estão ocupadas nesse setor (IBGE, 2006). Dentre o público atendido, destacam-se também 816 mil famílias de assentados da reforma agrária em 68,8 milhões de hectares de área reformada (Figura 4).

1 Criado em 1999, o Condraf é uma instância colegiada composta por, no mínimo, 50% de representantes da sociedade civil organizada e, no máximo, 50% de representantes do poder público e de instituições governamentais. A estrutura de funcionamento do Condraf é composta pela plenária, na qual participam todos os membros representantes do poder público e da sociedade civil; pela secretaria responsável pela organização administrativa do Conselho; e pelos grupos e comitês temáticos que debatem e elaboram propostas sobre temas específicos para subsidiar e instrumentalizar os debates e as discussões da plenária. Para maiores detalhamentos sobre as competências e instrumentos normativos do Conselho, ver Medeiros e Dias (2011).

2 Os autores agradecem a Kayton Ávila, Elton Garcez e Danyel Carvalho pela sistematização da base cartográfica e elaboração dos mapas.

Figura 4. Territórios rurais em números



Fonte: CGCON/SDT/MDA, jun. 2016.

Note-se, no entanto, que o marco de referência da abordagem territorial não é simplesmente a criação de territórios, mas, sobretudo, a ênfase na: (1) construção institucional e participação social dos atores; (2) intersetorialidade das atividades propostas; e (3) elaboração de projetos estratégicos de desenvolvimento como elementos centrais no desenho da política territorial, privilegiando os temas da governança e da gestão social (DELGADO e GRISA, 2015; FAVARETO, 2010).

A dimensão inovadora da política diz respeito, em princípio, à criação e à institucionalização de espaços de participação social que favoreçam arranjos institucionais promotores do protagonismo dos atores locais e da valorização das características sociais, econômicas, produtivas, culturais, geográficas etc. de cada território como condição *sine qua non* para a efetividade de um processo de desenvolvimento rural que resulte em maior eficiência e controle social sobre a execução das políticas públicas. Nesse sentido, o modelo de governança do Pronat foi concebido buscando viabilizar a gestão social compartilhada entre poder público e sociedade civil, organizada através da implantação dos colegiados territoriais.

Os colegiados territoriais (Codeter) foram implementados como espaços de participação e de gestão social compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, respeitando os princípios da diversidade, representatividade e pluralidade e contemplando a presença de mulheres, jovens e representantes de povos e comunidades tradicionais. Esses colegiados têm autonomia para a constituição de arranjos organizativos que favoreçam a coordenação, a cooperação e a concertação entre os atores governamentais e da sociedade civil para a governança institucional e a gestão social do desenvolvimento. Em que pese os distintos olhares sobre o con-

ceito, no âmbito da política de desenvolvimento rural territorial, a gestão social se relaciona diretamente com o processo de construção democrática demarcado pela Constituição de 1988 ao institucionalizar o princípio da participação social como fundamento das relações entre Estado e sociedade civil (DAGNINO, 2004). O cerne desse debate é justamente a partilha efetiva de poder, promovida a partir da institucionalização de espaços públicos de participação (DAGNINO, 2002), e, nessa perspectiva, a gestão social pode ser compreendida como um modelo de gestão pública que tem por objetivos democratizar as decisões políticas, promover o exercício de igualdade de representação entre o Estado e a sociedade civil nos processos decisórios (TATAGIBA e ALMEIDA, 2012) e definir estratégias e instrumentos adequados ao desenvolvimento rural territorial.

Ao longo dos 13 anos de execução da política territorial, foi possível observar avanços significativos em relação à formalização de espaços participativos por todo o país, pois um dos critérios adotados para a homologação de um território foi a obrigatoriedade de constituição do colegiado territorial. As resoluções nº 48 e 52, de 2004 e 2005, do Condraf – que orientam e regulamentam a conformação desses arranjos institucionais – determinam que as instâncias colegiadas devem respeitar os princípios de **paridade** entre sociedade civil e poder público; de **diversidade** em sua composição, de modo a contemplar questões de gênero, raça, etnia e geração; e de **pluralidade**, expressa na visão integradora dos espaços rurais e de sua relação com os espaços urbanizados. Há que se realçar, porém, os distintos graus de institucionalidade, efetividade e eficiência alcançados por essas instâncias em diferentes regiões do país. Diversos estudos (DIAS e FAVARETO, 2007; BARBOSA, ZIMMERMANN e TECCHIO, 2013; SABOURIN, 2015; DELGADO e GRISA, 2014) apontam, por exemplo, para o predomínio, nos colegiados, das organizações de representação da agricultura familiar por intermédio de sindicatos e movimentos sociais do campo. Mesmo se aceitarmos realisticamente que a efetividade da política se dá pela participação prioritária desse público, é preciso não esquecer a considerável heterogeneidade da agricultura familiar no país e mencionar, igualmente, a ausência generalizada tanto dos segmentos mais precarizados quanto dos mais capitalizados dos agricultores familiares na maior parte dos colegiados (DIAS e FAVARETO, 2007).

Quando se considera a agenda das distintas instâncias dos colegiados territoriais,<sup>3</sup> observa-se que ela esteve fortemente marcada por três elementos principais: o planejamento territorial expresso na elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS); o acompanhamento da execução de políticas públicas direcionadas à diversidade existente na agricultura familiar; e o debate, a proposição e a elaboração de projetos territoriais.

Evidentemente, essa agenda é diversa e marcada pelas diferenças regionais e territoriais, bem como pelos distintos estágios da experiência política territorial vivenciados pelos colegiados. Uma breve análise dos temas pautados nas agendas territoriais<sup>4</sup> sugere a importância de alguns programas e políticas frequentemente debatidos no âmbito dos colegiados devido à sua relevância para a dinamização econômica e social dos territórios, tais como: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Luz para Todos, Água para Todos e Bolsa Família. Note-se que o debate desses temas no âmbito territorial parece ter empoderado, em alguma medida, os distintos atores sociais em relação ao acesso, à avaliação ou ao monitoramento das ações efetivadas (ou não) pelas políticas públicas no território. Alguns exemplos dessas experiências foram objeto de reflexão de pesquisadores e técnicos vinculados aos territórios, conforme destacam Cianiello e Piraux (2015), Silva et al. (2015) e Silva, Gehlen e Schultz (2016).

No entanto, avaliar a efetividade ou a abrangência das políticas públicas nos territórios rurais ainda constitui um desafio tanto para os gestores públicos quanto para os pesquisadores. Entendemos que a avaliação de toda política deve levar em consideração dados de natureza subjetiva que contemplem a diversidade e a especificidade cultural, histórica, econômica, política, social e natural de cada recorte espacial. No caso do Pronaf, essa complexidade é ainda mais significativa se considerarmos que seus objetivos extrapolam a mera intervenção de

3 De acordo com os documentos institucionais da SDT/MDA, são instâncias mínimas de um colegiado territorial: plenária, núcleo direutivo, núcleo técnico e câmaras ou comitês temáticos. Sobre as competências de cada instância, ver Medeiros e Dias (2011); Delgado e Lasa (2013).

4 Para um detalhamento a respeito das agendas territoriais, consultar Resultados da Gestão Territorial no Sistema de Gestão Estratégica (SGE). Disponível em: [sge.mda.gov.br](http://sge.mda.gov.br).

ordem administrativa e operacional, propondo-se a intervir nas dinâmicas sociais de negociação e pactuação, envolvendo, *a priori*, diversos segmentos e atores dos territórios. Dificilmente um indicador sintético possibilitará avaliar os impactos dessas políticas na vida das pessoas e na dinâmica dos territórios. A dificuldade de construir indicadores de avaliação está relacionada ao escopo da ação pública, oriunda de diversas áreas do governo, nos territórios. Como mensurar o quanto a política territorial rural melhorou ou não a vida das pessoas nos territórios? Quais variáveis entram no cômputo dessas ações? Considerando a intersetorialidade da ação pública como um pressuposto da política territorial, como estabelecer parâmetros capazes de avaliar seus impactos e efetividade? Um indicador sintético é capaz de qualificar os impactos da política de desenvolvimento territorial?

Essas e outras questões limitaram, por vezes, uma ação mais efetiva dos gestores na construção de indicadores. No entanto, alguns esforços e parcerias institucionais resultaram em importantes contribuições, como exemplificam os indicadores de desenvolvimento construídos pelas equipes do projeto Células de Acompanhamento e Avaliação, a primeira parceria entre SDT/MDA, CNPq e universidades públicas, tais como: Índice de Identidade Territorial; Índice de Condições de Vida (ICV); Índice de Capacidades Institucionais (ICI); Índice de Avaliação de Projetos (Proinf); Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) e Índice de Gestão Social (IGS).<sup>5</sup>

Inspirados nos resultados do projeto Células, uma equipe interdisciplinar e interinstitucional envolvendo a SDT/MDA e pesquisadores de sete universidades públicas constituiu, recentemente, um grupo de trabalho responsável pela avaliação dos resultados e pela reformulação do Índice de Gestão Social (IGS). Em fevereiro de 2016, o GT concluiu a revisão do instrumento de coleta de dados e adequações metodológicas e, a partir de maio, foi iniciada a aplicação dos questionários para todos os integrantes da plenária territorial, instância máxima do território.

O IGS é um indicador construído por meio de uma pesquisa de opinião e não de quantificação dos impactos ligados aos recursos implementados nos territórios. Sendo assim, não foi avaliada a eficiência da política em si. No entanto, a pesquisa e o indicador possibilitam análises de recortes distintos sobre o funcionamento dos colegiados territoriais, permitindo aferir a situação das articulações e dos recursos que possibilitam a gestão social dos territórios a partir de três dimensões: (i) participação e mobilização; (ii) funcionamento do colegiado como estrutura de governança; e (iii) impactos do seu funcionamento. A expectativa é que o IGS mapeie a diversidade da gestão social no Brasil, identificando problemas e aspectos positivos de cada território e viabilizando a identificação e a avaliação dos desafios em diferentes escalas (territorial, estadual, regional e nacional).

## **Governança territorial: avanços e limites na definição e na implementação dos instrumentos de gestão social**

Leite e Delgado (2011), inspirados em Hirschman (1984), destacam que os mecanismos de gestão social e de capacidade governativa que podem gerar processos de desenvolvimento assumem características específicas em situações concretas distintas e nem sempre obedecem às mesmas lógicas operacionais. Na medida em que o ciclo de gestão da política assume formatos e estágios distintos decorrentes da habilidade organizativa, de participação e de mobilização da dinâmica de cada território, faz-se necessário problematizar o alcance e a efetividade dos instrumentos disponibilizados para operacionalização da política. Assim, um dos desafios impostos pelo sofisticado arranjo institucional do Pronat se refere aos seus instrumentos de gestão social.

Antes de avançarmos num exame mais detalhado da práxis dos instrumentos de gestão social, é importante destacar alguns aspectos dos marcos normativos que balizam o processo de intervenção pública no âmbito do Programa. Um dos entraves existentes para essa intervenção é a ausência de formalização jurídica dos territórios rurais, o que estimula a prevalência da lógica municipalista na captação e na administração de recursos públicos. Tal situação tem impacto direto na capacidade de organização e de dinamização dos colegiados territoriais e, em alguns casos, fragiliza sobremaneira o interesse na participação e a efetividade da política territorial. Isso decorre do fato de que o pacto federativo somente reconhece como entes federados municípios, estados e a União.

<sup>5</sup> Para consultar resultados do projeto Células, acessar Indicadores de Desenvolvimento no site [sge.mda.gov.br](http://sge.mda.gov.br). Ver também Contreto et al. (2015); Nunes et al. (2014); e Caniello e Piraux (2013).

Ou seja, o arranjo institucional da política demarcou o território como unidade administrativa, descentralizou determinadas atribuições e responsabilidades sem que ocorresse alteração do marco legal prevalecente (MEDEIROS e DIAS, 2011). Dito de outro modo, ao mesmo tempo que a política territorial inovou ao descentralizar as ações de cunho deliberativo, propositivo e de planejamento e ao instituir o território (e não mais o município) como unidade de intervenção, permaneceu, no entanto, “incompleta” (DELGADO e GRISA, 2015), pois manteve os entraves legais e jurídicos ao acesso a recursos públicos pelo território, fragilizando a legitimidade política dos colegiados territoriais.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tentou enfrentar os efeitos deletérios dessa “incompletude” com ações de apoio que visavam alcançar dois objetivos estratégicos: a elaboração de projetos territoriais adequados ao desenvolvimento rural e a criação de condições para a melhoria do funcionamento dos colegiados territoriais.

### *Os projetos territoriais de infraestrutura*

Um dos objetivos centrais do Pronat é fomentar projetos de desenvolvimento rural orientados para o enfoque territorial e institucionalizar as arenas dos colegiados como espaços de gestão e de controle social desses projetos. Na ausência de um aparato legal que normatize suas ações, a SDT/MDA estabelece anualmente um marco normativo para a proposição de projetos territoriais de infraestrutura a serem apresentados pelos colegiados territoriais. Trata-se de instruções, resoluções, normas e/ou portarias que estabelecem os parâmetros a serem observados pelos projetos e que funcionam, como destacam Medeiros e Dias (2011), como manuais operacionais para os proponentes. Essas orientações têm mudado a cada ano, seja em virtude de alguma ação estratégica da própria SDT, seja por alterações nas normas estabelecidas pelos agentes financeiros, no caso, a Caixa Econômica Federal (CEF).<sup>6</sup>

Os recursos destinados aos projetos territoriais de investimento em infraestrutura são oriundos da Ação Orçamentária de Apoio à Infraestrutura em Territórios Rurais, conhecido como Proinf. Em coerência com as premissas do Pronat, os projetos territoriais devem ser pactuados, elaborados e aprovados pela plenária dos colegiados territoriais, que avalia, entre outros aspectos, sua consonância com o PTDRS. Devido à inexistência de personalidade jurídica, os recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) não podem ser repassados diretamente para os colegiados territoriais, mas apenas para municipalidades, consórcios públicos, estados da federação, entes da União e organizações privadas que beneficiem diretamente os agricultores familiares.<sup>7</sup> Além das dificuldades criadas pelas disputas internas por projetos específicos por parte dos diferentes atores participantes, o colegiado deve ser mobilizado para obter a adesão, em geral, de alguma prefeitura (ou conjunto de prefeituras) no sentido de se tornar a proponente do projeto “territorial” e assumir os ônus implicados no processo.

Vale destacar, ademais, que os projetos e, consequentemente, seus proponentes devem se submeter a um conjunto expressivo de exigências feitas pela CEF, que vão desde a formalização, análise, aprovação e contratação da proposta até o processo de prestação de contas. Esse tem sido um dos grandes entraves para a implementação dos projetos em muitos territórios, resultando, em alguma medida, na concentração dos projetos aprovados em colegiados que têm maior grau de qualificação de seu núcleo técnico. Isso porque as exigências da mandatária da União não levam em consideração as especificidades do público-alvo dos projetos nem a complexidade dos arranjos institucionais da política, demandando dos proponentes alto grau de competência técnica e a observância dos preceitos burocráticos exigidos por lei.

Nosso objetivo neste texto não é avaliar o processo de concessão de recursos públicos para investimento em projetos territoriais de infraestrutura,<sup>8</sup> mas colocar em evidência os instrumentos utilizados no âmbito da política e suas implicações para a gestão social. É possível observar que, devido à complexidade de sua operacionalização, os manuais ou chamamentos públicos do Proinf foram sendo ajustados ao longo dos anos, não

6 A CEF atua como agente financeiro e mandatário da União para a disponibilização dos recursos. Além disso, acompanha, monitora e avalia a execução físico-financeira dos projetos.

7 De acordo com a Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, e o Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.

8 As regras que orientam o processo de apresentação da proposta do Proinf e todos os aspectos legais da sua contratação podem ser consultados em Medeiros e Dias (2011).

somente por razões de ordem técnica ou estratégica, mas também devido ao próprio processo de aprendizado dos gestores públicos. Sem desmerecer outros aspectos importantes, vamos destacar dois ajustes significativos introduzidos mais recentemente no processo de gestão social dos territórios.

O primeiro deles está relacionado à quantidade de projetos apresentados por território. Até 2012, as normativas das chamadas Proinf permitiam que os territórios apresentassem mais de uma proposta, contribuindo para a concentração de projetos naqueles territórios em que o corpo técnico do colegiado ou da prefeitura propONENTE fosse mais qualificado para enquadrar a proposta nos termos e exigências da lei. Esse fato, aliado à própria dinâmica heterogênea dos territórios, à composição e ao grau de institucionalização dos colegiados, inviabiliza importantes e significativos projetos territoriais em áreas carentes de infraestrutura. Considerando esses aspectos e a redução do volume de recursos definidos pela Lei Orçamentária Anual (LOA) – sujeitos, inclusive, a contingenciamentos – a partir de 2013, os manuais operacionais do Proinf passaram a direcionar o objeto de contratação, fomentando a priorização de projetos e determinando o apoio a “uma única proposta por território, devendo a mesma contar com a anuência do Colegiado Territorial” (BRASIL, 2013, p. 15).

Essa orientação estimulou o debate acerca dos eixos estratégicos dispostos nos PTDRS e a busca por um consenso em torno de projetos coletivos. Não eliminou, evidentemente, o processo de *rent seeking* observado em alguns territórios na disputa pelos recursos do Proinf e pode ter tornado ainda mais difícil a obtenção de uma pontuação mais harmônica e consensual, além de que os resultados que podem ser obtidos dependem essencialmente do estágio de articulação dos colegiados. Todavia, tendeu a tornar mais qualificado o debate em torno da disputa por projetos, tendo em vista a exigência de anuência do colegiado para a aprovação e a contratação da proposta do território. Além desse aspecto, podem ser considerados resultados importantes desse ajuste: (i) o intenso debate em torno de critérios de seleção, monitoramento e gestão social dos projetos; (ii) a definição de um “banco de projetos” considerados prioritários para o território e que, em muitos casos, servem para balizar a disputa nos anos subsequentes.

O segundo ajuste se referia à disponibilização de recursos adicionais para projetos que apresentassem metas específicas para o “atendimento às organizações econômicas de mulheres ou de jovens ou de povos e comunidades tradicionais. As metas devem estar integradas à proposta do território, não sendo permitida a apresentação de propostas separadas”. Vale destacar que esses recursos adicionais não eram cumulativos, de maneira que o território deveria “priorizar o público a ser atendido com recurso adicional, conforme as demandas identificadas” (BRASIL, 2013, p. 14). No ano de 2013, foram aprovados e contratados 48 projetos territoriais com metas específicas para um grupo de mulheres, 13 projetos voltados para a juventude e 20 projetos contendo metas específicas para povos e comunidades tradicionais.<sup>9</sup> Em 2015, a inovação no edital Proinf ficou por conta da destinação de recursos adicionais aos territórios que comprovassem a constituição de câmaras ou comitês temáticos de mulheres, jovens e/ou povos e comunidades tradicionais.

Além de fomentar o debate acerca das diferenças de gênero, geração e raça/etnia nos territórios, essas inovações normativas nos editais do Proinf tenderam a direcionar as ações da SDT/MDA, elegendo públicos prioritários e alterando os instrumentos de gestão de modo a dinamizar a participação social nos espaços colegiados e a valorizar estratégias de organização e de atuação territorial voltadas para as especificidades das mulheres em sua luta por autonomia, dos jovens em sua busca por emancipação e da promoção do etnodesenvolvimento para os povos e comunidades tradicionais.

Para o ano de 2016, outras inovações foram propostas, com chamadas públicas específicas para o público prioritário do MDA. Com o objetivo de enfrentar e superar as relações desiguais de gênero e valorizar o protagonismo das mulheres rurais, foi lançado o Proinf Mulher. Já o Proinf PCT/Extrativista teve por objetivo financiar a cadeia produtiva dos territórios, valorizando suas características étnicas e a diversidade dos biomas. O Proinf Juventude, por sua vez, foi uma chamada especial com o objetivo de fortalecer a atividade dos jovens no campo. No entanto, devido ao atual cenário político nebuloso, não dispomos de informações sobre a contratação efetiva dos projetos aprovados nos referidos editais.

É preciso sublinhar, no entanto, que, considerando o processo moroso e burocrático vinculado às exigências da mandatária da União na contratação dos projetos aprovados e a disponibilidade (ou não) de recursos

9 Ver Sistema de Gestão Estratégica (SGE) na funcionalidade Gestão de Projetos.

financeiros repassados pelo governo federal à CEF, o efetivo resultado dessas ações nos territórios rurais somente poderá ser avaliado no médio prazo e provavelmente estará comprometido com a extinção do MDA (e, consequentemente, da SDT) logo após a aprovação do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

### *Inovação dos instrumentos de gestão social*

No arranjo institucional do Pronat, os colegiados territoriais devem realizar a gestão tanto dos projetos territoriais quanto do próprio processo de desenvolvimento territorial. Nesse esforço, as expectativas são de que mobilizem os atores sociais dos distintos segmentos produtivos do território; planejem as ações públicas e os projetos territoriais; constituam redes que auxiliem na dinamização e no fortalecimento dos arranjos institucionais; acompanhem, monitorem e avaliem as políticas públicas que incidem sobre o território, entre outras funções.

Como já sublinhamos anteriormente, o desenho institucional da política “gera um ambiente em que os Colegiados formulam e gerenciam os projetos territoriais”, sem que possam, entretanto, receber recursos públicos, uma vez que o território como unidade político-administrativa não existe (MEDEIROS e DIAS, 2011, p. 213). Ao problematizar esse conjunto de atribuições repassadas aos colegiados, colocamo-nos diante de alguns dilemas: se, juridicamente, o território é amorfo, como ampliar a escala espacial de planejamento das ações dos gestores públicos municipais (do município para o território) no que se refere à pauta do desenvolvimento territorial? A simples criação e institucionalização dos colegiados como instância de gestão social nos territórios é suficiente para consolidar um compromisso coletivo e um pacto territorial em torno de uma estratégia de desenvolvimento? Tendo em vista a diversidade regional, de atores e de interesses em jogo, quais são os limites e os alcances dessa expectativa de gestão social? Que instrumentos ou ações podem fortalecer arranjos institucionais que favoreçam e potencializem a participação e a gestão social nos territórios?

Evidentemente, não temos respostas para todas essas questões e uma análise mais detalhada de cada uma delas extrapolaria os limites deste trabalho. Assim sendo, voltaremos nosso olhar para os instrumentos de promoção da gestão social<sup>10</sup> utilizados pela SDT/MDA, tomando como base o planejamento estratégico proposto pela Secretaria no período de 2012-2015 e destacando um de seus eixos estratégicos, o Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios Rurais. Esse eixo define o apoio à constituição, ao funcionamento e à consolidação dos colegiados territoriais, levando em consideração a organização dos atores sociais, bem como o controle social das políticas públicas implementadas nesses espaços.

Desde o início da implantação da política territorial, a operacionalização desse apoio foi viabilizada por meio de uma espécie de “terceirização” das competências e das ações. Para tanto, foram contratados articuladores(as) territoriais – mais tarde denominados assessores(as) territoriais – responsáveis pela mobilização, animação e dinamização das atividades no âmbito dos colegiados territoriais e tendo, entre suas funções, a de estimular o debate coletivo sobre temas e pautas relacionados à dinâmica da agricultura familiar nos territórios a partir das orientações estratégicas formuladas pela SDT. Esses temas incluíam desde editais ou chamadas públicas promovidas pelas três esferas de governo para a captação de recursos ou fomentos para o setor até o debate qualitativo sobre temáticas específicas da dinâmica territorial.<sup>11</sup> A estrutura de governança previa ainda a contratação de um articulador estadual e de outro, regional,<sup>12</sup> que seriam responsáveis por agregar as informações de cada estado ou região e estabelecer o diálogo mais direto com os gestores públicos da SDT, visando consolidar a articulação entre governo federal e territórios rurais. Esses profissionais conferiram capilaridade à ação pública nos territórios, auxiliaram no processo de implantação dos colegiados, nos quais eram reconhecidos como uma espécie de “secretário(a)” e representante do MDA, e foram responsáveis, em grande medida, pela coordenação da implan-

10 Na perspectiva da política de desenvolvimento territorial proposta pela SDT, a gestão social se refere, grosso modo, a um processo político de tomada de decisões compartilhadas e pactuadas entre o Estado e a sociedade. Pressupõe um processo de empoderamento dos atores sociais que conformam, dão sentido e significado ao território mediante a construção e o fortalecimento de espaços institucionais de participação, planejamento, organização, proposição, monitoramento e avaliação de estratégias e ações territoriais.

11 Devido às suas especificidades, potencialidades ou entraves na execução ou no acesso às políticas públicas, os temas variavam de território para território.

12 Em determinados estágios da política, a contratação dos articuladores estaduais e regionais foi feita por meio do Projeto de Cooperação Técnica (PCT) firmado entre a SDT e o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA). Esses profissionais passavam por um processo de seleção seguindo as normas vigentes no âmbito do PCT/IICA e eram contratados como consultores da SDT.

tação da política territorial (divulgando informações relevantes, “apagando incêndios”, tentando articular atores etc.), muito embora o processo pedagógico na formação dessas equipes tivesse um acompanhamento direto dos gestores da SDT.

Considerando as limitações da própria estrutura do Ministério, somente foi possível implementar esse modelo de governança através da descentralização de recursos públicos para a contratação de organizações não governamentais (ONGs) que assumiram a incumbência de promover, entre outras ações, a contratação dos profissionais para acompanhar a gestão social nos territórios.

Cabe aqui um esclarecimento normativo. O repasse de recursos públicos do Orçamento Geral da União (OGU) para organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), organizações sociais (OS), entidades privadas sem fins lucrativos ou ONGs é efetivado mediante transferências voluntárias, caracterizadas por decisões discricionárias, para propósitos específicos com vinculação do recurso ao objeto pactuado, objetivando a realização de atividades de interesse público (QUINTÃO, 2013). Essas transferências podem ser realizadas por intermédio de dois instrumentos regulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal: convênio ou contrato de repasse.<sup>13</sup> No caso da SDT, como se tratava basicamente de recursos para a rubrica de custeio, o instrumento utilizado para a descentralização dos recursos necessários para apoiar a execução da política pública foi, predominantemente, o contrato de repasse.

Para o que nos interessa destacar neste texto, a fragilidade dessa solução se manifesta de duas formas principais.

Primeiro, na dificuldade que as organizações contratadas encontraram para se adaptar às normas que regulam, de forma rígida, a administração pública, pois, ao executarem serviços e ações públicos, recaem sobre elas as mesmas que incidem sobre o administrador público (MEDEIROS e DIAS, 2011, p. 226). Esse foi um importante entrave no desenho da política, gerando, muitas vezes, desgastes institucionais consideráveis na relação com os colegiados.

Em síntese, após contratadas, as organizações executoras viam-se diante de um engenhoso esquema envolvendo a prestação de contas, sobretudo a apresentação dos Relatórios de Execução de Atividades (REA). Esse relatório de execução física e financeira do objeto contratado deve estar em observância com as normas estabelecidas na legislação vigente e ser apresentado ao final de cada parcela prevista no cronograma de desembolso do plano de trabalho, cabendo à SDT emitir um parecer a partir da análise da documentação e da execução física do contrato. Após aprovado, o parecer é encaminhado para o Banco do Brasil (BB) ou para a Caixa Econômica Federal (CEF), que atuam como mandatários da União nos contratos de repasse, para análise financeira do contrato. A liberação dos recursos de uma parcela subsequente só se efetiva após a aprovação do REA em todas as suas instâncias. Como a capacidade técnica e de recursos humanos da estrutura da SDT é frágil,<sup>14</sup> o que ocorria com frequência era a interrupção das atividades desenvolvidas pela executora até que todo o processo de prestação de contas fosse finalizado e a nova parcela, liberada. Isso podia levar meses, principalmente nos casos em que a organização executora precisasse rever ou ajustar o REA às orientações do corpo técnico da SDT.

Segundo, como vimos, apesar de serem atribuídas aos articuladores funções estratégicas no apoio e na dinamização dos colegiados, sua contratação pelas ONGs era feita no formato de prestador temporário de serviços sem vínculo empregatício. Algumas pesquisas realizadas – por exemplo, Lopes, Delgado e Grisa (2013) – relatam as angustiantes dificuldades enfrentadas pelos articuladores devido à precariedade do formato de sua contratação. Essas dificuldades se deviam a diversos entraves existentes nesse arranjo institucional, dos quais sobressai a interrupção sistemática dos contratos desses profissionais devido às complexidades envolvidas na operacionalização e na gestão de recursos públicos por essas organizações não governamentais, como já mencionamos. Além disso, o conjunto de tarefas atribuídas à figura do articulador territorial representou um fardo quase impossível de ser carregado por um ou dois profissionais em cada território, especialmente nos mais extensos, como era, em geral, a situação na região Norte. A impossibilidade de construir condições de trabalho apropriadas para

13 Para a compreensão dos aspectos gerais que envolvem o estabelecimento de convênios e contratos de repasse, bem como as diferenças e especificidades de cada formato contratual, consultar Medeiros e Dias (2011) e Quintão (2013).

14 Em sua estrutura administrativa e operacional, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial tinha, até junho de 2016, dois departamentos: o Departamento de Ações Territoriais (Deter) e o Departamento de Inclusão Socioprodutiva (Disop), contando, em seu corpo administrativo e técnico, com 31 servidores, quatro gestores, 17 terceirizados e 72 consultores. Vale destacar que a análise e o parecer de prestação de contas somente podem ser efetuados por um servidor.

o exercício das funções conferidas (idealmente) ao papel do articulador é um exemplo da dificuldade extrema encontrada pela SDT para criar uma burocracia adequada e qualificada, ainda que enxuta, para executar a política territorial de desenvolvimento rural.

Na prática, em suma, como não poderia deixar de acontecer nas condições dadas, verificou-se um *gap* importante entre os resultados obtidos e as necessidades e expectativas do colegiado em relação ao trabalho desenvolvido pelo articulador – para o qual contribuíram, como vimos, a própria vulnerabilidade da situação laboral desse profissional e os limites técnicos e operacionais das organizações executoras e dos gestores públicos da SDT para agilização de todo o processo.

Ao longo da execução da política territorial, essa estrutura de governança, responsável pela viabilização da política até 2013, levou algumas organizações executoras a estabelecer contratos de prestação de serviços por três ou quatro meses (dependendo do formato do seu plano de trabalho junto à SDT), de maneira que o colegiado passou a contar, em muitos territórios, com uma assessoria territorial intermitente. Isso resultou na desmobilização desses colegiados e escancarou a exaustão do arranjo institucional implementado.

Ademais, após denúncias de irregularidades na execução de projetos com verbas públicas em 2011, a presidente Dilma Rousseff emitiu o Decreto nº 7.592, de 28 de outubro, suspendendo por 30 dias repasses federais para convênios, contratos de repasse ou termos de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos e instituiu um grupo de trabalho interministerial para a elaboração do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Em dezembro do mesmo ano, o governo federal determinou a obrigatoriedade de chamamentos públicos para a celebração de convênios e contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos, bem como a sua integração no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). Como consequência dessas medidas mais gerais – que não se referiam diretamente à política territorial –, o modelo institucional centrado na utilização de articuladores territoriais contratados através de organizações não governamentais, que já estava esgotado, foi definitivamente inviabilizado.

Em função disso e da busca por um desenho institucional mais estável de prestação de serviços ao colegiado através da constituição de uma rede pública de assessoramento aos territórios rurais, foi proposto um novo modelo institucional que levou à criação e à implantação de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – os Nedets.

Originada da parceria institucional entre a SDT/MDA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a constituição desses núcleos está relacionada a dois aspectos centrais: (i) a experiência decorrente da primeira parceria entre as duas instituições, no âmbito do projeto Células de Acompanhamento e Informação; (ii) a existência de instituições públicas de ensino superior (universidades federais, estaduais e institutos federais) em 213 territórios, possibilitando uma parceria capaz de proporcionar capilaridade nas ações territoriais.

Em 2013, foi implantado um projeto piloto no formato encomenda,<sup>15</sup> resultando na implementação de 56 Nedets em oito estados e envolvendo nove universidades federais e estaduais. As bases institucionais e metodológicas dessa experiência resultaram numa chamada pública em 2014 para a contratação de projetos para apoio aos demais territórios do Pronat. Do ponto de vista operacional, a SDT descentralizou recursos para o CNPq, que ficou responsável por todo o processo de análise, seleção e aprovação dos projetos seguindo seus parâmetros e orientações processuais. Diferentemente da encomenda de 2013, que contou apenas com recursos da SDT/MDA, a chamada de 2014 recebeu aporte de recursos da Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres (SPM) da Presidência da República para ações voltadas à pauta de gênero nos territórios inseridos no programa Territórios da Cidadania.

Os proponentes deviam se enquadrar no perfil de professores(as) e/ou pesquisadores(as) de instituições de ensino superior ou institutos federais e submeter projetos territoriais ou multiterritoriais com foco principal

15 Em virtude dos prazos normativos do CNPq, em 2013, a parceria com a SDT somente foi possível mediante a utilização do dispositivo “encomenda”. Esse processo consiste no envio de uma carta-convite endereçada a pesquisadores previamente identificados e selecionados pelo órgão interessado que, a partir de parâmetros estabelecidos pela SDT, apresentaram projetos que seguiam todos os procedimentos normativos e avaliativos do CNPq. A principal diferença em relação ao chamamento público é o fato de a submissão do projeto não privilegiar o acesso universal, mas ser feita mediante convite pessoal e intransferível direcionado aos pesquisadores. Vale destacar que parte significativa dos docentes consultados nessa fase piloto havia desenvolvido atividades no âmbito do projeto Células.

nas ações de extensão.<sup>16</sup> No caso de projetos multiterritoriais, ou seja, propostas tendo como foco de ação mais de um território, o professor proponente automaticamente assumia a função de coordenador geral do projeto, tomando para si a responsabilidade pela gestão dos recursos financeiros e das equipes em cada um dos núcleos. Ou seja, em cada território que fizesse parte do escopo do projeto aprovado pelo CNPq, seria implantado um Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial com a composição de uma estrutura mínima de pessoal para o desenvolvimento das suas atividades.

Em termos comparativos, ocorreram algumas adequações nos dispositivos formais expressos na carta-convite de 2013 e nas prerrogativas dispostas no edital de 2014. A primeira adequação se refere aos projetos multiterritoriais. No projeto piloto, o formato proposto não estabelecia número máximo de territórios a serem contemplados em um único projeto. Isso resultou na efetivação de propostas nas quais o proponente ficou responsável por administrar a dinâmica de ações e recursos numa quantidade de territórios além das suas possibilidades, tendo em vista seus encargos de ensino e pesquisa em sua instituição de origem. Assim, a modalidade multiterritorial descrita na chamada pública de 2014 foi limitada à constituição de dois a cinco núcleos por projeto.

A segunda adequação diz respeito à estrutura da equipe em territórios rurais inseridos no programa Territórios da Cidadania (PTC). Em virtude da parceria com a SPM, o edital de 2014 previa também a contratação de um(a) Assessor(a) Territorial de Gênero (ATGE) exclusivamente para os projetos a serem desenvolvidos em territórios inseridos no PTC.

Na busca por garantir maior sustentabilidade no apoio aos colegiados, os projetos deviam contemplar duas ações fundamentais para a gestão social dos territórios: (i) prever a contratação de profissionais com perfil técnico (não necessariamente acadêmico) para assessoramento, acompanhamento e monitoramento das metas descritas no Plano Plurianual (PPA), no programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (MDA) e no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres da SPM; e (ii) considerar, em seus orçamentos, recursos de custeio para a realização de um conjunto de atividades como: reuniões da plenária territorial e das distintas instâncias do colegiado, produção de indicadores de desenvolvimento, entre outras.

Tabela 1. Constituição das Equipes dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets)

Função	Vínculo com instituição proponente	Perfil
Coordenador(a) de Projeto (projetos multiterritoriais)	Obrigatório	Professor(a) doutor ou mestre com vínculo empregatício (celetista ou estatutário) com uma instituição de ensino superior pública, federal ou estadual (universidade) ou Instituto Federal de Educação Profissional e Tecnológica.
Coordenador(a) do Núcleo	Obrigatório	Professor(a) doutor ou mestre com vínculo empregatício (celetista ou estatutário) com uma instituição de ensino superior pública, federal ou estadual (universidade) ou Instituto Federal de Educação Profissional e Tecnológica.
1 bolsista de extensão	Obrigatório	Estudante de graduação.
1 Assessor(a) Territorial de Gestão Social (ATGS)	Facultativo	Profissional de nível superior, preferencialmente em ciências humanas, sociais ou agrárias; experiência mínima de dois anos em trabalhos com comunidades rurais e em atividades de extensão; experiência com mobilização, articulação institucional, órgãos colegiados, planejamento e gestão participativa.
1 Assessor(a) Territorial de Inclusão Produtiva (Atip)	Facultativo	Profissional de nível superior, preferencialmente em ciências agrárias; experiência mínima de dois anos em trabalhos com comunidades rurais e em atividades de extensão; experiência em elaboração, acompanhamento e avaliação de projetos de desenvolvimento da base produtiva com foco na agricultura familiar.

Fonte: Chamada Pública SDT/MDA, SPM, CNPq 011/2014.

Essas informações de cunho mais descritivo do processo evidenciam a tentativa de se avançar em um novo formato na estrutura da governança da política territorial que conferisse maior capilaridade à gestão pública mediante a consolidação de uma rede capaz de promover maior dinamização e sustentabilidade ao território. Ao todo, foram constituídos Nedets em 185 territórios, envolvendo formalmente 910 pessoas entre professores, assessores técnicos, estudantes de graduação e pós-graduação e outros colaboradores.

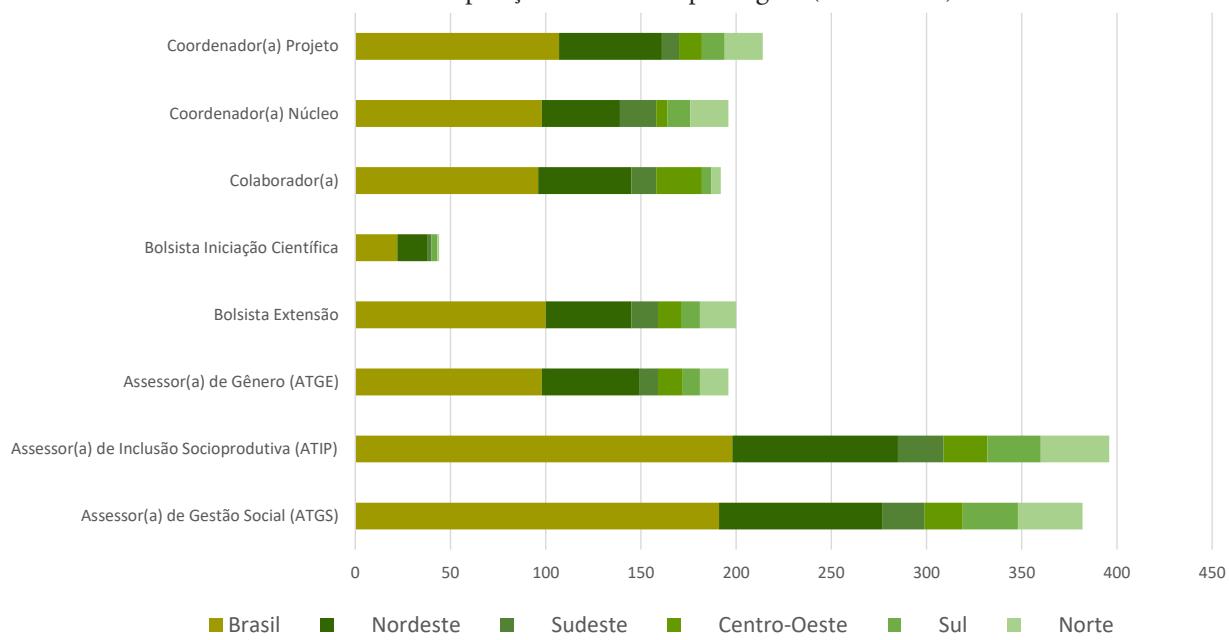
16 O cronograma de execução das atividades deveria considerar o período mínimo de 24 meses, podendo ser renovado por mais 12 meses de acordo com as normas vigentes nos editais de extensão do CNPq.

**Tabela 2. Composição dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets) por região (2013-2016)**

Função/ Região	Coorde- nador(a) Projeto	Coorde- nador(a) Núcleo	Colabo- rador(a)	Bolsista Iniciação Científica	Bolsista Extensão	Assessor(a) de Gênero (ATGE)	Assessor(a) de Inclusão Socioprodu- tiva (ATIP)	Assessor(a) de Gestão Social (ATGS)	Equipe Total
Brasil	107	98	96	22	100	98	198	191	910
Nordeste	54	41	49	16	45	51	87	86	429
Sudeste	9	19	13	2	14	10	24	22	113
Centro-Oeste	12	6	24	0	12	13	23	20	110
Sul	12	12	5	3	10	9	28	29	108
Norte	20	20	5	1	19	15	36	34	150

Fonte: CGCO N/SDT/MDA, maio/2016

**Gráfico 1. Composição dos Nedets por região (2013-2016)**



Fonte: CGCON/SDT/MDA, maio 2016.

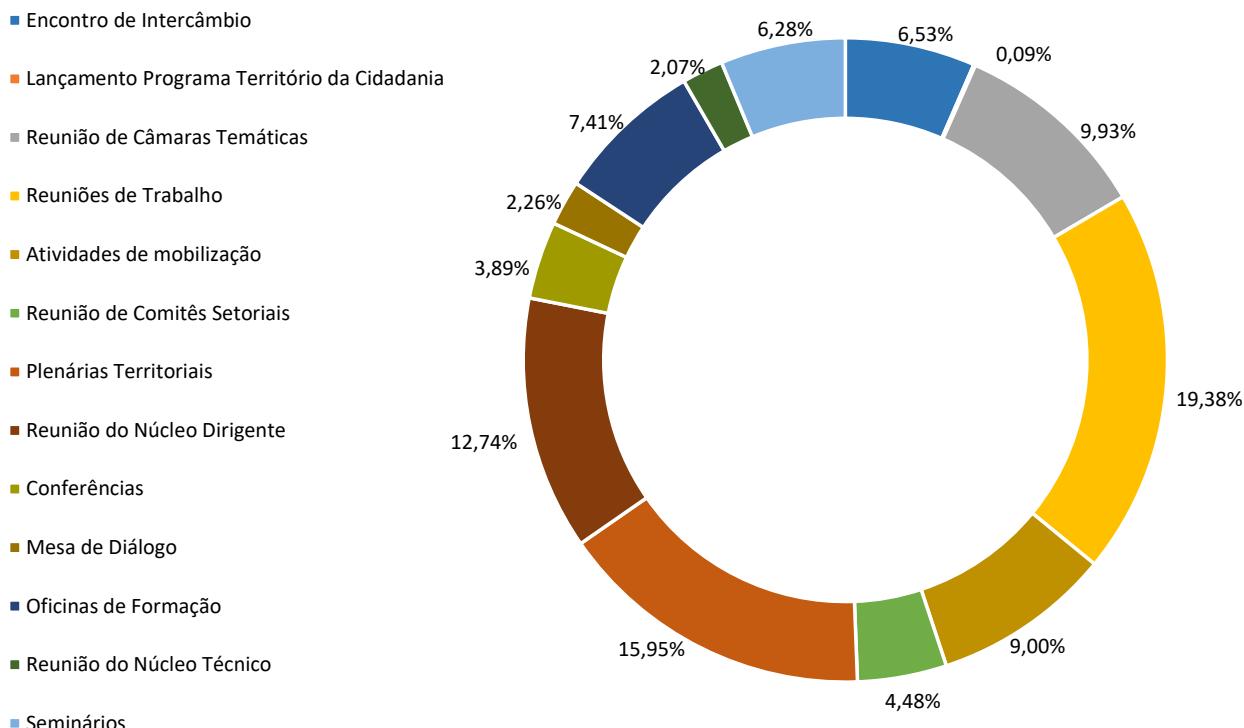
Não resta dúvida de que a constituição dessa rede acadêmica através da parceria com uma importante instituição de fomento à pesquisa e extensão como o CNPq suscitou processos de ordens diversas, muitos deles ainda em curso, principalmente se considerarmos tratar-se de uma rede de pesquisadores e técnicos com diversas formações acadêmicas e distintos graus de conhecimento e de apropriação da política territorial. De modo geral, foi possível observar a conformação de três tipos de projetos: (i) aqueles vinculados a docentes que já desenvolviam há algum tempo pesquisas ou atividades de ensino e extensão com foco no desenvolvimento rural com abordagem territorial e, portanto, com significativo grau de apropriação da dinâmica da política, suas potencialidades e seus entraves; (2) projetos associados a docentes com afinidades teóricas com a temática rural, mas sem experiência na abordagem territorial; e (3) projetos com foco específico em algum aspecto técnico envolvendo atividades agrícolas, sem nenhum diálogo com a abordagem territorial do desenvolvimento rural e com proponentes com pouca (às vezes nenhuma) experiência docente envolvendo o mundo rural. Evidentemente, esse perfil diferenciado dos projetos resultou em processos de implementação, efetividade e capacidade de gestão diferenciados nos territórios.

Em relação ao assessoramento territorial, ocorreram alterações significativas no formato de contratação, possibilitando, em alguns casos, maior qualificação técnica dos profissionais. Alguns núcleos optaram pela abertura de editais públicos para a seleção desses profissionais, conferindo maior transparência ao processo seletivo e possibilitando a candidatura de técnicos experientes na dinâmica territorial anteriormente vinculados às ONGs.

Em outros casos, a seleção ou, por vezes, a indicação de docentes ou estudantes da pós-graduação para desenvolver atividades técnicas resultou em importantes conflitos entre as equipes dos núcleos com os colegiados territoriais e com as suas instâncias representativas. Apesar do edital especificar claramente um perfil técnico para a assessoria territorial, parte dos profissionais que assumiram essa função é docente. Considerando os encargos usuais de ensino e pesquisa, o tempo de dedicação destes às atividades territoriais foi muitas vezes comprometido, ocasionando conflitos de ordens diversas no âmbito dos colegiados em relação aos quais os gestores da SDT pouco (ou nada) podiam fazer, já que o sistema do CNPq permite esse tipo de vinculação.

Outra mudança no formato de assessoramento decorrente do processo de aprendizado da política territorial foi a introdução de um sistema de divisão de tarefas entre dois técnicos: um deles ficaria responsável pelo assessoramento mais diretamente relacionado à pauta da gestão social e o outro, pela inclusão socioprodutiva. Essa divisão de competências tem contribuído para a geração e a sistematização de informações sobre os territórios, a maior qualificação dos projetos e a execução de uma agenda intensa de ações territoriais, subsidiando o colegiado para a tomada de decisões e para a gestão social das políticas públicas. Um exemplo disso é a quantidade expressiva de atividades desenvolvidas em 161 territórios<sup>17</sup> de junho de 2013 a novembro de 2016 (Gráfico 2 e Tabela 3).

Gráfico 2. Atividades realizadas pelos Nedets (jun. 2013 a nov. 2016)



Fonte: SGE/SDT/MDA, nov. 2016.

O número expressivo de reuniões de trabalho (1.130 reuniões) demonstra, no mínimo, o envolvimento e o comprometimento das equipes no planejamento das ações a serem desenvolvidas. Outro dado significativo foram as ações realizadas envolvendo diretamente o assessoramento aos colegiados territoriais – tais como plenárias, reuniões de câmaras temáticas, comitês setoriais, núcleos técnico e dirigente –, totalizando 2.634 atividades. Apesar de se tratar de um tema controverso, pode-se sugerir que, em geral, os recursos públicos alocados aos projetos resultaram em maior dinamização das atividades no âmbito dos colegiados. Tendo em vista que um número expressivo de territórios foi homologado entre 2013 e 2016, parte das ações estratégicas de assessoramento territorial foi dedicada à mobilização, à constituição (ou à reestruturação) das instâncias colegiadas, à elaboração de instrumentos normativos ou estratégico-operacionais – como regimentos, Planos Territoriais de

17 Os dados se referem aos núcleos que inseriram informações sobre as atividades desenvolvidas no módulo Colegiados em Rede do Sistema de Gestão Estratégica (SGE).

Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)<sup>18</sup> etc. –, o que exigiu ações coordenadas e articuladas de todos os integrantes das equipes dos núcleos. Outro dado relevante foram as 525 atividades de mobilização realizadas nos territórios que tiveram como consequência maiores índices de participação nas atividades propostas. O efeito pedagógico do processo participativo, como ressalta Pateman (1992), manifestou-se na realização de 100 Conferências Territoriais de Juventude preparatórias para a 3<sup>a</sup> Conferência Nacional da Juventude ocorrida em dezembro de 2015; de 21 Conferências Territoriais de Mulheres preparatórias para a 4<sup>a</sup> Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em maio de 2016; e de aproximadamente 174 Conferências Territoriais de Assistência Técnica Rural preparatórias para a 2<sup>a</sup> Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.<sup>19</sup>

Tabela 3. Quantidade de atividades realizadas pelos Nedets (jun. 2014 a nov. 2016)

Atividades Realizadas	Qtde.
Encontro de Intercâmbio	381
Lançamento programa Territórios da Cidadania	5
Reunião de Câmaras Temáticas	579
Reuniões de Trabalho	1130
Atividades de mobilização	525
Reunião de Comitês Setoriais	261
Plenárias Territoriais	930
Reunião do Núcleo Dirigente	743
Conferências	227
Mesa de Diálogo	132
Oficinas de Formação	432
Reunião do Núcleo Técnico	121
Seminários	366
Total de Atividades Realizadas (até nov/2016)	5832

Fonte: SGE/SDT/MDA, nov/2016

Note-se também que pautas específicas e estratégicas para o desenvolvimento territorial – como juventude rural, gênero, povos e comunidades tradicionais, inclusão produtiva, entre outros – resultaram em 840 reuniões de câmaras temáticas e comitês setoriais, responsáveis por esses debates no âmbito da institucionalidade dos colegiados. Numa rápida consulta à descrição das atividades desenvolvidas nos territórios nos últimos dois anos, é possível constatar a inserção dessas temáticas nas pautas das distintas instâncias do colegiado. No Rio Grande do Norte, por exemplo, nas 73 agendas elaboradas pelas câmaras temáticas, comitês setoriais e plenárias territoriais dos oito territórios apoiados pelos núcleos, 20 envolveram pautas sobre mulheres, 14 sobre juventude, duas sobre povos e comunidades tradicionais, 27 sobre inclusão produtiva e cinco sobre educação no campo.<sup>20</sup> Evidentemente, não temos como avaliar a efetividade dessas ações, mas o fato de as temáticas mencionadas pautarem os debates sobre desenvolvimento nos territórios parece sugerir que o esforço empreendido colaborou para o enfrentamento de resistências históricas e culturais expressas, por exemplo, na própria composição dos colegiados, majoritariamente masculinos em todas as regiões do país. Os possíveis efeitos virtuosos da plura-

18 Normativamente, o PTDRS é um documento que deve ser elaborado pelo colegiado territorial em um processo participativo e que contém, além de um diagnóstico socioeconômico, produtivo, ambiental e político do território, a definição dos eixos estratégicos que orientarão os projetos de ações territoriais.

19 A soma das conferências territoriais realizadas diverge do número apresentado na tabela porque, no momento do cadastramento no sistema, alguns territórios consideraram essa atividade como seminário.

20 Informações referentes ao período de janeiro a novembro de 2016 coletadas no módulo Colegiados em Rede do Sistema de Gestão Estratégica (SGE). Vale destacar que a conjuntura político-institucional que redundou na extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial afetou a dinâmica e o ritmo de atividades desenvolvidas pelos colegiados territoriais, sobretudo após o mês de junho.

lização das pautas debatidas no âmbito dos territórios rurais foram estimulados pelo exercício da governança promovido pela rede de pesquisadores e de extensionistas dos Nedets.

Apesar das limitações impostas pelo desenho e pela incompletude da institucionalização da política, as alterações no formato da governança e da gestão social da política territorial de desenvolvimento rural aqui descritas instigam a realização de pesquisas, reflexões e análises mais apuradas de seus efeitos e resultados para além do que nos foi possível realizar. A constituição dessa engrenagem institucional, ancorada na busca pela reconfiguração da ação pública por meio de um modelo de gestão descentralizado com participação mais efetiva das universidades e institutos na arena social, resultou em dinâmicas territoriais específicas (e ainda incipientes) envolvendo organizações que se articulavam pouco (ou raramente) com os atores sociais no território e que, se puderem se consolidar, serão elementos valiosos para uma tentativa de redefinir as condições de governança territorial do desenvolvimento rural no país.

## Considerações finais

A análise que realizamos neste ensaio filia-se, de modo geral, a outros estudos realizados no âmbito do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa/CPDA/UFRRJ) que destacam dois aspectos indissociáveis que caracterizam a implementação da abordagem territorial do desenvolvimento rural, tal como ocorreu no Brasil a partir de 2003. Por um lado, ela representa uma inovação institucional importante no campo das políticas públicas para o meio rural e, por outro, caracteriza-se como uma política pública “incompleta”, carente de força política e de instrumentos institucionais que lhe permitam dar sustentabilidade aos processos sociais que consegue desencadear ou que pretende apoiar.

Parece haver consenso de que a abordagem territorial representa uma inovação institucional para encaminhar a formulação e a implementação de políticas públicas descentralizadas de desenvolvimento e de enfrentamento da pobreza, e não apenas para o rural. Ela introduz a consideração e propicia o debate sobre a escala territorial como adequada contemporaneamente para a interação entre os atores sociais, a articulação de políticas públicas e o enfrentamento das questões ambientais e da pobreza, que subvertem as divisões rígidas entre urbano e rural e apontam para os limites da abordagem e da formulação de políticas setoriais. Nesse sentido, as potencialidades de que é portadora estão ainda por serem exploradas e aprofundadas em um país com a complexidade e a heterogeneidade do Brasil e seria um enorme retrocesso seu abandono e o retorno a uma perspectiva setorializada e homogeneizadora acerca da realidade brasileira e das políticas públicas a serem implementadas.

No entanto, como sugerimos, a política territorial de desenvolvimento rural também pode ser descrita por sua incompletude, por sua “precariedade” estrutural no sentido de que não é simplesmente o acesso à política que é precário (como acontece em muitos casos): a própria política é precária, incompleta, pois lhe faltam poder político e, consequentemente, instrumentos decisivos que possam garantir seu fortalecimento, sua sustentabilidade e efetividade ao longo do tempo.

Muitos elementos poderiam ser destacados para exemplificar o que queremos dizer: o emprego do conceito de “território rural”, que retira as dinâmicas das interações rural-urbano do centro da discussão do desenvolvimento; os tipos de ruralidade privilegiados, nos quais predominam a fragmentação dos agricultores e o isolamento do rural; o modelo de política pública utilizado, que, na prática, ou é setorializado e frágil (Pronat) ou, quando multisectorializado, não interage com as institucionalidades territoriais existentes (PTC), não deixando de ser, fundamentalmente, uma política *top-down* que atribui um papel muito pouco expressivo a certas conquistas emblemáticas das políticas descentralizadas desde a Constituição Cidadã de 1988, especialmente na área social, ou seja, a participação dos atores sociais não estatais nas decisões sobre a implementação e a avaliação (e sobre a formulação, em alguns casos) dessas políticas públicas.

No entanto, queremos destacar duas incompletudes da política territorial de desenvolvimento rural que explicam em boa parte o enorme esforço que foi feito para contornar seus efeitos sobre as condições e as possibilidades da gestão social territorial. São elas: (i) a ausência ou a impossibilidade de construção de uma burocracia estatal, mesmo que enxuta, adequada à implementação da gestão social e à formulação de propostas de desenvolvimento rural; e (ii) a ausência de um marco jurídico para os territórios recém-criados. Grande parte da descrição e da análise feita neste ensaio sobre as tentativas de reformulação dos instrumentos de gestão social

territorial ao longo do tempo gira em torno das tentativas feitas pelos gestores e pelos atores sociais da política para enfrentar as imensas dificuldades provocadas diretamente por essas ausências.

Além de sugerir a instabilidade e o acúmulo de expectativas frustradas que esse tipo de política pública gera – nas quais seus mentores são usualmente fracos na estrutura política do Estado e não contam com o apoio ou o interesse dos “donos do poder” na sociedade brasileira –, a descrição que fizemos também sugere, entretanto (e com alguma eloquência), o considerável aprendizado em políticas públicas gerado para seus participantes por essa experiência de buscar construir instrumentos mais adequados à gestão social diante das dificuldades impostas pelas ausências mencionadas (além de outras existentes). A experiência vivida no âmbito da política territorial, como vimos neste ensaio apenas em relação à governança e à gestão social, permitiu uma considerável visibilidade para grupos sociais, temas e organizações que nunca tinham obtido grande presença na implementação de políticas públicas para o rural, como o caso da implantação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial parece sugerir com clareza. Além disso, também desenvolveu novos instrumentos para a gestão social, como exemplificamos no item 2 deste texto, que poderão gerar resultados importantes se forem continuamente utilizados e aperfeiçoados e estimularem a busca de instrumentos cada vez mais apropriados às transformações da realidade e das políticas públicas.

Dessa forma, fica claro para nós que, diante dos impasses políticos atuais e das debilidades do modelo de desenvolvimento predominante, é indispensável que a abordagem territorial do desenvolvimento rural seja preservada, aperfeiçoada e generalizada nas políticas públicas de modo que o acúmulo de aprendizagem obtido nesse período não seja desperdiçado e o país não retroceda em direção às tradicionais políticas produtivistas, excludentes e homogeneizadoras que podem destruir a diversidade produtiva, ambiental, cultural e política do meio rural brasileiro. A extinção recente da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no entanto, não nos deixa muito otimistas a esse respeito.

## Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, Mabel; GUILLERMO, Neiman; LATTUADA, Mario (Orgs.). *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006. p. 51-70.

BARBOSA, Rômulo; ZIMMERMANN, Silvia; TECCHIO, Andréia. Desenvolvimento territorial e pobreza rural no território da cidadania Serra Geral (MG). In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: estudos de caso*. Brasília: IICA, 2013. p. 172-202. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. *Ação orçamentária de apoio à infraestrutura em territórios rurais*. Chamamento público. Brasília: Diretoria de Inclusão Socioprodutiva, 2013.

CANIELLO, Márcio; PIRAUT, Marc. Avanços, dilemas e perspectivas da governança territorial no Brasil: reflexões sobre o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). In: II CONGRESO INTERNACIONAL GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO RURAL. *Anais...* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Pontificia Universidad Javeriana, 2015. mimeo.

\_\_\_\_\_. Identidade e participação social na gestão do programa territórios da cidadania: um estudo comparativo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, UFRRJ, n. 21, p. 84-107, 2013.

CONTERATO, Marcelo et al. Indicadores sociais e desenvolvimento: interpretações a partir do Índice de Condições de Vida (ICV). In: RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterlooo; CONTERATO, Marcelo Antonio; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). *Pesquisa em desenvolvimento rural: técnicas, bases de dados e estatísticas aplicadas aos estudos rurais*. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 165-182.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FaCes/Universidad de Venezuela, 2004. p. 95-111.

DELGADO, Nelson G.; GRISA, Cátia. Governança territorial, dinâmica institucional e protagonismo social territorial: revisitando um percurso metodológico seguido pelo OPPA/CPDA no marco dos estudos territoriais. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, 1(1), p. 48-66, 2015.

\_\_\_\_\_. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 22(1), p. 132-163, 2014.

DELGADO, Nelson G.; LASA, Cláudio. Desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no território de Irecê (BA). In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: estudos de caso*. Brasília: IICA, 2013. p. 75-121. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

DELGADO, Nelson G.; LEITE, Sérgio Pereira. Gestão Social e Novas Institucionalidades no Âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial. In: DELGADO, N. G.; LEITE, Sérgio (Org.). *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. 1. ed. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), pp. 89-129, 2011.

DIAS, Marcelo Miná; FAVARETO, Arilson. *Um retrato preliminar dos Colegiados Territoriais no Brasil*: novas instituições para o desenvolvimento rural? Relatório de pesquisa. Brasília: SDT/MDA, 2007. mimeo.

FAVARETO, Arilson. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva: uma década de experimentações. *Desenvolvimento em Debate*, 1(2), p. 47-63, 2010.

HIRSCHMAN, Albert O. *Getting ahead collectively*. Nova Iorque: IAF, 1984.

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

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>.

KATO, Karina; ZIMMERMMANN, Silvia; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Gestão social dos territórios. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). *Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial*. Brasília: IICA, 2012. p. 59-74. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 15).

LOPES, Eliano Sérgio; DELGADO, Nelson; GRISA, Cátia. Desenvolvimento territorial, políticas públicas e enfrentamento da pobreza no território Sertão Ocidental (SE). In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: estudos de caso*. Brasília: IICA, 2013. p. 139-167. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

MEDEIROS, Leonilde Servolo de; DIAS, Marcelo Miná. Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). *Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para a construção de um marco jurídico-normativo*. Brasília: IICA, 2011. p. 127-228. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 13).

NUNES, Emanoel Márcio et al. O índice de capacidades institucionais (ICI) como mecanismo da gestão social e da governança nos territórios rurais. *Planejamento e políticas públicas*, n. 42, p. 301-330, 2014.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

QUINTÃO, Cinthya M. P. G. Descentralização e as transferências voluntárias de recursos: análise dos convênios celebrados pelo governo mineiro com os municípios. In: 4º CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS DESAFIOS DE NOSSO TEMPO. *Anais...* Belo Horizonte, 2013. mimeo.

SABOURIN, Eric. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. *Novos Cadernos NAEA*, n. 18, p. 123-143, 2015.

SILVA, Danielle Wagner; GEHLEN, Ivaldo; SCHULTZ, Glauco. Agricultura familiar, políticas públicas e cidadania: conexões construídas a partir da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Redes*, 21(3), p. 121-145, 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/7613>. Acesso em: 19 dez. 2016.

SILVA, Marcela de Almeida et al. Produção de alimentos e as políticas públicas acessadas pelos agricultores familiares no Território da Grande Cáceres – MT. *Cadernos de Agroecologia*, v. 10, n. 3, 2015.

TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Carla. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, n. 109, p. 68-92, 2012.

# Bancada ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo

Regina Bruno<sup>1</sup>

É comum identificações entre pensamento conservador e atraso científico ou técnico. Procuro mostrar a falsidade destas assertivas, indicando o quanto o conservadorismo liga-se, de preferência, ao papel dado ao conceito de soberania. Filósofos conservadores podem ser amigos da ciência e do progresso técnico. A atitude diante da soberania popular é a chave para se definir um pensamento político enquanto democrático ou conservador. No primeiro, o povo é tido como soberano, e respeitado por isto. No segundo, elimina-se a ideia de soberania popular em proveito de conceitos abstratos sobre o Estado, com privilégio para os dirigentes e seus coadjutores.

Roberto Romano, *O pensamento conservador*.

## Introdução

A redemocratização da sociedade brasileira e a modernização conservadora da agricultura efetivada nas últimas décadas contribuíram para uma transformação no sistema de representação de interesses dos grandes proprietários de terra e empresários rurais e agroindustriais no Brasil. Entre as mudanças mais significativas, destaca-se a organização de frentes parlamentares suprapartidárias voltadas prioritariamente para a defesa de interesses corporativos e para o fortalecimento político dos setores por elas representados. A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), mais conhecida como bancada ruralista, é um dos exemplos desse processo e torna manifesta uma história marcada pela presença do patronato rural e agroindustrial nas instâncias do Estado e nos espaços de elaboração e de execução de políticas.

Considerada por muitos a principal força política do Congresso Nacional, a bancada ruralista despontou, na segunda metade dos anos 1980, como reação ao Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) da Nova República e às ocupações de terra pelos trabalhadores sem-terra e ganhou maior visibilidade na Constituinte de 1988, momento em que, representada por parlamentares afinados com a União Democrática Ruralista (UDR),<sup>2</sup> se empenhava em influenciar a regulamentação de artigos constitucionais sobre a reforma agrária numa clara defesa do monopólio e da concentração da propriedade da terra, além de participar do debate sobre a política agrícola e de procurar interferir nos temas ligados aos direitos sociais e políticos e no debate sobre o papel do Estado.

O objetivo deste artigo é refletir sobre a ação coletiva dos parlamentares organizados na bancada ruralista no Congresso Nacional. Interessa-nos perceber quem são e como atuam na defesa de seus interesses. Quais fatores levaram à formação da bancada ruralista? O que determina sua influência e seu poder? O que está em jogo? Quais os recursos de poder? Protagonistas e representantes diretos da classe à qual pertencem, ocupando cargos

1 Aproveito para agradecer aos professores Marcelo Miná Dias (DER/UFV) e Leonilde Sérvalo de Medeiros (CPDA/UFRJ) pelas observações sobre o artigo.

2 A UDR, apesar de ter se autodissolvido oficialmente no início dos anos 1990, frequentemente reaparece no cenário político nacional como prática caracterizada pela intolerância e pela defesa explícita da violência, como referência e sinônimo da mobilização e como símbolo da defesa absoluta do monopólio fundiário. Sobre o assunto ver em especial Bruno (1987, 1997, 2013), Heinz (1991), Costa (2012), Xavier (2015), Sevá (2016), Vigna (2001, 2007) e Camargo (2009).

e lugares estratégicos, intervindo diretamente na elaboração de leis e de políticas, falando em nome do Estado devido à atribuição de certas funções públicas (OFFE, 1985), procurando influenciar a distribuição do poder e atrair para si a “clientela” dos outros partidos políticos (BOURDIEU, 1989, p. 184), os parlamentares ruralistas atuam num Legislativo cada vez menos afeito a legislar e mais voltado para a elaboração de políticas públicas de interesses patronais e privados que se explicitam como ação do Estado (BENEVIDES, 1998).

Nosso propósito é pensar o Congresso Nacional como instância de reprodução política dos grandes proprietários de terra e empresários rurais e agroindustriais. Um Parlamento – lugar por excelência do exercício do poder e da violência simbólica (BOURDIEU, 1989) – no qual interesse privado frequentemente se reverte em bem público e as reivindicações dos grupos dominantes se transformam em leis e em objeto de políticas públicas.

Trata-se também de pensar a bancada ruralista como lugar por excelência da defesa da propriedade latifundiaria da terra – que une o conjunto das classes e grupos dominantes ligados à atividade rural, agroindustrial e ao agronegócio – ou ainda como um importante recurso de poder, de identificação coletiva e de coesão política que agrupa parlamentares que não são proprietários de terra nem ligados ao agro, mas que se sentem identificados com a concepção de mundo da ideologia e do pensamento ruralista. A bancada ruralista é o aval dos grandes proprietários de terra e empresários rurais e agroindustriais, afiançando *habitus* e reproduzindo relações de dominação – princípio unificador das práticas.

Ou seja, procuro refletir sobre a dinâmica da representação de interesses procurando apreender as diferentes dimensões desse processo. Segundo Claus Offe (1985), uma maior compreensão da dinâmica da representação de interesses demandaria uma análise a partir da combinação de três dimensões ou níveis:

[O] nível da vontade, da consciência, do sentimento de identidade coletiva e dos valores dos membros que constituem o grupo de interesse; o nível da estrutura de oportunidade socioeconômica da sociedade da qual um grupo de interesse emerge e atua; as formas e as práticas institucionais que são proporcionadas ao grupo de interesse pelo sistema político e que conferem um *status* particular à sua base de operação (OFFE, 1985, p. 224).

As transformações no sistema de representação de interesses patronais rurais e agroindustriais ocorridas nas últimas décadas fazem parte de um processo mais abrangente de institucionalização de interesses e reprodução social e política das classes e grupos sociais. São estratégias pelas quais indivíduos e grupos procuram manter ou melhorar sua posição na estrutura social, conservar ou ampliar seus diferenciais de poder e suas condições de reprodução e que se manifestaram na independência que se estabeleceu, em um determinado período histórico, entre a redemocratização e as mudanças na estrutura produtiva e no sistema de representação de interesses.

Por sua vez, a crise de representação política patronal rural e agroindustrial do final dos anos 1970 e 1980 é indissociável da renovação da representação. Crise e renovação são processos complementares e se assemelham a rearranjos decorrentes das transformações sociais, econômicas e políticas na sociedade e aparentemente não afetaram os fundamentos da dominação.

Como parte dessas transformações, destacam-se também a criação de associações por produto e multiproduto, intimamente ligadas às cadeias agroindustriais; o fortalecimento do cooperativismo empresarial da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), ancorado em um discurso voltado para a união de grandes, médios e pequenos produtores em torno de interesses comuns; o incentivo à formação de novas lideranças; o estímulo às mobilizações e manifestações de rua, nacionais e regionais; o uso da mídia e do *marketing* na construção da imagem pública e uma redefinição dos espaços de representação de interesses que buscam agregar um diversificado leque de atividades direta e indiretamente vinculadas à agricultura, da qual a Associação Brasileira de Agribusiness (Abag)<sup>3</sup> é um dos exemplos.<sup>4</sup>

3 Criada em maio de 1993 numa conjuntura que anuncia a possibilidade de uma revisão constitucional, a Abag irrompe no cenário político reivindicando para si a tarefa de elevar a agricultura ao nível estratégico, formalizar um espaço de representação do agribusiness brasileiro e contribuir para a reconstrução de um novo pacto político-empresarial em torno da definição de novas alternativas de desenvolvimento (BRUNO, 1997, p. 29-30).

4 São também expressões da crise e da renovação da representação a emergência de novos atores e mediadores como, por exemplo, as oposições sindicais, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Nacional dos Seringueiros, entre outros (MEDEIROS, 1989). No setor industrial, temos o advento do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), fundado em 1987 por líderes empresariais paulistas.

O artigo está dividido em três seções que correspondem a três momentos significativos do processo de representação de interesses. No primeiro deles, intitulado “A tropa de choque da UDR na Constituinte de 1988 – embrião da bancada ruralista”, procuro mostrar quem são e como votaram os parlamentares constituintes identificados com a UDR nos temas relacionados à proposta de reforma agrária. Ressalto a presença de uma força extraparlamentar nos debates e procuro mostrar de que modo vai sendo constituída uma identidade ruralista como expressão de uma determinada visão de mundo alimentada por valores da tradição. Nesse momento, predomina o discurso da incompreensão e a necessidade de reconhecimento por parte do Estado. Eles consideram que foram subestimados e que poderiam ocupar um papel de maior relevância e que, quando ocupam esse papel, não são reconhecidos como deveriam.

Na segunda seção, “De olho nas ocupações de terra e nos assentamentos de reforma agrária”, procuro refletir sobre o processo de criação da Frente Parlamentar da Agropecuária e seus desdobramentos políticos e ideológicos. Chamo atenção para a importância do Centro de Conhecimento do Agronegócio – Pensa/USP, intelectual orgânico da classe na fundamentação do discurso político dos parlamentares da bancada ruralista em defesa da garantia da intocabilidade do regime de propriedade vigente e contra as ocupações de terra e realização de assentamentos rurais. Prevalece a defesa da livre-iniciativa ao mesmo tempo que se reivindica o perdão da dívida e a tutela do Estado.

Finalmente, na terceira seção, denominada “Segurança jurídica: como enfrentar a questão ambiental e as reivindicações dos povos indígenas e populações tradicionais”, busco pontuar quais são as reivindicações da bancada ruralista hoje, em particular a exigência de segurança jurídica como expressão estratégica do conservadorismo dos grandes proprietários de terra e empresários rurais e do agronegócio.

Nas “Considerações finais”, retomo algumas questões enunciadas ao longo do texto como, por exemplo, o conservadorismo e o ruralismo como concepção de mundo.

Mereceria ser problematizada com mais cuidado a relação entre conservadorismo e tecnologia. A tecnologia expressa, talvez, a “relatividade” do conservadorismo, reflete os sentidos (da visão, das estratégias para a ação coletiva, das relações constituídas para angariar recursos) e as tensões que implicam, tensões estas que se neutralizam pela causa maior – a manutenção da estrutura de propriedade fundiária vigente.

## A tropa de choque da UDR na Constituinte de 1988 – embrião da bancada ruralista

A Constituinte de 1988 encontrou os grandes proprietários de terra e empresários rurais e agroindustriais mobilizados contra o PNRA da Nova República e as ocupações de terra por eles consideradas uma “grande ameaça” ao direito de propriedade da terra. Segundo Palmeira, a proposta de reforma agrária do governo Sarney

pegou fundo nos interesses patronais, pois, ao dirigir o fogo para a especulação, atirou no que viu e matou o que não viu. Acertamos o coração do sistema sem nos darmos conta disso, atingindo a coalizão de interesses (ou coalizões de interesses) individualizados em torno dos negócios ligados à terra (PALMEIRA, 1994, p. 15).

Juntamente com a mobilização da UDR e como parte da reação patronal rural, presenciamos a criação de inúmeros grupos de defesa da propriedade,<sup>5</sup> a revitalização das entidades clássicas de representação patronal rural, como é o caso da Sociedade Rural Brasileira (SRB), da Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), da Associação Brasileira de Criadores de Gado Zebu (ABCZ), o cooperativismo empresarial representado pela Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e a renovação de algumas federações da agricultura ligadas à CNA, como é o caso da Farsul.

Chama atenção a presença ativa de uma força extraparlamentar no Congresso Nacional durante os debates na Constituinte. Há uma clara inversão de papéis. São os deputados e senadores que fazem fila e solicitam

5 Destacam-se o Pacto de União e Resposta Rural (PUR-RS), o Comando Democrático Cristão (CDC-PA), o Movimento Pastoral das Propriedades do Oeste do Paraná, a Associação dos Empresários da Amazônia, a Milícia Rural da Região do Araguaia e o Grupo de Defesa da Propriedade de Andradina (SP) (BRUNO, 2002; HEINZ, 1991).

“audiência” a Ronaldo Caiado e Roberto Rodrigues, representantes da UDR e da OCB, respectivamente, e responsáveis pela elaboração das ementas sobre a proposta de reforma agrária a ser votada em plenário.

Era grande a preocupação dos constituintes ruralistas afinados com a UDR com a necessidade de um maior reconhecimento e visibilidade “da classe” junto ao Estado e perante a sociedade em face dos “novos tempos” que se anunciam com o fim da ditadura militar, a Nova República, a Constituinte, a “revitalização” da sociedade civil e o fortalecimento das lutas por terra e dos movimentos sociais no campo. Trata-se ainda de recuperar os espaços perdidos durante os governos militares, nos quais alguns porta-vozes do sindicalismo patronal se transformaram em “vacas de presépio” (BRUNO, 1987).

Nessa perspectiva, além da participação na subcomissão que tratava da política agrária e agrícola, os parlamentares ruralistas buscaram marcar presença nas instâncias consideradas estratégicas no Congresso Nacional – traço da prática legislativa. Havia, já naquele momento, uma presença expressiva, em especial no que diz respeito aos ruralistas do Paraná, de parlamentares ruralistas nas subcomissões que tratavam de questões relativas aos negros, aos indígenas e às minorias.

Resgatar, mesmo sem condições de aprofundamento, quem são e como votaram os constituintes ruralistas. Trata-se de uma caracterização fundamental porque qualifica nossa avaliação sobre o ruralismo como concepção de mundo conservadora contra os direitos da pessoa. A tropa de choque da UDR,<sup>6</sup> como ficaram conhecidos os parlamentares ruralistas “simpatizantes”, “seguidores” e “afinados” com a UDR ou por ela “financiados” (DIAP, 1988), era formada, em sua maioria, por signatários do Centrão. Além de se posicionar contra a reforma agrária,<sup>7</sup> a maioria dos parlamentares ruralistas votou contra ou se absteve nas votações relativas aos direitos e garantias dos trabalhadores e servidores (férias, greve, estabilidade do dirigente sindical, instituição de comissões de fábrica, aviso prévio, aposentadoria, redução da jornada de trabalho, licença-paternidade, salário-mínimo etc.) e contra a participação popular no processo legislativo. E não estiveram sozinhos nesse processo. Apesar das diferenças existentes e do intuito da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (Faab) de neutralizar a força da UDR, foi significativa a aproximação entre os parlamentares ruralistas identificados com a UDR e os que assinaram a lista de adesão da Faab.<sup>8</sup> Ou seja, contradições, disputas e divergências entre frações e grupos dominantes, apesar de intensas e muitas vezes desagregadoras, não se radicalizaram porque todos tinham clareza de que a união era condição da dominação.

Vários se posicionaram pela preservação do papel das Forças Armadas, consideradas base de estabilidade do Estado. Em mandatos anteriores, alguns foram a favor de um plebiscito sobre a pena de morte. Ficaram divididos sobre questões relativas a temas nacionais, como, por exemplo, a nacionalização do subsolo e a proteção da empresa nacional. Alguns foram contra o ensino público.

Quando instados, muitos se autodefiniram como de centro-direita, centro-esquerda ou esquerda moderada, independente da postura diante das votações.<sup>9</sup> Anticomunistas confessos, muitos constituintes ruralistas cerraram trincheiras contra o que consideravam os parlamentares “da esquerda”. Foi o caso de Rubem Soares Branco (PMDB-AC), que, na Constituinte, “atuou fortemente contra os interesses indígenas” (DIAP, 1988, p.

6 Entre as figuras mais expressivas, temos: Antonio Ueno (PFL-PR), Astrubal Bentes (PMDB-PA), Basilio Villani (PMDB-PR), Ivo Vanderlinde (PMDB-SC), Ricardo Izar (PFL-SP), Roberto Balestra (PDC-GO), Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), Rosa Prata (PMDB-MG), Saldanha Derzi (PMDB-MS), Siqueira Campos (PDC-GO), Virgilio Gallassi (PDS-MG).

7 “Pecuaristas”, “agropecuaristas”, “empresários rurais”, “agricultores”, mesmo quando não identificados com a UDR, também disseram não à reforma agrária e aos direitos sociais. E vários parlamentares que aparentemente não tinham um enraizamento rural também disseram não à reforma agrária ou se abstiveram e assumiram uma postura “conservadora” em relação aos direitos sociais.

8 Dos 53 assinantes da lista, 18 faziam parte da “tropa de choque” da UDR: Alarico Abib (PMDB-PR), Assis Canuto (PFL-RO), Enoc Vieira (PFL-MA), Hilário Braun (PMDB-RS), Ivo Vanderlinde (PMDB-SC), Jonas Pinheiro (PFL-MT), Jorge Viana (PMDB-BA), José Carlos Martinez (PFL-PR), José Egreja (PTB-SP), Julio Campos (PFL-MT), Maguito Vilela (PMDB-GO), Nestor Duarte Neto (PMDB-BA), Paulo Roberto Cunha (PDC-GO), Roberto Balestra (PDC-GO), Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), Telmo Kirst (PDS-RS), Victor Faccioni (PDS-RS) e Victor Fontana (PFL-SC).

9 Por exemplo, Jorge Viana (PMDB-BA), simpatizante da UDR, classificou suas posições como de “esquerda moderada”; Expedito Machado (PMDB-CE), militar, empresário, ministro da Viação e Obras Públicas do governo de João Goulart (1963-1964), diretor da Villejack Jeans, definiu-se como “centro-esquerda”; José Freire (PMDB-GO) priorizou a defesa do direito de propriedade da terra, mas definiu suas posições políticas como de “centro-esquerda”; da mesma forma, Leur Lomanto (PFL-BA) e João Carlos Bacelar (PMDB-BA), todos que votaram com a UDR e seguiram as orientações do Centrão (DIAP, 1988).

58); de Ézio Ferreira (PFL-AM), que teve uma “atuação voltada a diminuir a influência da esquerda na votação dos direitos sociais dos trabalhadores” (DIAP, 1988, p. 86); de Levy Dias (PFL-MS), que se empenhou em reduzir a influência das esquerdas; de Afonso Sancho (PDS-CE), banqueiro, agropecuarista, minerador e empresário que, irritado com as conquistas sociais, chamou a Constituinte de “chiqueiro da esquerda” (DIAP, 1988, p. 139).

Entretanto, o que mais nos chamou atenção foram as (in)coerências no exercício da atividade política, em especial o desencontro entre um discurso progressista e uma prática conservadora. Por exemplo, José Baptista de Melo (PMDB-AC) se declarou defensor de uma reforma agrária radical e votou com a proposta da UDR; Áureo Bringel de Mello (PMDB-AM), ex-procurador do Incra (1959-1983), votou contra a reforma agrária; Ângelo Magalhães (PFL-BA), membro da subcomissão Família, Educação, Cultura, votou contra a licença-paternidade; Geovani Borges (PFL-AP) apresentou emendas a favor dos trabalhadores, mas votou contra questões essenciais ligadas a eles; Aecio de Borba (PDS-CE), agropecuarista, membro da UDR, “agradeceu ao ministro Celso Furtado pela ‘paciência’ de ter ouvido um depoimento de um seringueiro em defesa da classe” e votou contra a reforma agrária (DIAP, 1988, p. 138). Ainda como parte das (in)coerências, na outra face da moeda, temos José Dutra (PMDB-AM), pecuarista, signatário do Centrão, que votou a favor da reforma agrária; Celso Dourado (PMDB-BA), que disse sim à reforma agrária e discordou da postura “fisiológica” da maioria de colegas evangélicos.<sup>10</sup> O senador Nabor Junior (PMDB-AC), signatário do Centrão, votou a favor da reforma agrária e pelo turno de seis horas. Jutahy Magalhães (PMDB-BA), tido como conservador, surpreendeu dizendo sim à reforma agrária. Sarney Filho (PFL-MA), por algum motivo, também votou a favor e foi destituído da liderança do partido (DIAP, 1988, p. 230).

Como era de se esperar, o debate sobre a política de reforma na subcomissão de política agrícola e fundiária e da reforma agrária<sup>11</sup> envolveu particularmente os parlamentares ruralistas, em especial quando a pauta dizia respeito aos critérios de desapropriação das terras, à definição de terra produtiva e aos elementos definidores do cumprimento da função social da propriedade da terra.<sup>12</sup> Além disso, já figurava como preocupação a defesa da família como esteio da propriedade, a questão indígena e o debate sobre raça e gênero. Ou seja, a Constituinte demarcou uma discussão hoje atualizada e com novas significações.

Durante os debates da Constituinte, ruralistas uderristas e representantes da Faab, unidos pelos mesmos propósitos, mergulharam juntos em infundáveis polarizações sobre temas, conceitos e vírgulas direta e indiretamente relacionados à política agrária, tais como: “obrigação” social ou “função” social; o custo da reforma agrária e dos assentamentos rurais; a extinção do latifúndio “produtivo” ou “improdutivo”; a capacidade administrativa do Incra e a garantia de não interferência política, área máxima, forma de pagamento das benfeitorias, critérios de desapropriação, dar a terra a quem entende; por um latifúndio de resposta social porque produz alimentos. Em comum aos dois grupos, a recusa em aceitar que o latifúndio não é uma propriedade qualquer com tais ou quais características, mas sintetiza um conjunto de normas, atitudes e comportamentos, significando também opressão, exploração, humilhação e medo, como diz Regina Novaes (1997).

Enfim, a mobilização patronal rural de meados dos anos 1980 foi conformando uma identidade ruralista marcada pela violência, pela intolerância, pela negação dos direitos e pela defesa da propriedade da terra como direito absoluto. A ampliação das ocupações de terra, a implementação de assentamentos rurais, a presença de Ronaldo Caiado na Câmara dos Deputados e a criação da FPA contribuirão para aprofundar esse perfil da prática ruralista.

10 O grupo ruralista já abrigava vários evangélicos. Apresentando-se como representantes de Deus e porta-vozes do povo, os parlamentares evangélicos reivindicavam a liberdade religiosa e a defesa dos bons costumes e trabalharam intensamente contra o aborto, a homossexualidade e o feminismo. Trabalharam também a favor da censura de diversos meios midiáticos (PIERUCCI, 1989).

11 Entre os ruralistas na subcomissão da Reforma Agrária, temos: Rachid Saldanha Derzi (PMDB-MS), Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), Ivo Mainardi (PMDB-RS), Rosa Prata (PMDB-MG), Maluly Neto (PFL-SP), Virgílio Galassi (PDS-MG), José Egreja (PTB-MS), Mauro Borges (PDC-GO), Ivo Vanderlinde (PMDB-SC), Ubiratan Spinelli (PDS-MT), Paulo Roberto Cunha (PDC-GO). Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/subcomissao6c](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/subcomissao6c).

12 Segundo o Diap (1988), “o texto da Constituição não permite desapropriação de terras produtivas para efeito de reforma agrária, mesmo que elas não cumpram função social, ou seja, não cumpram legislação trabalhista e previdenciária, poluam os rios. O texto aprovado, em tese, autoriza o grande proprietário rural a utilizar terra fértil para plantar capim, criar gado, cultivar eucalipto etc., mesmo que haja a necessidade de plantação de alimentos na região e haja pessoas sem terra precisando dela para a sua sobrevivência”.

## De olho nas ocupações de terra e nos assentamentos de reforma agrária

A vitória política dos grandes proprietários de terra e empresários rurais agroindustriais na Constituinte de 1988, o reconhecimento da existência de uma crise de representação e a conjuntura de debate sobre as eleições presidenciais de 1989 reforçaram a necessidade de uma maior presença organizada dos proprietários de terra e empresários rurais e agroindustriais na grande política institucional. “O que adianta uma classe, um setor estar organizado e não ter representação política?!”, argumentavam seus porta-vozes na mídia.

A partir de então, tem início um intenso debate interno sobre a necessidade de criação de uma frente parlamentar suprapartidária voltada para a defesa dos “pleitos ruralistas” e expressão de uma maior participação dos proprietários de terra e empresários rurais no Congresso Nacional – fundamentais na construção da identidade de um projeto ruralista. Perceberam que nem tudo se resumia ao crédito subsidiado, aos incentivos fiscais ou à garantia da intocabilidade do regime de propriedade vigente: “as transformações da agricultura abriram rombos nas estruturas de dominação, nos nichos de poder local e nas bases sociais do clientelismo. O resultado foi um vazio político que muito contribuiu para que novas formas de dominação e de contestação se manifestassem” (BRUNO *apud* MARTINS, 1997).

Ao mesmo tempo, há uma renovação, ampliação e diversificação dos espaços de representação patronal rural e agroindustrial, bem como o aparecimento de novos atores e personagens políticos e novos adversários “da classe”. Há também a diversificação e a redefinição de interesses, de alianças e disputas internas pelo poder e pelo controle da hegemonia. Havia ainda a preocupação relativa de como somar os valores da tradição e do conservadorismo<sup>13</sup> à ideologia da competência técnica e da rentabilidade empresarial que estava sendo veiculada pelas associações por produto e multiproduto dos complexos agroindustriais e pela OCB.

Desde sua criação, em 2002, a bancada ruralista procurou reproduzir no Congresso Nacional a intransigência e a intolerância identificadas como práticas políticas da UDR. Por exemplo, não negociar com o governo sob a condição de que suas reivindicações fossem atendidas; denunciar a conivência dos “poderes públicos” com os movimentos sociais, em particular com o MST, principal adversário político; elaborar uma lista de governadores que estariam se negando a enviar forças policiais para cumprir mandados de reintegração de posse; primeiro intimidar para depois negociar; não amaciá-la voz quando se trata da defesa de seus interesses (BRUNO, 1996).

Também foram estabelecidos alguns traços definidores da prática política de parlamentares organizados na bancada ruralista – alimentadores de seu poder político, legitimados pela mídia e reproduzidos no imaginário social. Destacaríamos a ênfase na força política e no poder de organização e de mobilização da bancada; a preocupação em se apresentar como grupo homogêneo e unido em torno de pleitos e reivindicações e a certeza de partilharem uma mesma visão de mundo. A criação da bancada torna manifesta alguns traços. Seu perfil, apesar da união de interesses e da identidade da visão de mundo, é uma bancada diversificada e estratificada. Nem todos possuem a mesma trajetória ou detêm o mesmo capital social e político. Há também uma ênfase na necessidade de enraizamento regional como condição de reprodução política ruralista e da valorização das bases parlamentares. A bancada não teria tanta expressividade sem a atuação, muitas vezes invisível, de parlamentares que não necessariamente se encontram no centro do cenário político.

É igualmente intenso o debate sobre a relação com o Estado. Os parlamentares ruralistas ora priorizam a defesa da livre-iniciativa para fazer frente à emergência de um novo padrão de desenvolvimento e à redefinição de posições hegemônicas nas cadeias agroindustriais, ora exigem a tutela e os favores do Estado, cujo dever prioritário seria protegê-los (BRUNO, 2002). Ou seja, apesar da defesa do mercado, ainda prevalece, como um dos elementos norteadores da prática patronal, a visão de um Estado protetor e provedor, a cultura do favor, as relações oficiais – em grande medida, realimentadas pelo próprio Estado. A relação com este último é complexa, tensa em alguns momentos e harmoniosa em outros, própria de quem divide tarefas e permuta papéis sociais.

13 Para Vigna (2007), o conservadorismo político dos parlamentares ruralistas – expressão histórica de práticas sociais patronais – passa a ter significado decisivo na própria relação entre parlamentares e suas “bases”: vai aprofundar a dependência entre eles e os eleitores e, consequentemente, dificultar seu distanciamento social e a constituição de novas práticas, ao mesmo tempo que fortalece o poder político dos ruralistas e dos grupos sociais por eles representados.

A história da bancada ruralista é também uma história de tensões e de embates com outras categorias sociais e seus mediadores políticos. Sob o lema Terra, Território e Biodiversidade, foi lançada, em 2007, a Frente Parlamentar da Terra,<sup>14</sup> criada para se contrapor à bancada ruralista e ao agronegócio. Entre os objetivos da Frente da Terra, como ficou conhecida, destaca-se o apoio à Emenda Constitucional 438/2001, que permitia a expropriação de áreas com comprovada existência de trabalho escravo; a atualização dos índices de produtividade; o apoio aos projetos que foram apresentados no relatório original da CPMI da Terra, derrotado “após manobra dos ruralistas que aprovaram questões que vão de encontro aos movimentos sociais no campo, inclusive criminalizando-os” (LANÇADA A FRENTE PARLAMENTAR DA TERRA, 2007).

A constituição de novas frentes parlamentares criadas com o objetivo de defender a agricultura familiar, a continuidade das ocupações de terra e a multiplicação de assentamentos de reforma agrária resultaram numa ofensiva patronal contra a política de reforma agrária e contra os sujeitos da política. Em defesa da manutenção da estrutura de propriedade no campo, grandes proprietários de terra, empresários rurais e agroindustriais, suas entidades de representação e intelectuais orgânicos ora representados pelo Pensa/USP<sup>15</sup> somaram-se à bancada ruralista e, juntos, procuraram construir uma retórica comum e uma mesma prioridade, apesar das tensões, das disputas internas e das diferenças existentes.

Nesse contexto, o Pensa/USP teve um papel fundamental no fortalecimento político da bancada ruralista ao preconizar a necessidade de defesa da propriedade fundiária diante da força das ocupações de terra, fundamentando seus argumentos na teoria da propriedade privada. Para os intelectuais do Pensa/USP, estávamos vivendo um tempo de mudanças no direito de propriedade decorrente, sobretudo, da “complexidade das transações”. A partir disso, vários pressupostos foram enunciados: (i) o direito à propriedade da terra deveria ser pensado para além da propriedade privada, englobando outros modos de domínio comum ou estatal, numa clara referência à questão dos territórios indígenas e quilombolas; (ii) a ideia de que os direitos informais, os costumes, são fonte de risco de expropriação e, portanto, são claramente conflitantes com os direitos formais atribuídos à propriedade da terra; (iii) o direito de propriedade fornece o quadro geral para a alocação de recursos e distribuição da riqueza e a garantia da propriedade está associada aos princípios da eficiência econômica; (iv) é fundamental reafirmar os poderes definidores do direito de propriedade: o poder de usar (desfrutar e aproveitar); o poder de gozar (fruir e explorar economicamente); o poder de dispor (destruir, abandonar ou alienar) e o poder de reivindicá-la a quem injustamente a possua ou detenha.

O direito de propriedade foi também concebido como um instrumento instituído pela sociedade para ajudar os homens a determinar o que é razoável esperar em suas negociações. O seu possuidor tem o consentimento de toda a sociedade para agir de determinada maneira e, por sua vez, espera estar protegido de outros agentes que possam interferir na sua ação. Diz Mueller:

No mundo real, os direitos de propriedade não são perfeitamente definidos nem completamente seguros, havendo custos para a sua obtenção e a sua defesa. Os direitos são absolutos e dependem dos esforços que o proprietário coloca na defesa de cada direito, das tentativas de captura por outros indivíduos e da proteção promovida pelo governo (MUELLER, 2002).

Do exposto, podemos depreender alguns aspectos: em primeiro lugar, a ausência de qualquer referência à função social da propriedade da terra; segundo, a função do Estado é proteger o seu possuidor e protegê-lo de outros agentes; terceiro, como a propriedade não é um direito absoluto, necessita de proteção do Estado e da união de todos diante da possibilidade de outros grupos sociais interferirem nas ações do Estado. E o mais intrigante é a ideia de que só tem direitos quem é proprietário. A negociação é troca de direitos e a pessoa só

14 Participaram da Frente: Dr. Rosinha, Adão Pretto (PT-RS), representantes da sociedade civil (LANÇADA A FRENTE PARLAMENTAR DA TERRA, 2007).

15 Criado em junho de 1990, o Programa de Pesquisa do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (Pensa/USP) se define como um centro avançado de excelência em ensino e pesquisa acadêmica dedicado à gestão e à coordenação de agronegócios. Faziam parte do Pensa Elisabeth Farina (Economia/ USP), Decio Zilbersztajn (Escola Superior de Agricultura/USP), Luiz de Queiroz (ESALQ/USP), Marcos Fava Neves (ESALQ/USP), Claudio Antonio Pinheiro Machado Filho (ESALQ/USP), Eduardo Eugenio Spers (ESALQ/USP), Samuel Ribeiro Giordano (FFLCH/USP), entre outros. Sua base teórica de referência é a nova economia institucional.

é sujeito do direito quando é proprietário de um bem. Ou seja, a não propriedade cria o não cidadão e o não direito. Diante de um bem limitado, finito, em vez de se pensar o uso social da propriedade, o que prevalece é a garantia da concentração e do monopólio fundiário.

A reflexão do Pensa/USP procura fundamentar analiticamente três aspectos. Primeiro, se o direito de propriedade da terra fosse absoluto, não haveria margem para imprecisão. Segundo, é a garantia do direito de propriedade que “determina” a eficiência dos investimentos, portanto a imprecisão no direito de propriedade gera instabilidade e produz conflitos. Terceiro, a função social da terra eleva a instabilidade para o produtor.

Posteriormente, em resposta à bandeira “ocupar, resistir e produzir” e às reivindicações do MST, a bancada ruralista prontamente afirmou que a política de reforma agrária era “um desperdício de recursos e de terra” – argumento particularmente sensível para as bases eleitorais da bancada (VIGNA, 2007).

É quando os ruralistas passam a defender o monopólio da propriedade da terra como uma “necessidade vital”, ao mesmo tempo que criticam duramente os assentamentos rurais economicamente ineficientes e dependentes do governo. Há também uma desqualificação do agricultor familiar que, nos anos 1990, despontou como ator político com reivindicações próprias (MEDEIROS e PICOLOTTO, 2016), por eles considerado portador de “uma economia de subsistência sem função comercial” (VIGNA, 2007, p. 9). “Qual agricultura viável, o agronegócio ou a agricultura familiar?”, anuncia a Abag durante seu lançamento, em 1993, no salão azul do Congresso Nacional, reivindicando para si uma política de segurança alimentar, bandeira do governo paralelo do Partido dos Trabalhadores (PT).

A “renegociação” das dívidas agrária e agrícola constituiu uma das principais moedas de troca nas negociações entre a bancada ruralista e o governo e alimentou a cultura do calote. Desde que a bancada se constituiu, grandes proprietários de terra e empresários rurais e agroindustriais buscaram impor ao Tesouro Nacional o perdão das dívidas e, quando contrariados, boicotavam a votação de temas do interesse do governo. Em 2002, quando o Ministério da Fazenda se posicionou contra a renegociação, os ruralistas, em represália, anunciaram que votariam contra o projeto do Executivo de flexibilização das leis trabalhistas. Já em 1995, ameaçaram votar a favor da quebra do monopólio do petróleo se o governo não perdoasse as dívidas dos grandes fazendeiros. “O Governo cedeu”, diz Vigna (2001).<sup>16</sup>

A partir de então, e nos anos subsequentes, a questão do meio ambiente, o debate sobre os direitos, a disputa pelos territórios indígenas e a concepção de desenvolvimento sustentável ocupariam o centro das tensões e das políticas. Sustentabilidade é garantia de alimento, argumentavam.

## Segurança jurídica ou como enfrentar a questão ambiental e as reivindicações dos povos indígenas e das populações tradicionais

A presença dos grandes proprietários de terra e empresários rurais e agroindustriais na grande política institucional e a preocupação em definir a melhor estratégia de ação carregavam consigo alguns preceitos que também conformavam a identidade ruralista e orientavam o comportamento de seus representantes políticos. Qual é o perfil mais adequado do parlamentar modelo, o classista ou o político?<sup>17</sup> Que postura tomar, reforçar a lealdade aos interesses da classe ou orientar-se pela fidelidade partidária? O que é prioritário, a negociação no Congresso ou a mobilização de rua? E quais os critérios norteadores da relação entre a bancada e o Estado? Mesmo priorizando os interesses corporativos, os parlamentares da bancada ruralista logo perceberam que frentes parlamentares suprapartidárias e partidos políticos não são instâncias isoladas, há uma disputa de poder, sim, e existem divergências. Entretanto, como comungam interesses semelhantes, procuram se fortalecer uns aos outros.

Acentuou-se o incentivo à formação de lideranças nacionais e regionais capazes de superar a incompreensão do Estado e da sociedade “urbana”. Waldemir Moka (PMDB-MS), uma das mais expressivas lideranças ruralis-

16 Foram inúmeras as renegociações das dívidas do crédito do setor agropecuário. Segundo os estudos, a primeira grande renegociação ocorreu em 1995 (Securitização I). Em 1998, criou-se o Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa). Em 2001 (Securitização II), o governo de FHC fez a securitização de parte dessas dívidas. Em 2003, no governo Lula, houve a renegociação dos inadimplentes do Pesa, chamado Pesinha (MPV 114/2003, convertida em Lei nº 10.696/2003) (CAMARGO, 2009).

17 O produtor “auténtico” seria complemento do “parlamentar modelo”, definido como aquele que não se perdia em negociações infrutíferas com o Estado, tinha claro quais os seus objetivos e não poupava esforços para alcançá-los (BRUNO, 1996, p. 72).

tas do período, chamou atenção para a dificuldade do governo e da sociedade em compreender o produtor rural e perceber a justeza de suas reivindicações. Portanto, disse ele, é fundamental que o setor produza lideranças capazes de colocar o problema com clareza (MOKA, 2007).<sup>18</sup>

Entretanto, apesar de incompreendidos, contavam com o apoio do Estado. Segundo Alfredo Wagner, a expansão de políticas de ocupação do espaço e do território é efeito de uma ação do Estado “deliberadamente protecionista” e orientada para a reestruturação de mercados, disciplinando a comercialização da terra, dos recursos florestais e do subsolo. Portanto, diz ele, estamos falando em reestruturação formal de mercados ao discutirmos território. Trata-se de medidas de proteção da natureza cujos argumentos se confundem com aqueles das agências como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e que se corporificam em políticas públicas. O significado assume o oposto da proteção e deixa em aberto o uso de recursos naturais em prol do crescimento econômico. Ainda segundo o autor, é a visão triunfalista do agronegócio que sustenta essa ideia de crescimento econômico – exacerbação da busca do lucro e da renda fundiária.

A bancada ruralista continua agregando grandes proprietários de terra, pecuaristas, empresários rurais e do agronegócio. Agrega também parlamentares representantes dos estados nos quais os movimentos sociais no campo se encontram mais bem organizados, bem como representantes das novas fronteiras agrícolas. E continuam fazendo parte da bancada deputados e senadores identificados com os pleitos dos ruralistas e sua visão de mundo. Seus integrantes experimentaram, nos últimos anos, um intenso processo de enriquecimento ao investirem no que lhes parece um excelente negócio, tanto hoje como em outros momentos – a compra de terra.

No topo da lista de prioridades da bancada ruralista, temos o projeto que altera o licenciamento ambiental e a lei que autoriza a venda de terras para estrangeiros, que, segundo eles, não coloca em risco a segurança nacional. Há também a criação de um fundo para logística.

O debate sobre o Novo Código Florestal e a luta dos povos e populações tradicionais em defesa de seus territórios tiraram da gaveta e atualizaram os argumentos sobre a necessidade de manutenção do padrão fundiário existente no Brasil como condição da produção de alimentos, acirrando, assim, a disputa pela apropriação e pelo controle da terra e do território desses povos e grupos sociais no campo. Tudo que possa limitar os seus privilégios é considerado prejudicial à produção, em particular as medidas diretamente ligadas à estrutura de propriedade da terra.

A bancada ruralista, de olho na apropriação dos territórios dos povos indígenas e das populações tradicionais, argumentou que estaríamos vivendo uma nova fase de desenvolvimento rural, caracterizada pela perda do valor estratégico da terra como fator de produção. Segundo seus porta-vozes, a tecnologia tornou-se mais importante que o trabalho e a terra. Consequentemente, houve uma mudança no direito de propriedade. Diante disso, eles reivindicam a necessidade, “cada vez mais premente”, da defesa do direito de propriedade em face das tentativas de captura e da fragilidade da proteção do Estado. Um direito que deveria ser pensado, segundo os seus porta-vozes, para além da propriedade privada da terra, englobando outros modelos de domínio comum em uma clara alusão às lutas pela defesa do território dos povos e populações tradicionais.

Atualmente, os ruralistas se unem em defesa da terra mercantil, “terra como se fosse uma mercadoria qualquer”, como bem avalia Guilherme Delgado, negando assim, uma vez mais, o conceito de terra como um bem social referendado na Constituição de 1988.

Há também a preocupação com a fabricação de uma “imagem moderna” para afastar a identificação negativa que associa o ruralismo e o agronegócio à destruição do meio ambiente e à depredação das florestas. A construção da imagem do agro, pretendida pelas elites patronais rurais e do agronegócio e objetivada no Movimento Sou Agro,<sup>19</sup> busca ampliar indefinidamente a concepção de agro a todos os agentes e processos sociais da sociedade, comprometendo-os e, consequentemente, desresponsabilizando-se por possíveis problemas existentes.

18 Ainda segundo ele, várias lideranças despontaram durante as mobilizações patronais. O “tratoraço” produziu Homero Pereira (PSB-MT) e Jusmari Oliveira (PFL-BA); o “caminhonão” reforçou a liderança de Carlos Sperotto, da Farsul. “Caminhonão” foi uma mobilização de grandes, médios e pequenos agricultores e proprietários de terra das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste realizada no ano de 1995 contra as medidas de política agrícola do governo, em especial contra a questão dos empréstimos para a agricultura. Sobre o “tratoraço”, ver Carneiro (2008).

19 Campanha midiática de valorização do agronegócio implementada em meados de 2011 com o intuito de afastar a identificação negativa que o associa à destruição do meio ambiente e das florestas. Sobre o tema, ver Bruno (2012).

A natureza suprapartidária das bancadas é considerada a principal responsável por sua força política, em especial nas situações de “fragilidade” do governo federal, como foi o caso da votação do Novo Código Florestal.

Nem governo, nem oposição, o que contou pontos decisivos para a aprovação da lei ambiental e para a substituição do *kit* anti-homofobia foram as forças de articulação das bancadas ruralista e evangélica. Com as alas suprapartidárias fortalecidas, dizem especialistas, podemos esperar um congresso conservador para temas como o confisco de terras utilizadas para trabalho escravo, a descriminalização do aborto, além dos pontos mais polêmicos discutidos pela reforma política, como a cota para mulheres no Parlamento (DIAP, 2014).

Com a multiplicação crescente das bancadas suprapartidárias no Congresso Nacional, há uma alteração do significado da identificação partidária. Algumas despontam como mais importantes que os partidos políticos (bancada ruralista, dos empreiteiros, dos evangélicos), formando *lobbies* poderosos que constituem, assim, novas oposições e novos acordos políticos. Benevides (1988) chama atenção para a mudança de um papel que se restringia à atividade legislativa e de fiscalização do Executivo para outro, voltado prioritariamente para a proposição e a discussão de políticas mais abrangentes do que um projeto de lei específico.

A radicalidade e a intolerância diante de questões que dizem respeito ao regime de propriedade da terra permanecem como marca do patronato rural e agroindustrial e dos ruralistas organizados na bancada e fora dela. Durante o debate sobre o Novo Código Florestal, Homero Pereira (PSD-MT) considerou as modificações efetuadas pela presidente Dilma como um golpe do Palácio do Planalto e afirmou que eles (os ruralistas) não iriam tolerar tal postura. Houve desrespeito e (o governo) irá levar o troco, avisa Luiz Carlos Heinze (PP-RS). Contudo, a retaliação não necessariamente se efetiva em atos e posturas. Tudo vai depender da conjuntura e das prioridades políticas.

Segundo a mesma linha do “Agro é pop. Agro é tec. Agro é tudo”, enunciado pela rede Globo, o deputado federal Nilson Leitão (PMDB-MT), recentemente empossado como novo presidente da FPA,<sup>20</sup> declarou como prioridades da bancada a venda de terras a estrangeiros, a maior agilidade na licença ambiental e as reformas trabalhista e da previdência. Para Leitão, os ruralistas estão dispostos a brigar pelo projeto que altera o licenciamento ambiental e pela lei que autoriza a venda de terras para estrangeiros. Também fazem parte das prioridades a CPI que investiga irregularidades na Funai e no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a tentativa de mudar o processo de demarcação de terras indígenas e projetos que tratam da lei de proteção de cultivares.<sup>21</sup> Pretende-se ainda “dialogar” com o governo sobre a proposta governamental de tributar as exportações.

“Defender o setor é defender o Brasil”, anuncia Leitão, para quem a FPA é a guardiã do governo porque, desde a Constituinte, soube somar à função política a técnica. E promete mais ousadia da bancada para sancionar a legislação ambiental, defender o direito de propriedade, lutar pela desburocratização do Estado e pela segurança jurídica, consideradas prioridades “para salvar o Brasil”.

A exigência de segurança jurídica, já presente nos argumentos do Pensa/USP ao defender a necessidade de proteção da propriedade privada, foi incorporada ao discurso ruralista e aos argumentos das lideranças do agronegócio a partir do debate sobre a reforma do Código Florestal, mantendo-se presente até hoje. Para seus porta-vozes, o “ponto nevrálgico”, a “questão mais básica” da insegurança jurídica é a indefinição do direito de propriedade, que possibilita o seu questionamento.

A insegurança jurídica decorreria da excessiva relativização dos títulos de propriedade, da inadequação dos processos de desapropriação, do desrespeito aos direitos adquiridos e da dificuldade de regularização das posses tradicionais dos produtores rurais, assinala Francisco de Godoy Bueno, da Sociedade Rural Brasileira (SRB). E é mais grave em áreas requeridas por indígenas e quilombolas, complementa Paulo Daetwyler Junqueira.

20 Estiveram presentes na posse figuras políticas de peso como Michel Temer, presidente da República, vários ministros de Estado, parlamentares e representantes do agronegócio. Também esteve presente Alysson Paulinelli. O “eterno” ministro da Agricultura chamou atenção para o enfraquecimento das políticas públicas a partir de 1986 devido, sobretudo, a problemas com o crédito rural e à política de preços mínimos (cf. [www.tvterraviva.band.uol/video](http://www.tvterraviva.band.uol/video)).

21 Disponível em: [www.canalrural.com.br/noticias/rural-noticias/congresso-retorna-atividades-bancada-ruralista-define-prioridades-65852](http://www.canalrural.com.br/noticias/rural-noticias/congresso-retorna-atividades-bancada-ruralista-define-prioridades-65852).

Portanto, argumentam, um ambiente jurídico “transparente e bem definido é primordial para o equilíbrio das relações, atração de investimentos e consequente avanço socioeconômico”. Para Godoy Bueno, o fortalecimento da segurança jurídica passa pelo respeito às instituições. Ele chama atenção para o enfraquecimento do Poder Judiciário na área agrária e argumenta que “a demora na distribuição da Justiça é, antes de tudo, uma afronta ao direito de propriedade, porque se demora anos, décadas para reconhecer o direito deste ou daquele”.<sup>22</sup> Ou seja, reivindica-se ao Estado a proteção jurídica de um bem privado, a terra, transfigurado porque destituído de sua dimensão social.

Ruralistas e representantes do agronegócio obtiveram inúmeras vitórias ao longo dos anos, entre elas a aprovação da Lei de Biossegurança, a liberação dos transgênicos, a aprovação da CPMI da Terra, a suspensão de vistorias em áreas ocupadas pelos movimentos sociais e a repactuação da dívida.

A questão da segurança jurídica também foi destacada nos documentos da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e da Abag que foram apresentados aos candidatos à Presidência da República contendo as reivindicações do setor<sup>23</sup> e abarcando alguns temas conflituosos como, por exemplo, a demarcação de terras indígenas, o reconhecimento dos territórios quilombolas, a ampliação das áreas de reserva ambiental, a venda de propriedades a estrangeiros e o trabalho análogo à escravidão. Foi um dos capítulos de maior destaque no documento preparado pela CNA e assinado por vários setores do agronegócio. Para a CNA, o destaque dado à segurança jurídica ganhou corpo, sobretudo, a partir de 2010 devido ao agravamento dos conflitos envolvendo o direito de propriedade e a segurança para investir – como vimos, um argumento caro ao Pensa/USP – na primeira metade dos anos 1990.

O documento elaborado pela Abag e assessorado por Roberto Rodrigues propõe a retomada da medida provisória que impede a demarcação de terra invadida e sua ampliação para áreas reivindicadas por indígenas e quilombolas; manifesta seu apoio à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215/2000, que retira do Executivo a competência para aprovar demarcações de terras indígenas e a transfere para o Legislativo, reafirma a necessidade de redefinir as leis que regulam as terras para estrangeiros e por uma definição não “subjetiva” de trabalho análogo à escravidão. Os dois documentos também destacam problemas de infraestrutura e logística que estariam travando o crescimento do agronegócio no país.

Para a Abag, a questão da segurança alimentar ganhou mais espaço junto ao agronegócio após a constatação de que 34% do território está ocupado por áreas de preservação ou destinados a índios e quilombolas.

## Considerações finais

Por fim, gostaríamos de chamar atenção para alguns aspectos conformadores de uma visão de mundo e de um *habitus* ruralista orientadores de práticas dos grandes proprietários de terras e empresários rurais e agroindustriais organizados na bancada ruralista. Destacaríamos, em primeiro lugar, a defesa da propriedade da terra concebida como um direito natural, absoluto. Emblema da união que supera as disputas, neutraliza as divergências e as diferenças existentes; que orienta as propostas de políticas públicas e facilita a organização da classe; que demarca quem são os adversários, fundamenta a recusa de que a terra cumpre uma função social e respalda o argumento de que para ser moderno, é necessário ser grande. Ou seja, a escala como elemento chave da legitimação ideológica se transforma em exigência e encobre o caráter conservador da modernidade.

Trata-se de uma concepção de propriedade recorrentemente atualizada e ressignificada pelo patronato rural e agroindustrial no Brasil que, por isso mesmo, não deveria ser tratada como algo irrelevante. Ela é a doxa das classes e grupos dominantes no campo no Brasil, o inquestionável, o atemporal, porque procura se situar acima das regras sociais.

“Questão agrária” é um termo que apresenta marcas políticas e ideológicas profundas. Isso dificulta pensarmos o conceito como categoria histórica, objeto de várias significações. Mais difícil ainda porque, hoje, o centro das tensões e das conflitividades passa pela questão da apropriação privada da terra e do direito ao território

22 Cf. <http://www.globalagribusinessforum.com/gaf14/agronegocio-questiona-seguranca-juridica-no-gaf14/>.

23 Disponível em: <http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/setor-do-agronegocio-cobra-seguranca-juridica-dos-candidatos-presidencia>.

como expressão de vida de um povo e da preservação do meio ambiente. Não por acaso, os adversários dos proprietários de terra e empresários rurais e agroindustriais são os povos indígenas e as populações tradicionais. Além disso, não é na modernidade tecnológica nem na competitividade diante dos mercados internacionais que repousa o cerne da concepção de mundo e da identidade do agronegócio. É no conservadorismo, na valorização dos clãs familiares, na recusa aos direitos civis, na visão de propriedade como direito absoluto.

Em segundo lugar, chamamos atenção para a força do pensamento conservador, do não reconhecimento dos direitos para os grupos subalternos, da humilhação como recurso de poder, da defesa da seletividade no acesso às políticas públicas respaldada no pressuposto de que sua condição de beneficiário implica a exclusão e/ou dominação dos grupos subalternos. A identidade ruralista se alimenta de uma concepção de mundo marcada pela ambivalência. Um patronato rural e agroindustrial tecnicamente modernizado, renovado e ampliado pelas políticas de incentivos fiscais do governo militar e fortalecido pelas políticas públicas dos governos subsequentes, fascinados com a globalização “envolvente” e desafiadora”, maravilhado com a necessidade incessante de alcançar maior competitividade e lucro, mas, ao mesmo tempo, orientado por padrões de conduta conservadores que hoje buscam se apropriar dos territórios indígenas à custa da destruição de um povo e de uma civilização.

Um conservadorismo que não é contra o uso da tecnologia, é contra, sim, os direitos da pessoa; um patronato rural que, por temer abalar suas estruturas de poder, não consegue juntar o liberalismo econômico com o liberalismo político (BOURDIEU, 1989). Para o pensamento conservador, “a soberania popular é o perigo e o grande vício do liberalismo e das Luzes democráticas. ‘Povo’ é nome enganador, quando posto na boca dos que nele depositam esperanças”, escreve Romano ao fazer referência à reflexão de Donoso Cortés, autor de *Despachos desde Paris* (ROMANO, 1994, p. 25).

Para finalizar, merece ser registrado o depoimento de uma importante liderança patronal rural e agroindustrial dos anos 1980 e 1990 e ex-presidente da SRB porque, em grande medida, foge ao discurso patronal dominante, exceto na questão agrária, obviamente. Em sua fala, ele considerou a política de extensão rural “incompetente”, avaliou que o seguro rural “não é honrado pelos governos nem pelas agências do Estado”, ponderou que determinados produtos aguentam até desaforo do governo para manter a competitividade e declarou que a Lei Agrícola só funcionou enquanto o ministro Cabrera enfrentou Zélia Cardoso de Melo. Avaliou ainda que a criação de fóruns e conselhos “são arremedos de institucionalização de interesses”. Julgou uma “selvageria” a nova competitividade da agricultura brasileira e declarou que a integração ao Mercosul foi feita à “revelia da população, à canetada e com um custo social muito grande”. Entretanto, ao discorrer sobre a questão agrária, reencontramos o discurso dominante. Diz ele:

A visão do Brasil para o social é a posse da terra, não é extensão rural, não é política agrícola, não é seguro rural, não é comércio exterior. Então, como o Brasil acredita que é a posse da terra, ele tem um ministério para tratar da posse da terra. Movimento social para a posse da terra e a opinião pública se preocupa com a posse da terra. O resto não tem prioridade. É uma visão, a meu ver, equivocada. Focada em cima do problema errado (entrevista concedida em 1999 – RB).

A liderança arremata: “a distribuição de renda é pior que a distribuição de terra. A distribuição de educação é pior que a distribuição de terra. A concentração preserva o meio ambiente. A divisão das terras conduz ao desastre ecológico”.

Enfim, são práticas sociais, estilos de vida e concepções de mundo que refletem a persistência de padrões de conduta característicos de sociedades nas quais as desigualdades são particularmente marcantes. São mecanismos de coerção que conformam e se formam em meio à nossa singularidade histórica, suas recorrências, inventividades e mudanças, e que seguramente ultrapassam as fronteiras do rural, do agroindustrial e do agronegócio.

## Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Práticas antropológicas no tempo de recodificação. In: 28º REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (ABA). *Conferência de abertura*. São Paulo: PUC-SP, 2-5 jul. 2012. Disponível em: [www.youtube.com/watch?v=ThG3Fm6D49I](http://www.youtube.com/watch?v=ThG3Fm6D49I).

AZEVEDO, Paulo Furquim de; BIALOSKORSKY NETO, Sigismundo. Direitos de propriedade e conflitos fundiários: implicações sobre o uso da terra. In: I ENCONTRO NACIONAL DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL. *Anais...* v. 1. São Paulo: FEA/USP, 1997. p. 1-15.

BENEVIDES, Maria Victoria. Entrevista. *Revista Teoria e Debate*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 39, out.-dez. 1998. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/entrevista-maria-victoria-benevides>.

BOURDIEU, Pierre. Espaço social e campo do poder. In: \_\_\_\_\_. *Razões práticas*. Sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 2011. p. 48-52

\_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel; Bertrand, 1989.

\_\_\_\_\_. *Sobre o Estado*. Cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). *Brasil rural em debate: coletânea de artigos*. Coord. Nelson Giordano Delgado. Brasília: Condraf/MDA, 2010.

BRUNO, Regina. A UDR e o processo eleitoral. *Travessia*. Revista do Migrante. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios, n. 5, p. 11-18, 1987.

\_\_\_\_\_. Movimento sou agro: marketing, habitus e estratégias de poder do agronegócio. In: 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. *Anais...* Águas de Lindóia, SP, 21-25 out. 2012. mimeo.

BRUNO, Regina. Redes de Sociabilidade, Redes de Poder. Sobre os deputados federais da Bancada Ruralista no Congresso Nacional (Legislatura 2007-2011). In: \_\_\_\_\_. et al. (Orgs.). *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro: Mauad X: Seropédica, RJ: Edur, 2009. p. 15-36.

BRUNO, Regina. *Representação de interesses patronais rurais e região*: os parlamentares cearenses da Bancada Ruralista (Legislatura 2011-2015). Relatório de pesquisa. Fortaleza: Funcap; UFC, 2013. mimeo.

\_\_\_\_\_. Revisitando a UDR: ação política, ideologia e representação. *Revista do Instituto Estudos Brasileiros*, n. 40, p. 69-91. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/72151>.

\_\_\_\_\_. *Senhores da terra, senhores da guerra*. A nova face política das elites agroindustriais no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária; Seropédica, RJ: UFRRJ, 1997.

CAMARGO, Orson José Roberto de. *Elite política brasileira e a renegociação das dívidas do crédito rural: o caso da bancada ruralista*. Dissertação (mestrado em Sociologia). Campinas: Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2009.

CARNEIRO, Olavo Brandão. *Tratoração – o alerta do campo*: um estudo sobre as ações coletivas e patronato rural no Brasil. Dissertação (mestrado). Seropédica, RJ: UFRRJ, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2008.

CARVALHO, Abdias Vilar de. Em busca da construção de uma memória da reforma agrária. Recife, 2016. mimeo.

CASTILHO, Alceu Luiz. *O Partido da Terra*. Como os políticos conquistam o território brasileiro. São Paulo: Contexto, 2012.

CORADINE, Odaci Luiz. Frentes Parlamentares, Representações de Interesses e Alinhamentos Políticos. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 241-256, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000200015](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200015).

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. *A questão agrária no Brasil e a bancada ruralista no Congresso Nacional*. Dissertação (mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo, FFLCH, Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, 2012.

DELGADO, Guilherme da Costa. *O agronegócio: realidade e fantasia rondando o país*. [s.l.], 2004. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/enev/docs/agronegocio.pdf>. Acesso em: out. 2009.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). *Quem foi quem na Constituinte nas questões de interesse dos trabalhadores*. São Paulo: Cortez; Oboré, 1988.

\_\_\_\_\_. *Radiografia do novo Congresso*. Legislatura 2015-2019. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. *Reação conservadora no Congresso*: Bancadas Ruralista e Evangélica. Brasília, [s.d.]. Disponível em: [http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17212:reacao-conservadora-no-congresso-bancadas-ruralista-e-evangelica&catid=35:agencia-diap&Itemid=206](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17212:reacao-conservadora-no-congresso-bancadas-ruralista-e-evangelica&catid=35:agencia-diap&Itemid=206).

Entrevista com o deputado federal Waldemir Moka Miranda de Brito (PMDB/MS). Congresso Nacional (BSB) 21 de junho de 2007. Entrevistadores: Janaina Tude Sevá e Olavo Brandão Carneiro, mestrandos do CPDA/UFRRJ.

FERNANDES, Afonso Henrique de Menezes. *A Frente Ampla da Agropecuária Brasileira: transição política e classes dominantes agrárias na redemocratização (1986-1991)*. Qualificação (mestrado). Seropédica, RJ: CPDA/UFRRJ, 2016.

GRAZIANO DA SILVA, José. As representações empresariais da agricultura brasileira moderna: as disputas na transição para a democracia. In: XXIX CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA RURAL. *Anais...* Campinas, 1991. mimeo.

HEINZ, Flavio. Representação política e formação de classe: as organizações da burguesia agrária gaúcha na oposição a reforma agrária, 1985-1988. Porto Alegre: UFRGS Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1991.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). *Bancada ruralista*: o maior grupo de interesse no Congresso Nacional. Brasília: Inesc, out. 2007.

LANÇADA A FRENTE PARLAMENTAR DA TERRA. *Brasil de Fato*, 12 abr. 2007. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2007/abril-2007/lancada-a-frente-parlamentar-da-terra>. Acesso em: 25 ago. 2017.

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*. Ensaios da sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: BRUNO, Regina. *Senhores da Terra, Senhores da Guerra, a nova face política das elites agroindustriais no Brasil*, Rio de Janeiro: Forense Universitária. Seropédica RJ - UFRRJ, 1997, p. vii.

MEDEIROS, Leonilde. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

\_\_\_\_\_.; PICOLOTTTO, Everton Lazzareti. *A formação de uma categoria política: os agricultores familiares no Brasil contemporâneo*. [s.l.], 2016. No prelo.

MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e classes dominantes agrárias na transição brasileira. In: SILVA; C. L.; CALIN, G. G.; BOTH DA SILVA, M. A. (Orgs.). *Ditadura, transição e democracia: estudos sobre a dominação burguesa no Brasil contemporâneo*. Porto Alegre: FCM, 2016.

MENDONÇA, Sonia Regina de. *O patronato rural no Brasil recente (1964/1993)*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

MUELLER, Bernardo. Direitos de propriedade na nova economia das instituições e em direito e economia. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo: USP, Faculdade de Direito, n. 126, p. 112-116, abr.-jun. 2002.

NOVAES, Regina Reyes. *De corpo e alma: catolicismo, classes sociais e conflitos no campo*. Rio de Janeiro: Graphia, 1997.

OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. Transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PALMEIRA, Moacir. Reforma agrária e Constituinte. *Ciência Hoje*, v. 6, n. 35, p. 11-13, 1987.

\_\_\_\_\_. Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, Leonilde Servolo de e ESTERCI, Neide (orgs). *Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista. 1994.

PIERUCCI, Antonio Flavio. Representantes de Deus em Brasília: a bancada evangélica na Constituinte. *Ciência Social Hoje*. São Paulo: Vértice; Editora Revista dos Tribunais; Anpocs, p. 104-132, 1989.

ROMANO, Roberto. O pensamento conservador. *Revista de Sociologia e Política*, n. 3, p. 21-31, 1994.

SEVÁ, Janaina Tude. *A mão que afaga é a mesma que apedreja: preservando a natureza que é possível! Propriedade da terra, classes dominantes e representação política no Brasil contemporâneo – a reforma do Código Florestal Brasileiro de 1965*. Tese (doutorado). Seropédica: UFRRJ/ CPDA/ICHS, 2016.

VIGNA, Edélcio. A bancada ruralista: um grupo de interesse. *Argumento. Brasília: Inesc*, n. 8, p. 1-51, 2001.

\_\_\_\_\_. *Bancada ruralista*. O maior grupo de interesse no Congresso Nacional. Brasília: Inesc, ano VII, n. 12, 2007. 16p. mimeo.

XAVIER, Glauber Lopes. Senhores da lei, donos da terra. O arauto da bancada ruralista na Câmara dos Deputados (2009-2014). *Revista Estudos. Sociedade e Agricultura*, v. 23, n. 1, p. 131-165, 2015. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/501>.

ZYLBERSZTAJN, D. A economia e o direito de propriedade. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo: USP, Faculdade de Direito, n. 126, p. 112-116, 2002.

# A política agrária e rural do governo Temer

Lauro Mattei

## Introdução

Desde as duas últimas décadas do século XX, observa-se um novo protagonismo político no meio rural brasileiro, em grande medida decorrente do processo de organização e de luta da classe trabalhadora rural. Cientes de seus direitos, esses sujeitos sociais se organizaram e passaram a reivindicar ações e políticas públicas junto aos governantes constituídos. Desses movimentos sociais e políticos resultou um processo de mudanças que marcou a trajetória recente da vida rural brasileira. Por um lado, organizaram-se pautas de reivindicações e forjaram-se lutas nacionais; por outro, foram sendo conquistadas políticas públicas e criadas instituições que levaram o Estado brasileiro a incorporar em sua agenda a diversidade e a heterogeneidade existentes no meio rural do país.

Esse processo de reconhecimento, por parte do Estado, da existência de diversos segmentos sociais rurais que não estavam sendo contemplados adequadamente pelas ações governamentais se traduziu institucionalmente na criação, no ano de 1999, do próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), extinto após a definição do processo de *impeachment* da presidente eleita Dilma Rousseff.

A partir daquele canal institucional, foram abertas diversas possibilidades de criação de políticas públicas destinadas ao fortalecimento do sistema familiar de produção; de apoio aos assentamentos rurais; e de atendimento às demandas de diversos segmentos sociais que se encontravam historicamente excluídos das relações entre sociedade e Estado. Com isso, novos programas e políticas foram sendo implementados no sentido de contribuir para a superação de algumas das principais mazelas do meio rural do país: a fome e a pobreza de parcelas expressivas da população.

Particularmente nos governos Lula e Dilma (2003-2015), o MDA – enquanto órgão de Estado – foi protagonista de grandes ações em prol da melhoria da distribuição de renda, do enfrentamento da fome e da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais. Com isso, passou a ser devidamente reconhecido o papel de inclusão social exercido por essa instituição pública. São exatamente esses parâmetros que estão em debate a partir do momento em que o governo atual extinguiu o Ministério, ao mesmo tempo que suas prioridades parecem não se pautar pela trajetória anteriormente mencionada.

O objetivo do presente texto é realizar uma breve discussão das ações em curso na área da política agrária e de desenvolvimento rural do atual governo, procurando cotejá-las com a trajetória anterior dessa mesma política. Para tanto, recupera-se rapidamente o processo de criação da estrutura estatal para a área agrária e rural na década de 1990, bem como se descreve a grande expansão das políticas de desenvolvimento rural ocorrida durante os governos Lula e Dilma. Finalmente, apontam-se algumas tendências sobre as opções do governo atual, as quais podem alterar o rumo das políticas públicas para a área agrária e para o próprio desenvolvimento rural do país.

## As lutas agrárias nas décadas de 1980 e 1990 e a criação do MDA em 1999

No Brasil, a década de 1990 foi marcada por importantes alterações econômicas, políticas e sociais. No plano político, no ano de 1990, tomou posse como presidente do país Fernando Collor de Mello, primeiro governante eleito após o final do regime militar gestado a partir de 1964. Esse presidente iniciou seu mandato pregando a

necessidade de o Brasil ingressar rapidamente na onda neoliberal emanada a partir do Consenso de Washington, que apontava, como solução para os problemas brasileiros e latino-americanos, uma menor interferência do Estado em troca de uma maior liberdade de ação dos mecanismos de mercado. Esse modelo político começou a ser introduzido no país naquele período, tendo sido fortemente aprofundado nos anos seguintes, durante o governo FHC (1995-2002).

No campo econômico, a primeira metade da referida década assistiu a continuidade de planos econômicos com a finalidade de conter a inflação e estabilizar a economia, objetivos atingidos somente a partir de 1995 com a adoção do Plano Real, que implementou políticas macroeconômicas totalmente distintas daquelas que vinham sendo seguidas desde o Plano Cruzado, de 1986. Nesse caso específico, foi introduzida uma nova moeda (o real) e implantado o regime de metas inflacionárias, com a adoção de políticas monetárias, especialmente de taxa de juros, que serviram como parâmetro para controlar a inflação e manter a economia dentro de padrões estáveis, além de um amplo processo de liberalização comercial e financeira e privatização de empresas estatais.

Na esfera social, houve a continuidade das lutas sociais, tanto urbanas quanto rurais, que já tinham ganhado força na década anterior. Particularmente na área rural, duas lutas alcançaram definitivamente nível nacional: pela reforma agrária (que, na década anterior, estava mais circunscrita a algumas regiões do país) e por uma política agrícola diferenciada para os agricultores familiares. Além dessas, ganharam destaque lutas de segmentos sociais específicos, como foi o caso do Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens, do Movimento dos Seringueiros e Povos das Florestas, dos movimentos indígenas etc.

Com isso, as reivindicações dos trabalhadores rurais, que já haviam começado a ter voz na Constituição de 1988, ganharam destaque nas Jornadas Nacionais de Luta realizadas na primeira metade da década de 1990 e que, a partir de 1995, passaram a ser denominadas Grito da Terra Brasil. Essa estratégia de lutas foi se mostrando eficaz na medida em que os governos da época passaram a se sentir obrigados a responder às demandas colocadas na agenda pública, ao mesmo tempo que os próprios movimentos sociais rurais esboçavam a construção de uma unidade de luta política que resguardava a autonomia e a especificidade de todos os participantes.

Na esfera da política agrícola, o governo federal atendeu a uma bandeira histórica de luta dos trabalhadores rurais, permitindo-lhes o acesso aos recursos oferecidos pelo sistema nacional de crédito rural, instrumento até então negado aos agricultores familiares, que constituem o maior segmento da agricultura brasileira e o mais fragilizado em termos de capacidade técnica e de inserção nos mercados agropecuários. Assim, foi criado, em 1994, durante o governo Itamar Franco, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). Essa ação seria o germe da criação, no ano seguinte, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Já na esfera agrária, houve diversos conflitos, sendo que dois deles tiveram repercussão nacional e internacional. O primeiro ocorreu em Corumbiara (RO), no dia 9 de agosto de 1995, quando a Polícia Militar, junto com pistoleiros contratados por fazendeiros, desocupou, de forma violenta, a fazenda Santa Elina. Enquanto mulheres eram mantidas como escudos humanos, os homens foram barbaramente assassinados. Ao final das operações, contabilizaram-se 12 mortes, dezenas de pessoas feridas e mais de 300 presas. O segundo conflito ocorreu em 17 de abril de 1996 na cidade de Eldorado de Carajás (PA). Nesse dia, mais de 150 policiais militares fortemente armados desocuparam a rodovia PA-150, que havia sido interditada por famílias de trabalhadores rurais sem-terra exigindo um cumprimento de acordo prévio feito com o governo estadual. A desobstrução violenta da estrada resultou em 19 mortes e 69 sem-terra feridos.

Esses fatos fizeram com que o debate sobre a questão agrária brasileira retornasse com maior força na agenda pública nacional, muito mais pelos atos de violência e de barbárie do que pela necessidade urgente de uma ação efetiva do poder público. Nesse contexto conturbado, foi criado, em 1997, o Gabinete Extraordinário de Política Fundiária, sendo indicado como secretário especial o deputado Raul Jungmann, oriundo do estado de Pernambuco.

No início do segundo mandato do governo FHC (1999), o Gabinete Extraordinário foi transformado no Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, posteriormente denominado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A partir de então, o MDA foi equipado administrativa e operacionalmente, passando a definir todas as estratégias de ação política dos governos para o meio rural do país.

# A consolidação e expansão do MDA e das políticas agrárias e de desenvolvimento rural nos governos Lula e Dilma (2003-2015)

Ao longo da primeira década do século XXI, foi implantado, no meio rural brasileiro, um conjunto integrado de ações públicas que, além de contribuir decisivamente para o aumento da produção agropecuária do país, proporcionou vida digna para uma parcela expressiva da população que se encontrava à margem da sociedade brasileira. Foi nesse contexto que, além de serem priorizadas ações diretas junto aos assentados da reforma agrária e aos agricultores familiares tradicionais, privilegiou-se igualmente o atendimento a diversos segmentos sociais até então praticamente invisíveis para as políticas de desenvolvimento rural. Nesse caso, destacam-se os extrativistas, pescadores artesanais, povos ribeirinhos, povos da floresta, quilombolas e grupos indígenas, que passaram a ter acesso aos recursos das distintas políticas públicas. Dessa forma, novos personagens entraram em cena no processo de desenvolvimento rural do país, tendo seus direitos reconhecidos e garantidos. Partindo do pressuposto de que a agricultura familiar é um sistema de produção essencial para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, o governo Lula, via MDA, definiu um conjunto de políticas orientadas por um objetivo estratégico: mudar a realidade da estrutura agrária e fortalecer a agricultura familiar do país como forma de inclusão social e de fortalecimento da cidadania. Nesse caso, o meio rural também passou a ser concebido como um espaço de justiça social, além de ser um local de produção agropecuária.

Sabe-se que, historicamente, o meio rural brasileiro foi marcado pela concentração da propriedade da terra, da renda e da riqueza; pela dominação política e econômica das oligarquias tradicionais; pela dependência das empresas transnacionais; pela destruição dos recursos naturais; e pelo elevado grau de desigualdades que geraram fome, miséria, pobreza e exclusão social. Romper com essa trajetória histórica exigia um conjunto de políticas públicas que fossem capazes de democratizar a propriedade da terra, gerar trabalho e renda no próprio meio rural, produzir alimentos saudáveis e adequados visando à soberania alimentar do país, combater a pobreza e as desigualdades sociais e regionais, garantir os direitos trabalhistas e proteger o meio ambiente. Para atender a todos esses desafios, o governo priorizou três grandes eixos de intervenção: a política agrária; a política de fortalecimento da agricultura familiar; e a política de desenvolvimento territorial.

Na esfera agrária, foi elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PRNA), um documento-guia para a execução da política agrária, cujos objetivos centrais seriam democratizar o acesso a terra, reduzir os conflitos agrários e superar o quadro de desigualdades e de exclusão de parcelas expressivas da população rural brasileira. Em função disso, verifica-se que, durante os dois mandatos do presidente Lula (2003-2010), ocorreu o maior número de assentamentos de trabalhadores rurais, representando 52% do total historicamente realizado no país. Em grande medida, essa expansão esteve atrelada ao processo de pressão exercido pelos movimentos sociais agrários após a promulgação do II Plano Nacional de Reforma Agrária em 2003. Todavia, essa ação de política agrária foi fortemente reduzida durante os cinco anos do governo Dilma (2001-2015), quando o número de famílias assentadas caiu muito, ficando inclusive abaixo da média dos governos FHC.

Na área da agricultura familiar, o governo Lula ampliou enormemente os mecanismos de apoio a esse segmento por meio de iniciativas específicas que fazem parte do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado no ano de 1996 e fortemente ampliado a partir de 2003-2004. Esse programa, criado com o objetivo de estimular a expansão da agricultura familiar no país, disseminou-se rapidamente para todas as unidades da federação, sendo que, atualmente, se encontra presente em praticamente todos os municípios do país.

A partir de 2002, foram criados diversos subprogramas no âmbito do programa geral, com destaque para: o Pronaf Agroindústria; o Pronaf Agregar; o Pronaf Florestal; o Pronaf Alimentos; o Pronaf Pesca; o Pronaf Agroecologia; o Pronaf Turismo Rural; o Pronaf Mulher; o Pronaf Jovem Rural; o Pronaf Semiárido; e o Pronaf máquinas e equipamentos.

Na esfera do desenvolvimento territorial, foi criada, no âmbito do MDA, em 2003, uma estrutura institucional denominada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a qual foi responsável pela definição e implementação da referida política. Para implantar essa nova concepção de política pública, foi criado o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), cuja finalidade era organizar as ações governamentais a partir do fortalecimento da participação e da gestão social das políticas. Para tanto,

foram formados os órgãos colegiados territoriais como espaço de discussão, planejamento, negociação e execução de ações que promovessem o desenvolvimento. Essas institucionalidades são compostas, de forma paritária, por representantes da sociedade civil e dos órgãos governamentais nas diferentes esferas, tendo também como objetivo a busca por alternativas para a integração e o desenvolvimento do território.

Esses colegiados territoriais – que também podem ser denominados fóruns ou conselhos – foram estabelecidos pelas Resoluções 48 e 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) com a função de conduzir e operacionalizar a estratégia de desenvolvimento rural embasada na abordagem territorial. Com isso, cabe a esses órgãos colegiados o papel deliberativo de definir e orientar negociações e acordos entre os atores sociais envolvidos na implementação de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

A partir da experiência do Pronat, foi criado, no âmbito do governo federal, no ano de 2008, o programa Territórios da Cidadania, cujas ações envolviam 18 ministérios e atendiam a mais da metade dos municípios do país que apresentassem indicadores de vulnerabilidade social.

Ainda no âmbito do MDA, merecem ser destacadas as seguintes políticas e programas governamentais: Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (2004); Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (2008); Programa de Reordenamento Agrário e do Crédito Fundiário (2003). Deve-se registrar, ainda, a participação decisiva do MDA nos seguintes programas interministeriais: Programa de Aquisição de Alimentos (2003); Programa Nacional de Alimentação Escolar (2009); Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003); Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (2003). Por fim, o MDA também garantia a participação social via funcionamento do Condraf.

Particularmente em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), é importante destacar as funções produtiva e social que vinham sendo desempenhadas desde sua criação em 2003: disponibilizar alimentos a baixo custo para auxiliar os programas de combate à fome, à miséria e à política de segurança alimentar do país, garantindo aos agricultores familiares acesso aos mercados por meio do estabelecimento de preços justos para produtores e consumidores.

Deve-se registrar que, em pouco tempo, o PAA se constituiu como uma importante política de comercialização para os agricultores familiares do país, uma vez que permitia ao governo federal adquirir alimentos diretamente desse segmento produtor, alimentos esses que, posteriormente, seriam usados nas políticas que conformam o sistema de assistência social do governo federal, em especial nas escolas, nos hospitais, em restaurantes comunitários etc.

Em função de suas distintas modalidades de ação, o PAA contribuiu decisivamente para que o Brasil fosse excluído recentemente do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU), conforme relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) de 2014. Além disso, esse programa também atendeu a uma reivindicação histórica das organizações dos agricultores familiares do país, que eram sequencialmente excluídos das políticas de desenvolvimento agrário implementadas pelo governo federal.

Dessa maneira, competia ao MDA a coordenação, a implementação, o acompanhamento e a avaliação desse conjunto de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural sustentável; à realização da reforma agrária; à promoção e ao fortalecimento da agricultura familiar do país; à implementação da produção orgânica e agroecológica; e à promoção da segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

Por isso, entendemos que as desigualdades econômicas e sociais ainda existentes no meio rural brasileiro e as necessidades de atendimento de demandas de segmentos sociais específicos, historicamente excluídos das políticas públicas, justificaram – e ainda justificam – a existência de uma estrutura ministerial com capilaridade e capacidade de coordenação das distintas políticas que estavam em curso até o início de 2016. Extinguir e/ou reduzir tal estrutura institucional significa, na prática, destinar pouca prioridade a esses segmentos sociais, que continuam sendo numericamente majoritários no meio rural brasileiro.

# Mudanças institucionais e políticas implementadas pelo governo Temer nas áreas agrária e rural

Após a aprovação do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, tomou posse, como presidente interino do país, no dia 12 de maio de 2016, o senhor Michel Temer, que ocupava o cargo de vice-presidente da República. Tal interinidade foi transformada em exercício efetivo no dia 31 de agosto de 2016, quando o Senado da República aprovou o afastamento definitivo da presidente eleita. Da interinidade aos dias atuais, o governo Temer vem adotando um conjunto de medidas, com destaque para a Medida Provisória 726 (MP 726), de 12 de maio de 2016, que extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ao mesmo tempo que se fundiram as atividades do antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e as atividades agrárias na nova estrutura institucional denominada Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).<sup>1</sup>

Nesse sentido, esta seção apresentará, de forma sucinta, as principais medidas adotadas pelo governo atual, seus objetivos e as principais consequências para o conjunto dos trabalhadores rurais, sem entrar, contudo, na discussão a respeito da legitimidade política do atual governo.

## *As mudanças institucionais perpetradas pelo governo Temer*

O ato de extinção do MDA (MP 726)<sup>2</sup> fez com que, inicialmente, toda sua estrutura institucional e autarquias fossem transferidas para o MDSA, associando-se, linear e superficialmente, o social e o agrário. Para tanto, foi criada a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), que passou a congregar as seguintes secretarias: Secretaria da Agricultura Familiar (SAF); Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA); Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT); e Secretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, responsável pelo programa Amazônia Legal.

Todavia, em função das divergências políticas existentes entre as diversas forças que compuseram o governo na fase da interinidade, essa estrutura sequer chegou a funcionar no âmbito do MDSA. Assim, já no dia 27 de maio de 2016, foi promulgado o Decreto nº 8.780, que transferiu toda a antiga estrutura do MDA para a Casa Civil, estrutura ministerial que passou a concentrar todas as competências sobre a reforma agrária, a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, bem como sobre a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos e a determinação de suas demarcações.

Na Casa Civil, a estrutura institucional da política agrária e de desenvolvimento rural passou a ser comandada pela Sead, sendo que, no âmbito desse órgão, foram criados quatro departamentos: a) da Agricultura Familiar; b) do Desenvolvimento Territorial; c) do Reordenamento Agrário; d) da Regularização Fundiária na Amazônia Legal (programa Terra Legal). Além disso, o Incra passou a ser subordinado à nova secretaria. Na verdade, tais departamentos nada mais são do que a estrutura institucional anteriormente existente no âmbito do MDA, que apenas receberam um nome distinto, o que permite levantar questionamentos sobre a real dimensão do “enxugamento da estrutura da administração pública” nessa esfera.

Conforme amplamente divulgado pela imprensa,<sup>3</sup> na verdade, toda essa modificação institucional também faz parte de acordos políticos prévios visando especialmente ao atendimento de demandas políticas do partido Solidariedade, cuja principal liderança é exercida pelo deputado federal Paulo Pereira da Silva – também conhecido como Paulinho da Força Sindical. Tal deputado foi um dos mais atuantes no processo que levou ao *impeachment* da presidente Dilma. Tanto é que os principais cargos ocupados nessa nova secretaria da Casa Civil foram nomeações indicadas por ele, conforme divulgado no Diário Oficial da União (DOU) de 31 de maio de 2016. Além do presidente do Incra e de diretores do órgão, do secretário especial de Agricultura Familiar e do diretor da Anater, o referido deputado indicou o secretário adjunto de Agricultura Familiar, um militante do sindicato dos metalúrgicos de São Paulo.

Esse contexto pode ser analisado a partir de duas dimensões distintas, porém interconectadas. Por um lado, há o interesse do governo Temer em ter um interlocutor político junto aos movimentos sociais rurais para

1 Registre-se que essa estrutura inicial logo foi alterada, conforme será discutido no decorrer deste texto.

2 Destacamos apenas a nota da Contag e de suas federações estaduais, que repudia, com indignação, tal ato (CONTAG, 18 maio 2016).

3 Veja-se, por exemplo, Jornal O Estado de São Paulo, 01.06.2016, Caderno de Política, p. 5-8.

garantir uma base mínima de apoio popular, dada sua baixa inserção em assuntos relativos à temática rural. Por outro, há o interesse desses sindicalistas ligados à Força Sindical em formar uma base de ação no meio rural, espaço no qual sua atuação é praticamente inexpressiva. Assim, somaram-se interesses mútuos que já estavam politicamente articulados anteriormente ao processo de *impeachment*.

O resultado imediato dessa mudança de rota nas políticas de desenvolvimento agrário e rural foi um desmonte da estrutura institucional, especialmente de equipes técnicas responsáveis pela implementação e gestão de diversas políticas que estavam em curso desde o momento de criação do MDA. Além disso, verificam-se a paralisação de outras ações que estavam sendo implementadas nas diversas áreas de atuação do referido ministério, bem como a suspensão de pagamentos e repasses orçamentários e financeiros já garantidos no Plano Safra da Agricultura Familiar para 2016-2017. Por isso, é importante detalhar algumas medidas adotadas recentemente para se ter uma dimensão mais objetiva de suas consequências práticas sobre os trabalhadores rurais.

### ***Principais medidas adotadas pelo governo Temer (maio a dezembro de 2016)***

As políticas públicas de desenvolvimento agrário e rural, que, no período entre 2003 e 2015, foram construídas de forma participativa e visando à inclusão social, passaram a sofrer diversos reveses em diferentes frentes de ação, conforme mostraremos na sequência.

#### ***a) Desestruturação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):***

O PAA foi criado em 2003 e, ao longo desses anos, transformou-se em uma das principais políticas públicas para amplos setores da agricultura familiar. A partir das seis modalidades de execução, essa política permite que o governo federal adquira alimentos diretamente dos agricultores familiares, sendo que a maior parte dos produtos adquiridos é destinada ao atendimento de escolas, creches, hospitais, restaurantes comunitários etc.

Registre-se que, no ano de 2015, a demanda total do programa foi de aproximadamente R\$ 500 milhões, sendo que somente o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) destinou o montante de R\$ 266 milhões às ações implementadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

Pela Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2016, estava prevista a alocação de R\$ 500 milhões para o PAA sob responsabilidade do MDS, sendo que R\$ 270 milhões deveriam ser repassados para as modalidades do programa executadas pela Conab. Até o mês de maio de 2016, a presidente afastada já havia autorizado o repasse de R\$ 170 milhões, o que deveria atender a mais de 50 mil agricultores familiares. No dia 31 de maio de 2016, o MDSA cancelou o repasse desses recursos para a Conab. O recolhimento desses recursos certamente agravará a execução da modalidade Doação Simultânea do programa e tende a afetar negativamente tanto os milhares de agricultores familiares vinculados ao programa quanto muitos de seus beneficiários.

Além dessas medidas, em 26 de outubro de 2016, foi publicado o decreto número 8.889, que extinguiu o Departamento de Renda e Agregação de Valor da antiga Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Registre-se que tal departamento era fundamental para a implementação das ações do PAA sob responsabilidade do antigo MDA.

#### ***b) Ações na área de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)***

Nessa esfera, destacam-se, no mínimo, duas ações de cunho negativo. A primeira diz respeito ao cancelamento da chamada pública de Ater. O Plano Safra da Agricultura Familiar para 2016-2017 lançou uma chamada pública de Assistência Técnica e Extensão Rural visando contratar entidades para apoiar aproximadamente mil associações e cooperativas da agricultura familiar e da reforma agrária. Esse programa, conhecido como Mais Gestão, visava à contratação de serviços especializados para as organizações de agricultores familiares que participam dos mercados institucionais e privados por meio de suas associações e cooperativas. Ou seja, levava assistência técnica para os agricultores familiares a fim de que melhorassem sua produção. Com isso, verificamos que um dos primeiros atos do secretário especial de Agricultura Familiar foi revogar exatamente uma iniciativa que poderia beneficiar o público que deveria ser priorizado por sua pasta, ficando clara a mudança de rumo das políticas públicas para o meio rural sob a batuta do atual governo.

A segunda medida adotada foi a exoneração, publicada no DOU no dia 28 de julho de 2016, do presidente da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). A Anater foi criada pela Lei 12.897, de 18 de dezembro de 2013, aprovada pelo Congresso Nacional, e instituída pelo Decreto Presidencial nº 8.252,

de 26 de maio de 2014. Tal legislação conferia legalmente um mandato de quatro anos ao presidente que havia sido empossado recentemente. Esse fato não é novidade, uma vez que, logo após a posse do atual governo, se adotou o mesmo procedimento em relação à Empresa Brasileira de Comunicações.<sup>4</sup>

Somos todos conhecedores da longa jornada de debates e discussões para se chegar à constituição e à criação da Anater, que cristalizou a construção de uma nova proposta de Ater para o país, com caráter plural e destinada ao conjunto dos segmentos de trabalhadores rurais. Essa concepção se contrapôs em muito à opção da assistência técnica e extensão rural herdada do período da modernização da agricultura. Nesse sentido, a atitude do governo federal pode ser interpretada como um retrocesso em relação ao processo que se encontrava em curso.

### *c) Programa Minha Casa Minha Vida rural*

Reconhecido internacionalmente, o programa Minha Casa Minha Vida se transformou em uma das maiores ações do governo na área habitacional, especialmente porque visou assegurar o direito à moradia a milhões de famílias pobres que nunca tiveram acesso ao financiamento habitacional.

Um dos componentes do programa habitacional geral é o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que vinha sendo implementado desde 2009 para atender a demandas reprimidas das áreas rurais do país, particularmente nas regiões Norte e Nordeste. Nesse caso, eram financiadas construções e reformas de imóveis rurais, sendo que muitas das atividades foram realizadas na forma de mutirões e com uma participação efetiva das organizações sindicais e sociais rurais, como Contag, Fetraf, MST, MPA, MAB etc.

Logo no início de sua interinidade, o governo Temer suspendeu o programa. Porém, devido às pressões das organizações sociais e sindicais, ele foi retomado, só que com diversas modificações em relação ao que vinha sendo implementado. Por um lado, foi retirado o tratamento diferenciado para os povos e comunidades tradicionais e para os beneficiários da reforma agrária; por outro, foram elaboradas novas normas para as contratações e as construções. Tais medidas apresentaram como resultado prático, até o momento, uma paralisação expressiva em relação às ações previstas pelo programa.

### *d) Mudanças na condução da política agrária*

No dia 18 de outubro de 2016, o presidente do Incra informou que, em breve,<sup>5</sup> o governo Temer publicaria uma nova medida provisória (MP) que marcaria uma nova fase na política de reforma agrária do país. Para a presidência do Incra, a MP viria com o objetivo de aprimorar os instrumentos utilizados na execução do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), tendo como foco quatro questões: a titulação, a seleção de famílias, a regularização das ocupações e a obtenção de terras. Além disso, seriam atendidas as recomendações dos órgãos de controle visando dar maior transparência às ações do próprio Incra.

Em termos do conteúdo geral, essa MP deverá promover importantes mudanças em três leis essenciais: na Lei nº 8.929, de 25 de fevereiro de 1993, também chamada de Lei Agrária; na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, também chamada de Lei da Terra Legal, que trata da regularização da posse de terras na Amazônia Legal; e na Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que trata dos créditos dos assentados.

Para Teixeira (2016), o ponto político central dessa MP é que, ao contrário do que ocorreu no governo Dilma, quando o Incra questionou muitas das irregularidades descobertas apontadas, por motivações ideológicas, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no governo Temer, o órgão mudou de comportamento, deixando de lado a defesa de suas próprias ações e passando a cumprir determinações de um órgão auxiliar do Congresso Nacional, que passou a interferir nas concepções e operacionalidades do programa de reforma agrária do país.

Para esse autor, é possível afirmar que os focos políticos dessa proposição giram em torno da flexibilização das normas atuais. Além disso, essas proposições atendem, na essência, às demandas da bancada ruralista do

<sup>4</sup> No caso da EBC, a justiça determinou a reintegração do presidente afastado. Todavia, posteriormente, essa mesma justiça considerou válida a exoneração praticada pelo presidente Temer.

<sup>5</sup> Até a data da elaboração deste artigo, não conseguimos comprovar se a referida MP foi efetivamente publicada. Portanto, ressalta-se que estamos falando de uma “suposta medida” originária do Incra e que, segundo seu presidente, já tinha a anuência do ministro chefe da Casa Civil.

Congresso Nacional, representada pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA).<sup>6</sup> Isso significa, em grande medida, o atendimento dos interesses dos setores conservadores do meio rural brasileiro.

Para Sauer (2016), a minuta da MP tem vários aspectos e medidas claramente em sintonia com a lógica liberal do atual governo. Por exemplo, a questão da titulação e/ou emancipação dos assentados está colocada na mesma lógica das intenções, já publicizadas pelo próprio presidente, de liberação da venda de terras para estrangeiros. Assim, o argumento central do governo Temer é que bancos e empresas estrangeiras poderiam investir no país e receber terras em troca como garantias desses investimentos. Todavia, esse mecanismo não pode ser utilizado atualmente porque contradiz a regra geral estabelecida pela Constituição.

Mesmo se tratando de uma teórica proposta de mudança, o fato concreto é que a atual política agrária está praticamente paralisada. Os principais indicativos dessa paralisação são o baixíssimo número de famílias assentadas nos últimos oito meses e a ínfima desapropriação de terras para fins de reforma agrária.

## Considerações finais

Como produto de um conturbado processo político em curso e que está causando enormes cisões no país, o governo Temer tem atuado de forma bastante controversa em termos da promoção do desenvolvimento agrário e rural brasileiro.

De um modo geral, observa-se que o atual governo fez uma opção clara por um projeto de desenvolvimento agrário e rural que não interessa à grande maioria da população rural, representada por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, extrativistas, quilombolas, povos indígenas, entre outros. Ao contrário, as intervenções iniciais do governo Temer vêm exatamente no sentido de excluir das benesses das políticas públicas parcelas expressivas dessa população rural.

Isso fica claro na medida geral adotada que levou à extinção do MDA. Mas o problema não se resume apenas a essa extinção. Fundamentalmente, ele diz respeito a quem prioritariamente o governo de plantão pretende beneficiar. Diversas medidas adotadas permitem afirmar que a agricultura familiar e camponesa, os assentados rurais e os demais segmentos sociais rurais historicamente segregados não estão recebendo a importância governamental que lhes é devida.

Uma rápida revisão das articulações prévias ao *impeachment* do então vice-presidente da República com diversas bancadas parlamentares constitui uma pista importante para se entender o projeto do governo Temer para a área rural. Uma dessas articulações diz respeito à reunião ocorrida no dia 27 de abril de 2016 entre a FPA e Michel Temer, ocasião em que foi protocolado um documento que deveria ser a diretriz do governo pós-*impeachment* para o meio rural brasileiro.

Nesse documento, que constitui uma defesa exclusiva dos interesses produtivos vinculados ao agro-negócio, destacam-se algumas proposições: a) extinção do MDA e da Conab; b) criação de um fundo específico de investimentos para o agronegócio; c) revisões das demarcações das áreas indígenas e quilombolas; d) mudanças na Constituição para permitir que o Exército atue reprimindo os movimentos sociais rurais, em especial o MST; e) concentração do poder de reorganização das atividades rurais no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Tal frente, que, na prática, substituiu a antiga União Democrática Ruralista (UDR), entende que somente com essas medidas é possível estabelecer a “paz no campo”. Desnecessário dizer que, naquela oportunidade, o sr. Michel Temer mostrou-se bastante receptivo a tais medidas, reafirmando que a retomada do crescimento da economia brasileira passava pelo fortalecimento econômico e político do agronegócio.

Por fim, é possível afirmar que, à luz de todas as informações anteriormente apresentadas, em apenas oito meses, o governo Temer promoveu grandes alterações nos rumos das políticas agrárias e de desenvolvimento rural que estavam em curso desde 1995, mas que haviam sido aceleradas no período entre 2003 e 2015. Com isso, aqueles que perdem e se enfraquecem são, a princípio, a agricultura familiar, a reforma agrária e o próprio desenvolvimento rural. Mas quem poderá perder mais efetivamente é o Brasil como um todo.

6 Na verdade, esse é um nome novo para uma roupagem antiga.

## Referências

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto presidencial n. 8.780*. Brasília, 27 maio 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). *O que perde o Brasil com o fim do MDA*. Nota oficial. Brasília, 18 maio 2016. mimeo.

FRENTE AMPLA DE TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO. *Não mexam no PAA*: atrasos e enxugamento no Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, 3 jul. 2016. mimeo.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA). *Pauta positiva para biênio 2016/2017*. Brasília, abr. 2016. mimeo.

SAUER, S. *Nova medida provisória da reforma agrária: uma minuta e algumas reflexões*. Florianópolis: Necat, 2016. 10p. mimeo. (Texto para Discussão, 23).

TEIXEIRA, G. *Propostas de MPV alterando a legislação agrária*. Brasília, 2016. 7p. mimeo.

## PARTE III

# **Sistema alimentar, abastecimento e preços dos alimentos**

# Abastecimento alimentar, inflação de alimentos e o contexto urbano no Brasil

*Renato S. Maluf*

## Introdução

Este texto aborda aspectos conceituais e de políticas públicas relacionados com o abastecimento alimentar no Brasil, tendo como ponto de partida o retorno deste tema à agenda de debates nos primeiros anos do Governo Lula, impulsionado na ocasião pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Atenção especial será aqui conferida a dois aspectos centrais da questão do abastecimento, analisados pela ótica da soberania e da segurança alimentar e nutricional (SSAN) e do direito humano à alimentação adequada (DHA), a saber, as características e as repercussões da recente inflação de alimentos e um conjunto de questões específicas do contexto urbano.

A referida retomada do debate sobre abastecimento alimentar reconhecia, desde logo, que o país necessitava (de fato, segue necessitando) recompor, em novas bases, uma política nacional de abastecimento alimentar (PNAA), tendo em vista o abandono dessa perspectiva durante a hegemonia neoliberal dos anos 1990. Já em 2005, o CONSEA aprovou uma proposta de PNAA orientada pela promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada, a ser inserida no processo de construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que veio a ser consagrado na Lei Orgânica da SAN (Lei 11.346/2006). As periódicas manifestações do Conselho neste então, o tratamento dado ao tema pela Câmara Interministerial de SAN (CAISAN), que incluiu o esboço de um projeto de lei a respeito, e a atenção específica que o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) lhe conferiria a seguir atestavam a relevância do tema, o que resultou, porém, em consequências práticas bastante limitadas.

Ao contrário do que parecem sugerir a regularidade da oferta de alimentos e a ausência de episódios de indisponibilidade de bens e de carestia grave, o Brasil não dispõe de um sistema de abastecimento alimentar assentado em padrões de produção, distribuição e consumo de alimentos que contemplem requisitos mínimos de adequação, equidade e sustentabilidade, sendo muito limitados os instrumentos disponíveis para lidar com esta questão, que deveria ser objeto de atenção permanente das políticas públicas. O abastecimento alimentar, como aqui entendido, engloba o conjunto diverso e complexo de atividades (e agentes) que medeia o acesso aos alimentos e sua produção, o que vai muito além da mera disponibilidade de bens na medida em que participa da própria determinação dos modos como se dão tanto o acesso/consumo quanto a produção/distribuição desses bens.

Nesses termos, trata-se de questões de abastecimento o fato de ainda convivermos com restrições no acesso contínuo e não custoso aos alimentos pelas populações de menor renda e grupos mais vulneráveis, bem como no acesso a uma alimentação adequada e saudável pelo conjunto da população. Pelo lado da oferta, são vários os aspectos relacionados com as dimensões social, ambiental e cultural dos modelos de produção dos alimentos, com destaque para aqueles que remetem aos papéis da agricultura de base familiar e diversificada. Acrecentem-se os fatores que transcendem o âmbito nacional, a saber, os papéis do comércio internacional e das grandes corporações num sistema alimentar globalizado, bem como as crises alimentares periódicas e cada vez mais sistêmicas, como é o caso da mais recente delas, deflagrada em 2006/7.

Importa explicitar, desde logo, a premissa central para o enfoque aqui apresentado, que supõe a existência de uma disputa de concepções sobre estratégias de abastecimento alimentar, disputa esta que não se restringe à produção e ao consumo de alimentos, pois tais concepções são portadoras de visões distintas sobre os papéis dos mecanismos de mercado e sobre questões de política macroeconômica, como apontarei mais adiante. De fato, há uma razoável literatura sobre abastecimento alimentar, com abordagens no mais das vezes parciais como, por exemplo, as análises limitadas às questões de comercialização agrícola, ou à disponibilidade física dos bens e respectivos preços; poucas são aquelas que buscam ampliar o enfoque na direção antes apontada. Além do significado mais ou menos amplo conferido ao tema, um importante elemento diferenciador das abordagens diz respeito ao papel atribuído aos mecanismos de mercado e, portanto, à intervenção do Estado numa questão com grande significado socioeconômico e sensibilidade política.

Embora as distintas concepções fiquem mais evidentes quando se contrastam os grandes projetos políticos (e partidários) em recorrente confronto no Brasil, elas também perpassaram o interior dos governos Lula e Dilma. Essa contraposição expressava-se, especialmente, na concessão de apoio simultâneo, embora desigual, a distintos e conflitantes modelos de produção agroalimentar, representados, num extremo, pela monocultura de grande escala e, no outro, pela produção de base familiar e diversificada. Por um lado, os setores do agronegócio tinham seus interesses assegurados pelo tradicional e forte apoio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), reforçado por uma não menos poderosa base parlamentar, para quem as questões se resumem a volumes de produção, crédito, comercialização e preços. Por outro lado, a agricultura familiar contava com o agora extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, cujo envolvimento numa PNAA orientada pela SSAN e pelo DHA requeria, ademais, disposição política para ir além do foco tradicionalmente concentrado na comercialização da produção oriunda da agricultura familiar, seu público imediato.

Além disso, fazia-se necessário um empenho específico de internalização, não apenas no MDA, de capacidades para se adotar o enfoque intersetorial demandado pela abordagem do abastecimento alimentar então proposta no documento do CONSEA e em outras manifestações, aqui sintetizadas em três elementos da concepção de PNAA, orientada pela SSAN e pelo DHA desenvolvida em publicação anterior (MALUF, 2009). Primeiro, quanto ao campo de atuação e diretriz principal de uma PNAA, ela abrange ações localizadas na interseção entre acesso e produção, com a perspectiva de ampliar o acesso a alimentos adequados e saudáveis, oriundos de modelos de produção socialmente inclusivos e ambientalmente sustentáveis. Segundo, essa diretriz de política requer um enfoque intersetorial capaz de conectar acesso e produção, combinando instrumentos de regulação de mercado com políticas dirigidas à promoção simultânea e coordenada de padrões de consumo e modelos de produção. Terceiro, ela envolve múltiplas dimensões, pois implica ações em diferentes escalas, utilização de instrumentos diferenciados, qualificação de equipamentos públicos e pactuação federativa.

Os três elementos estão presentes nos componentes da PNAA explorados nas seções a seguir, bem como algumas questões colocadas pela implementação necessariamente gradual ou progressiva de uma PNAA orientada pela SSAN e pelo DHA, cuja abrangência implica o estabelecimento de prioridades, o envolvimento de diferentes esferas de governo e a construção de instrumentos de intervenção. Alguns dos seus componentes são encontráveis nas políticas públicas, carecendo de revisão de foco e coordenação. Ademais, a experiência mostra a importância da construção, ou as implicações da ausência de “acordos de partida” entre os atores governamentais e não governamentais envolvidos em relação à concepção geral e ao formato institucional da política pretendida, com vistas à coordenação intra-governo e entre esferas de governo e ao estabelecimento de critérios definidores dos passos a serem dados.

O texto a seguir inicia-se com a abordagem da dimensão macro do abastecimento alimentar, cuja abordagem se desdobra numa seção específica para tratar dos preços internacionais e da inflação de alimentos no Brasil.

## A dimensão macro do abastecimento alimentar

A dimensão macro (nacional e internacional) do abastecimento alimentar é uma das mais complexas e sensíveis, sendo a esfera por excelência de manifestação das distintas concepções sobre o tema. No plano macro encontram-se as principais interfaces entre as atuações do então MDA e do MAPA, no tocante à produção e à comercialização agrícolas, assim como as conexões entre a política de abastecimento alimentar e a política econômica,

no que diz respeito ao comércio exterior, preços e inflação. A conhecida hegemonia dos modelos de agronegócio impulsionados pelo MAPA colocava para o MDA e os atores que integram seu campo de atuação o desafio de desempenhar um papel relevante na alimentação dos debates sobre estratégias alternativas, e também por meio da sua atuação direta em conselhos-câmaras e pela aplicação de instrumentos de política próprios.

Dois aspectos relacionados com a dimensão macro do abastecimento merecem registro. O primeiro diz respeito às questões da disponibilidade de bens, comércio exterior e gestão de estoques. Como se sabe, a visão predominante no Brasil, e não apenas em nosso país, confere destaque aos volumes produzidos (“safras recordes”) e tem como perspectiva a busca permanente por incrementos da produtividade agrícola por meio de técnicas sob intensa crítica, o que culminou na recente adoção da chamada “intensificação sustentável” Por alguns setores do agronegócio. Seus porta-vozes no Brasil costumam alinhar-se entre as antigas posições livre-cambistas por ser o país um grande exportador em permanente busca por novos mercados.<sup>1</sup> No entanto, uma ótica de abastecimento levaria a considerar o duplo papel do comércio internacional (nas exportações e importações) e suas vicissitudes,<sup>2</sup> base da recorrente discussão sobre a busca da autossuficiência no abastecimento doméstico, que se viu reforçada, nos últimos anos, pela emergência da noção de soberania alimentar. O Brasil possui elevado grau de autossuficiência produtiva nos principais alimentos consumidos por sua população, exceção feita à dependência consagrada de importação de trigo, além de episódios de picos de importação de alguns produtos (como o recente e alardeado caso do feijão preto chinês).

No entanto, veremos que a produção de *commodities* para exportação mantém relações com o abastecimento doméstico, antes na formação dos preços do que na disponibilidade interna, apesar de quase todas as *commodities* serem produtos com elevado consumo no país. Isto nos leva à importante questão da formação e da gestão de estoques públicos e à pouca transparência dos estoques privados, cujo debate vem sendo retomado em escala mundial, ganhando ênfase o aspecto da segurança oferecida pela disponibilidade de estoques, e reavivando a antiga controvérsia sobre o uso de estoques como instrumento de regulação dos mercados.<sup>3</sup> Este ponto remete, entre outros, aos instrumentos de garantia-regulação de preços, tal como a Política de Garantia de Preços Mínimos, instrumentos estes que serão abordados adiante.

Entre as questões obscurecidas pelo enfoque centrado na disponibilidade de bens (toneladas produzidas) estão a problematização dos tipos de alimentos e dos modelos de produção dos quais eles se originam, em particular a participação das várias formas assumidas pela agricultura familiar. Na agenda de debates atuais, inclui-se também a avaliação das potencialidades dos produtos orgânicos e dos modelos agroecológicos no abastecimento doméstico. Uma avaliação dos tipos de agricultura familiar que vêm sendo promovidos pelos programas públicos em face das dinâmicas econômicas predominantes entre nós e também apoiadas em ação pública é igualmente oportuna e necessária. O peso da agricultura de base familiar e diversificada está sob forte questionamento no que concerne aos alimentos de maior consumo da nossa população, como na dobradinha arroz-feijão.

O segundo aspecto diz respeito aos preços dos alimentos, que têm recebido atenção quase exclusiva por seus impactos inflacionários de curto prazo. Prevalece um insuficiente diagnóstico das causas da recente e persistente inflação de alimentos, ao passo que o governo brasileiro tem se limitado ao manejo pouco significativo e fragmentado de instrumentos preventivos e reativos, além do indefectível apelo à política monetária com elevação das taxas de juros. Limitado foi o recurso a estoques nos casos em que se aplica, e ainda mais tímidas foram as iniciativas de estimular o consumo de produtos alternativos aos que apresentavam alta sazonal de preços, perspectiva que demanda muito mais do que recomendar a troca do vilão dos preços (na época, o tomate) por outra fruta ou legume. Foram pífios os efeitos da desoneração dos produtos alimentares que, como mostram estudos a respeito, resultam na recomposição das margens de comercialização (MALUF e SPERANZA, 2014). Não se dispõe de um monitoramento diferenciado e regionalizado do comportamento dos preços dos alimentos nas várias etapas da cadeia, o que permitiria analisar as repercussões tanto dos movimentos de preços nos diferentes

1 A autoatribuição da condição de garantidores da “segurança alimentar global” é um complemento comum, noção construída junto com a conformação do sistema alimentar mundial como o conhecemos.

2 Em outro texto, argumentei que o comércio internacional tem mostrado, de forma recorrente, não ser fonte confiável de segurança alimentar, sem com isso negar seu papel no abastecimento (MALUF, 2000).

3 Para um bom apanhado das discussões e proposições quanto a estoques, ver DAVIRON et al. (2011) e MURPHY (2009).

modelos de agricultura quanto das tendências dos preços relativos dos alimentos na composição da dieta alimentar.

A questão dos preços internacionais e da inflação de alimentos merece um tratamento específico, feito a seguir.

## Preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil

A abordagem a seguir tem como foco principal a inflação dos alimentos no Brasil, propondo, porém, um exercício de economia política dos preços dos alimentos como porta de entrada para analisar as dinâmicas econômicas e sociais subjacentes à formação dos preços e à evolução dos mesmos, dinâmicas essas relativas à produção, comercialização, distribuição e consumo dos alimentos. A evolução dos preços aqui apresentada interrompe-se em 2013, pois a base de dados utilizada encontra-se em dois estudos anteriores dos quais derivam as questões levantadas a seguir (MALUF e SPERANZA, 2013 e 2014).<sup>4</sup>

### *Volatilidade e transmissão dos preços das commodities*

A partir de 2006/2007, o sistema alimentar global assistiu à intensificação da volatilidade dos preços internacionais das *commodities* alimentares para além do grau de oscilação dos preços que é próprio e característico dos mercados agrícolas, porém, nesta oportunidade, com picos de alta e o não retorno dos preços aos patamares anteriores às altas. Este tipo de comportamento dos preços explica-se não apenas por fatores conjunturais, tais como desajustes de curto prazo entre oferta e demanda, mas também e sobretudo por fatores com natureza sistêmica devidos a características assumidas pelo sistema alimentar mundial. Os fatores mais destacados são:

- a. contínua elevação da demanda por alimentos em grandes países emergentes, incluindo a utilização de grãos para ração animal, em face do consumo de alimentos proteicos, derivado de incrementos de renda;
- b. destinação de quantidades crescentes de grãos básicos como o milho e a soja, além de outros bens alimentares, para a produção de agrocombustíveis;
- c. elevações dos preços do petróleo com impactos na matriz geral dos preços e, especificamente, nos custos de produção agrícola e de transporte;
- d. efeitos de fatores climáticos globais, principalmente eventos extremos como secas prolongadas e enchentes;
- e. especulação financeira em bolsa das *commodities* alimentares, refletindo maior grau de entrelaçamento dos mercados de futuros com os dos ativos financeiros em geral;
- f. taxa de crescimento decrescente de colheitas de cereais junto com baixos níveis dos estoques, decorrentes de cerca de 30 anos de sub-investimento na agricultura. Pode-se aventar a hipótese de que estava em curso uma recomposição de preços relativos internacionais das *commodities* alimentares, com valorização dos alimentos e, por meio deles, da agricultura (Figura 1).

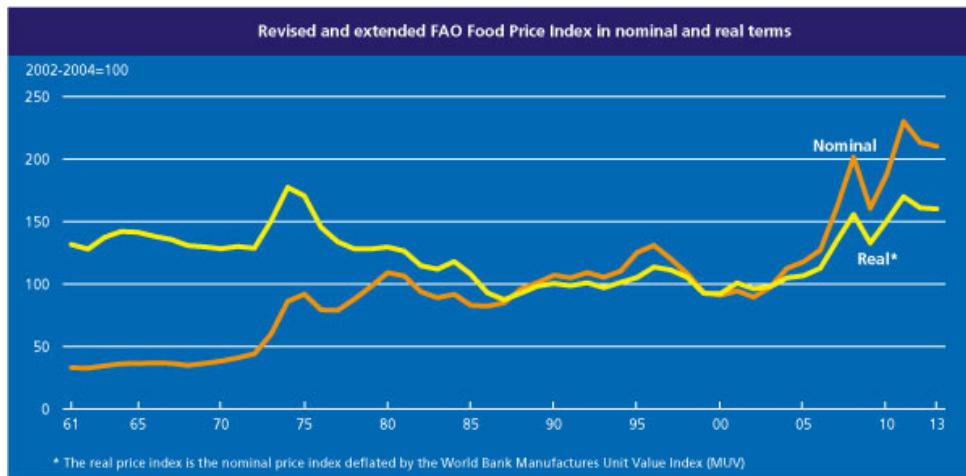
Em paralelo, assistiu-se a um processo de inflação dos alimentos no Brasil, como em muitos outros países, que teve como um de seus fatores explicativos a transmissão dos preços internacionais aos domésticos. A propósito, esta transmissão é considerada “imperfeita” por se materializar de forma plena somente no médio prazo, podendo haver elevações internas que superem a alta internacional, bem como interrupções de alta ou reduções dos preços internacionais que não sejam transmitidas aos preços domésticos na mesma extensão (DAVIRON et al., 2011). A valorização ou a depreciação internacional do dólar repercute sobre os preços internacionais das *commodities*, enquanto a taxa de câmbio afeta a transmissão interna. No caso, a valorização do real em relação ao dólar em boa parte do período aqui considerado atenuou o impacto doméstico dos preços internacionais.

Como seria de se esperar, é nos preços recebidos pelos agricultores e nos preços no atacado que se verificam as primeiras e principais repercussões da elevação dos preços internacionais, porém com importantes diferenças entre os produtos-cadeias. A conexão mais evidente se dá na esfera do atacado, na qual os preços apresentaram

<sup>4</sup> Uma atualização desta análise encontra-se em outro capítulo do presente livro, escrito por Speranza e Kato, dedicado exclusivamente à questão dos preços dos alimentos.

picos internos de alta coincidentes com os dos preços internacionais das *commodities* agrícolas, novamente sem que tenha havido retorno aos patamares anteriores às altas.

Figura 1: Índice de preços dos “alimentos” revisado e expandido, FAO, Preços nominais e reais, 1961/2013



No que se refere aos preços recebidos pelos agricultores, os dados disponíveis não permitem aferir eventuais diferenças por tipo de agricultor (familiar ou patronal). Seria necessário, ademais, uma verificação mais acurada do comportamento dos custos de produção para se chegar ao resultado líquido para o agricultor. Um exercício de aproximação baseado na relação de troca entre os preços agrícolas e os preços de equipamentos e insumos (MALUF e SPERANZA, 2013), apontou a soja como o produto com evolução mais favorável e persistente, ao passo que o milho e o trigo tiveram benefício com duração mais limitada. Quanto às carnes, notou-se maior estabilidade da carne bovina, queda persistente na suína e alta pronunciada nas aves. Embora não se caracterize como commodity, o arroz foi objeto de preocupação diante do pico de preços no início da crise alimentar.

### *Inflação dos alimentos*

Para nos aproximarmos da questão da inflação dos alimentos no Brasil, iniciarei colocando em perspectiva os preços dos alimentos no varejo e a evolução do índice de inflação geral no Brasil medido pelo IPCA (IBGE), em face das flutuações nos preços internacionais das *commodities* alimentares desde 2007 (Figura 1). Os vários fatores que se interpõem entre os dois preços, a saber, entre os preços internacionais das *commodities* e os preços domésticos dos alimentos para o consumidor, limitam a utilidade de se mensurar o grau de correlação estatística entre ambas as séries de preços.

Os dados do IBGE mostram que o índice do Grupo Alimentação cresceu, em todos os anos, a taxas superiores às do IPCA que este grupo ajuda a compor. O mesmo fenômeno é capturado pelo ICV-DIEESE, que teve crescimento acumulado de 48,08% entre Jan-2007 e Dez-2013, enquanto o Grupo Alimentação foi incrementado em 79,63%. Há uma importante diferenciação entre o aumento nos preços dos produtos consumidos in natura e semi-processados (90,62%) e aquele dos produtos industrializados (60,94%), enquanto é significativo o encarecimento da alimentação fora do domicílio (92,86%), na qual incidem outros fatores como os custos de serviços (DIEESE, 2012 e 2014).

Nos limites dos estudos realizados, e valendo-me da chamada teoria inercial da inflação (BRESSER-PEREIRA e NAKANO, 1984), pode-se afirmar que os alimentos têm atuado como fatores aceleradores da inflação geral no Brasil por indução de fatores externos (preços das *commodities*) e internos (que abordarei mais adiante). A inflação dos alimentos, por sua vez, também reflete componentes iniciais, com destaque para características de tipo estrutural da produção e comercialização e o entrelaçamento dos preços dos alimentos com a matriz geral dos preços domésticos.

Portanto, a inflação dos alimentos no Brasil tem um caráter persistente e diferenciado. É bastante evidente a diferenciação por produto-cadeia, cuja explicação pode (deve) ser buscada nas características peculiares a cada produto ou cadeia. Já a diferenciação regional ou a “espacialização” da inflação dos alimentos está por ser mensurada e compreendida. Um dos caminhos nessa direção seria por meio da aferição do custo da cesta básica

em 16 capitais do Brasil realizada pelo DIEESE. A mais aguda manifestação dessa diferenciação verificou-se no período entre junho de 2007 e maio de 2008, correspondente ao primeiro pico da crise alimentar, quando a elevação anual da cesta variou entre 27,24% (Porto Alegre) e 51,85% (Natal). Além do elevado encarecimento da cesta básica em termos absolutos, chama a atenção que a diferença deste encarecimento entre capitais tenha sido de quase o dobro no auge da crise de preços. Apesar da diferença regional ter se reduzido desde então, caberia “abrir” o indicador para verificar os bens cujos preços explicariam tamanha discrepância e, a partir desses preços, tentar traçar as origens dos produtos que mais encareceram, identificar os fatores que resultam em pressão nos preços finais e que ações poderiam ser tomadas a respeito.

Tabela 1. Brasil, índices anuais de preços ao consumidor (IBGE e Dieese) e horas mensais necessárias (Dieese) (2002 a 2013)

Anos	IBGE		Dieese		
	IPCA	Grupo Alimentação (1)	ICV (1)	Grupo Alimentação (1)	Horas mensais necessárias (2)
2002	12,53	19,5	12,93	18,89	142h11m
2003	9,30	7,50	9,56	8,63	161h17m
2004	7,60	3,90	7,70	4,14	142h44m
2005	5,69	1,99	4,54	3,14	138h20m
2006	3,14	1,22	2,57	1,39	112h30m
2007	4,46	10,79	4,80	12,48	107h04m
2008	5,90	11,11	6,11	9,90	118h43m
2009	4,31	3,18	4,05	2,95	112h17m
2010	5,91	10,39	6,91	11,95	97h04m
2011	6,50	7,18	6,09	6,8	106h26m
2012	5,84	9,86	6,41	9,8	101h00m
2013	5,91	8,48	5,58	6,02	103h19m

(1) O ICV-Dieese se refere ao município de São Paulo.

(2) Horas mensais de trabalho necessárias para um trabalhador de salário-mínimo no Município de S. Paulo adquirir a cesta básica; valores referentes aos meses de Maio (2002 a 2007), Março (2008), Fevereiro (2009) e Janeiro (2010 a 2013), quando houve reajuste do salário-mínimo, portanto, o mês com a melhor relação no ano (exceto nos poucos registros de redução no custo da cesta básica num determinado mês).

O caminho apontado pode ser bastante promissor para o desenho de ações de abastecimento alimentar que, entre outras, promovam circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos com importante participação de pequenos e médios empreendimentos de base familiar (rurais e urbanos), que valorizem a diversificação da cesta de consumo e territorializem a política agrícola.

Por fim, há que se ressaltar o decisivo papel de proteção social desempenhado pela valorização continuada do salário-mínimo e suas repercussões em outros rendimentos (aposentadoria e Benefícios de Prestação Continuada) e pelo reajuste no valor dos benefícios do Programa Bolsa Família. Vivenciamos a até então inusitada situação em que um trabalhador de salário-mínimo necessita de menos horas de trabalho para adquirir uma cesta de alimentos que se torna mais cara (Tabela 1). Contudo, a garantia do acesso à alimentação pelas políticas sociais não dá conta dos conhecidos impactos das alterações nos preços relativos dos bens em termos da composição da cesta de consumo das famílias de menor renda, quase sempre com comprometimento de sua qualidade nutricional.

Caberia também verificar o modo peculiar como a presente conjuntura afeta as famílias rurais, parte delas usufruindo de ganhos líquidos devido à recomposição de preços. Especial atenção, no entanto, requerem aquelas mais fragilizadas, raramente abordadas enquanto “compradores líquidos” de alimentos, com reduzido recurso à produção para autoconsumo e dificuldades próprias no acesso aos alimentos.

### *Inflação dos preços nas políticas públicas*

Um breve apanhado de documentos e declarações oficiais e notícias de imprensa, feito na época em que se tornou mais evidente a inflação dos alimentos em curso, comprovou que os preços dos alimentos costumam entrar

na agenda governamental devido, quase que exclusivamente, à preocupação com seu impacto na inflação geral, presumindo-se que as políticas sociais dariam conta de equacionar a questão do acesso das camadas de mais baixa renda nos termos antes mencionados. Não obstante, permanece a surpresa quanto ao aparente paradoxo de o Brasil, apesar da elevada autossuficiência na maioria dos produtos e de ser grande exportador, apresentar-se como um dos países com maior elevação nos índices de preços domésticos de alimentos.

Os instrumentos mobilizados no período analisado eram bastante convencionais, sendo compostos pela gestão de estoques públicos, desde logo bastante acanhada, dado o baixo nível dos mesmos, pelo uso da política de garantia de preços mínimos e pela redução de tarifas comerciais para facilitar importações. A instituição na Presidência da República da Comissão Interministerial de Estoques Públicos (CIEP) não retirou o protagonismo do MAPA/CONAB, com uma agenda fundada na disponibilidade de bens a baixo custo por meio de elevações na produtividade agrícola. A desoneração tributária, além de limitada em seu escopo (boa parte dos produtos básicos já estava isenta de impostos), teve pífios efeitos nos preços finais e foi apropriada como recomposição das margens de ganho pelos agentes comerciais e industriais.

É de se notar a ausência do tema na agenda da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) em, ao menos, dois aspectos. Primeiro, em razão das repercussões da inflação em diversos programas de SAN sob sua coordenação, seja pelos indícios de dificuldades nas operações de compra do PAA e PNAE, conforme afirmaram gestores entrevistados, seja pela quase completa ausência de monitoramento das repercussões do comportamento dos preços no mercado privado sobre as compras públicas. Segundo, colocava-se uma questão mais geral sobre as condições do abastecimento que requeriam a retomada do debate da conexão entre preços dos alimentos, carestia alimentar, alterações na composição do consumo e preços recebidos pelos agricultores, agora num contexto de políticas ativas de renda e de promoção da produção de base familiar.

## Abastecimento e preços do “arroz com feijão”

Os dois estudos antes mencionados (MALUF e SPERANZA, 2013 e 2014) contêm referências ao arroz e ao feijão, dois casos emblemáticos das importantes transformações em curso nas formas de produção, comercialização e consumo de alimentos básicos no Brasil.<sup>5</sup> Trata-se de produtos que costumam frequentar juntos os pratos dos(as) brasileiros(as), que têm trajetórias recentes análogas em alguma medida, além de expressarem aspectos do entrecruzamento das dinâmicas de alimentos básicos com as dinâmicas próprias das *commodities* vinculadas às exportações. As particularidades de cada produto são, porém, relevantes.

No caso do arroz, produto de consumo massivo, distribuído por todo o país, tem se observado um processo de concentração espacial da produção na região Sul do país, especialmente no estado do Rio Grande do Sul, onde se concentra 67% da produção nacional, segundo dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006). A essa concentração espacial e também econômica correspondeu o predomínio de uma única variedade (agulinha) consumida pelos brasileiros em todas as regiões. Esses são dois dos resultados da prevalência da lógica privada no abastecimento alimentar. Os dados do Censo Agropecuário de 2006 impressionam, igualmente, ao mostrarem que embora a área irrigada corresponesse a apenas 8,9% da área cultivada total, dela proveio 71,2% da produção nacional de 9,4 milhões de toneladas (recorde).

Já o feijão tem peculiaridades que afetam a dinâmica de formação dos seus preços pelo fato de englobar três variedades (cores, preto e caupi) com diversidade de hábitos de consumo entre as regiões, a possibilidade de três safras por ano e dificuldades de estocagem. Sendo considerado um produto não comerciável (non-tradable good), seus preços refletem, principalmente, determinantes domésticos tais como fatores climáticos e fitossanitários, transformações nas formas de produção e comercialização e na distribuição espacial da produção.

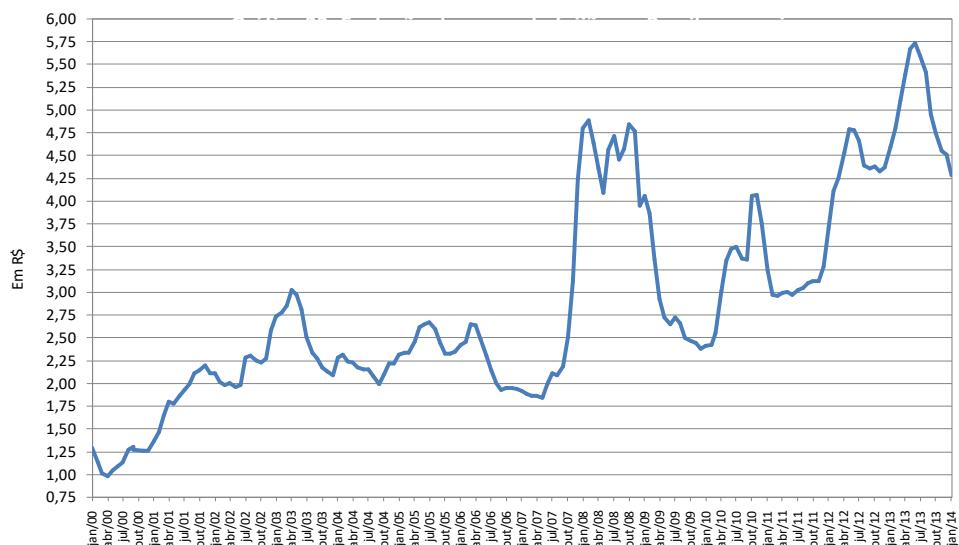
Contudo, as oscilações dos preços do feijão no varejo acompanham, em alguma medida, os preços internacionais das *commodities* que, como vimos, pressionam a inflação geral, o que sugere que mesmo os preços de um bem não comerciável estão conectados com a matriz geral de preços, implicando mecanismos que promovem “elevações solidárias” de preços (Figura 2). Além disso, há uma relação mais direta com o mercado internacio-

5 Registram-se indícios de transformações não menos importantes no caso da mandioca (raiz e farinha).

nal que se manifesta na disputa por terra, notadamente no estado do Paraná, entre o feijão e a soja em grande expansão, conforme a rentabilidade relativa e as incertezas dos mercados de cada produto.

O desajuste entre a oferta e a demanda de feijão nos últimos anos, com importações regulares mesmo que de caráter complementar à oferta interna, requer um balanço com uma perspectiva de longo prazo sobre os fatores estruturais (processuais) que explicam tal desajuste. O quadro preocupante, se não paradoxal, é de um país tradicionalmente grande produtor e consumidor, até recentemente o maior produtor e o maior consumidor mundial que, apesar da tendência de redução do consumo per capita enfrenta persistente insuficiência de produção. Sem desconhecer os impactos dos fatores climáticos (secas) e fitossanitários (pragas) na oferta e nos preços do feijão, o quadro atual resulta de um longo processo de perda de capacidade produtiva dos pequenos agricultores, empobrecidos ou com acesso limitado a recursos, e a prevalência de dinâmicas privadas recentes na direção da produção capitalizada de médio e grande porte, crescentemente irrigada. A atuação da pesquisa (EMBRAPA) e a ação governamental capitaneada pelo MAPA têm sido decisivas nesta última direção.

Figura 2. Brasil, Evolução do preço do feijão no varejo, Janeiro de 2000 a Janeiro de 2014, DIEESE



Assim, pode-se falar em uma tendência de “empresarialização” da produção de feijão, nela incluída a parte cultivada em estabelecimentos considerados familiares pela composição da sua força de trabalho. Se adicionarmos as características assumidas pelas formas de comercialização dos alimentos e as conhecidas estruturas de distribuição, bem como os agentes que as controlam, conclui-se que o cultivo e a comercialização do feijão passam por transformações comandadas pela lógica privada em direção análoga ao que se verificou em relação ao arroz – capitalização e concentração econômica e espacial – ainda que peculiaridades do feijão limitem a possibilidade de uniformização de variedades e de hábitos de consumo. O comportamento dos preços reflete estas transformações.

## Segurança alimentar e nutricional nos centros urbanos

A abordagem das questões de SAN próprias aos centros urbanos coloca-se como uma etapa necessária da passagem para os planos descentralizados ou escalas menores do abastecimento alimentar em termos de etapas (atacado e varejo) e esferas de governo (estados e municípios). Afinal, os centros urbanos, especialmente os de médio e grande porte, constituem o campo principal de execução de uma política de abastecimento, sendo necessário estabelecer a diferenciação em, pelo menos, três grupos:

- núcleos urbanos pequenos;
- cidades médias;
- grandes cidades e regiões metropolitanas.

Reafirme-se, desde logo, que a SAN nos centros urbanos diz respeito ao acesso por todos os seus habitantes a uma alimentação adequada, saudável e não custosa. Nesses termos, a renda disponível de famílias e indivíduos para o consumo de alimentos sobressai como fator determinante de um acesso feito predominantemente via consumo, de modo que a existência de empregos e oportunidades de trabalho decente, o nível dos salários reais e os preços dos alimentos têm aí papel preponderante. Em relação à disponibilidade de bens, as questões passam a incluir quem oferta quais alimentos e onde se localizam, sem perder de vista a conexão com os modelos de produção agroalimentar e de processamento industrial dos quais se originam os alimentos ofertados.

Um capítulo especial deve ser aberto para o acesso direto por meio da produção de alimentos para consumo próprio, uma das várias características associadas à agricultura urbana, na forma de hortas domésticas ou comunitárias. Há formas de agricultura urbana e periurbana como as hortas comerciais que participam do abastecimento das cidades por meio do mercado privado e também de programas públicos (PNAE e PAA), assim como outras modalidades de agricultura urbana com características e significados diversos (educação, terapia, cultivos não alimentares etc.).<sup>6</sup> Trata-se de uma atividade com significativa participação de organizações da sociedade civil e administrações municipais, sem contar, no entanto, com uma cobertura federal adequada devido à ausência de atribuição de responsabilidades. Outro capítulo diz respeito às várias formas de assistência alimentar (transferência de renda, alimentação escolar, distribuição de cestas, banco de alimentos, cozinhas comunitárias, oferecimento de refeição etc.) que buscam propiciar acesso aos alimentos a indivíduos e famílias que não conseguem fazê-lo por seus próprios meios.

No entanto, um fenômeno relativamente recente vem estabelecendo um crivo diferenciador entre as formas de acesso aos alimentos e à alimentação. Trata-se do crescimento generalizado das refeições fora do domicílio em todas as faixas de renda, embora com diferenças entre elas. São várias as diferenciações entre as formas de acesso à alimentação em termos de locais de compra, tipos de produtos adquiridos e composição da dieta, quando se trata da refeição realizada em bares e restaurantes ou com vendedores ambulantes (alimentação fora do domicílio) ou da aquisição de produtos para preparo doméstico (alimentação no domicílio).<sup>7</sup> Considerar as diferenciações entre essas formas de acesso aos alimentos e à alimentação tornou-se incontornável numa ótica de abastecimento que conecte acesso e produção, pois elas afetam a qualidade da dieta alimentar ao mesmo tempo em que constroem distintos elos com a produção, especialmente, com a agricultura familiar que se quer promover.

Segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (IBGE, 2010), os gastos com alimentação no domicílio representaram, em média, 68,9% das despesas totais com alimentação das famílias em 2008/09, percentual que vem se reduzindo continuamente nas últimas décadas. O levantamento anterior, em 2002-3, registrou 75,9%. Seu peso varia bastante segundo a faixa de renda familiar per capita mensal, indo de 82,8% (até R\$ 830,00) até 50,7% (mais de R\$ 10.375). O percentual também varia conforme o tamanho da cidade e a região do país. Vale registrar o exato oposto dessa tendência que é, naturalmente, o expressivo aumento dos gastos com refeições fora do domicílio, que representavam, em média, 31,1% das despesas com alimentação das famílias em 2008/9. Por faixa de renda, esse percentual atingiu quase a metade dos gastos com alimentação das famílias de maior renda (49,3% para as que ganham mais de R\$ 10.375).

Uma das implicações dessa diferenciação em termos de abastecimento alimentar é a necessidade de se considerar, ao lado dos locais de compra de alimentos para preparação doméstica, os locais ou a forma como se dá a alimentação fora do domicílio. A POF/IBGE mede a participação dos principais locais de compra na despesa média mensal com alimentação. Entre os levantamentos de 2002/3 e 2008/9, notam-se as seguintes variações na participação média (todos os estratos de renda): i) supermercados-hipermercados: de 44,8% para 53,9%; ii) mercadinho/sacolão/quitanda: de 17,7% para 16,8%; iii) padaria-confeitaria: de 7,6% para 6,9%; iv) açougue: de 6,3% para 6,7%; v) feira: de 4,0% para 4,1% (IBGE, 2010). Ressalte-se que a participação dos supermercados/hipermercados aumenta nas faixas maiores de renda, o mesmo acontecendo com os mercadinhos-sacolões-quitandas para as faixas de renda mais baixa. Ainda mais importante é a participação diferenciada entre os tipos

6 Ver o documento preparado pelo grupo de trabalho do CONSEA, intitulado “Subsídio para uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana”, com diagnóstico abrangente de suas modalidades e recomendações de política. Disponível em: [www.presidencia.gov.br/consea](http://www.presidencia.gov.br/consea).

7 Há um的习惯 igualmente crescente de comprar alimentos já preparados para consumo doméstico com sérias repercussões nutricionais e de saúde quando se trata dos chamados produtos ultraprocessados.

de produtos, como é o caso da maior participação das padarias nos panificados, das feiras e sacolões nas frutas, verduras e legumes ou dos açougues nas carnes. Adiante retomo a questão dos locais de compra, introduzindo uma diferenciação entre o varejo privado e os equipamentos públicos em regime de concessão a privados.

Já quanto às refeições fora do domicílio, o principal contraste está no fato de os estratos de renda mais alta gastaram mais em restaurantes, enquanto os de renda mais baixa despendem mais em bares e lanchonetes. Há indicações de que as refeições feitas nestes últimos têm menor qualidade nutricional, ao passo que parece plausível explorar a hipótese de que a refeição em restaurantes por peso ampliou as possibilidades de uma dieta mais diversificada. Pouco se sabe, porém, sobre as repercussões do crescimento da alimentação fora do domicílio sobre as cadeias de comercialização de produtos de origem agrícola (agentes, tipos de produtos, requisitos de conformidade, preços etc.). Aqui também é possível introduzir a gestão de equipamentos públicos de alimentação, de modo articulado a outros componentes do Sistema de SAN, como é o caso dos restaurantes populares e cozinhas comunitárias. Por fim, resta a questão da regulação dos serviços privados de alimentação, em especial do comércio ambulante, no qual se mescla a perspectiva de oferecer oportunidades de trabalho com as preocupações com o tipo de alimentação oferecida e aspectos sanitários e de higiene.

## As esferas do atacado e do varejo

Nesta seção, faremos um mapeamento das questões de abastecimento e respectivas implicações de política segundo sua localização nas esferas do atacado ou do varejo, sem perder de vista os dois crivos transversais antes ressaltados, a saber, a dimensão dos núcleos urbanos (cidades pequenas e médias e regiões metropolitanas) e as formas de acesso à alimentação (nos domicílios ou fora deles).

### *Atacado*

A esfera do atacado é aquela na qual se coloca, essencialmente, a perspectiva da regulação de mercado com base em instrumentos relacionados com a comercialização agrícola e com a garantia (regulação) de preços e formação de estoques. O país fez uso irregular e tópico da gestão de estoques e da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), o que se explica apenas em parte pela tendência de alta dos preços internacionais. Não houve desdobramento da sugestão de se criar uma PGPM específica para a agricultura familiar, hoje limitada ao Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) vinculado ao acesso ao financiamento do Pronaf. No Brasil, a dimensão dos programas de apoio à agricultura familiar e sua conexão com a política nacional de SAN já deram origem a propostas de instituição de uma política de estoques de SAN associada aos programas de apoio à agricultura familiar. O próprio Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar (PAA) tem uma modalidade de formação de estoques.

Em suma, não se pode afirmar que os estoques públicos e a garantia de preços tenham tido papel relevante na regulação do atacado nos últimos anos, ao mesmo tempo em que não são aplicados instrumentos básicos em relação aos estoques privados, como é a notificação obrigatória. Há que se ter em conta que o quadro se modificou bastante pelo fato de as grandes redes de supermercados terem avançado na direção de absorver parte significativa do atacado convencional.<sup>8</sup> No entanto, há razões e base real para uma ação regulatória, incluindo a gestão de equipamentos públicos, como as centrais (entrepostos) de abastecimento. Proposições elaboradas pelo setor (ABRACEN) e pela CONAB (Prohort) conduzem à profunda revisão da orientação das centrais atacadistas, com melhoria da qualificação técnica e ampliação das interações com organizações de agricultores familiares (cooperativas e associações) e com a distribuição de pequena e média escala.

### *Varejo*

No que se refere ao varejo, impõe-se uma diferenciação relativa ao acesso via mercado privado ou em equipamentos públicos. No varejo privado, o significativo peso dos supermercados como local de compra não se limita ao predomínio do sistema de autoserviço, mas diz respeito ao poder das grandes redes de distribuição para induzir hábitos alimentares, determinar preços ao consumidor e na cadeia à montante e reorganizar as ditas

<sup>8</sup> Registre-se a persistência da intermediação mercantil tradicional, sobretudo nos cereais, como é o caso do Mercado Santa Rosa, localizado na cidade de São Paulo, que tem papel decisivo na formação nacional dos preços de feijão, entre outros produtos.

cadeias até a etapa da produção agrícola. Os papéis possíveis da política pública diante das grandes redes, além da fiscalização ordinária fiscal e sanitária, estariam no campo da regulação da ocupação do espaço urbano e da proteção do varejo de pequeno porte. Note-se que faz parte da estratégia das grandes redes diferenciar os produtos que oferecem, incluindo a rastreabilidade dos mesmos, verificando-se muitos casos em que estabelecem relações diretas com organizações de agricultores familiares, contando com apoio governamental na construção desses elos.

Em relação ao varejo de pequeno porte, trata-se de um conjunto heterogêneo (muitos assumindo a forma autosserviço) que, em larga medida, reproduz a pauta de produtos do varejo de grande porte e a influência da indústria de alimentos. Os vários tipos de estabelecimento de pequeno porte, como se disse antes, têm presença mais significativa em alguns produtos ou cadeias, tais como nos panificados, lácteos, carnes, frutas, verduras e legumes. Excluem-se aqui as lojas especializadas com preços mais elevados. Os papéis possíveis da política pública são mais amplos neste caso, iniciando pela qualificação dos estabelecimentos (higiene etc.), seguida por iniciativas visando capacitá-los quanto à promoção de hábitos alimentares saudáveis e, eventualmente, engajá-los na oferta de alimentos diferenciados. Cabe avaliar as possibilidades de ser este um caminho para circuitos alternativos à grande distribuição, criando sinergias com a agricultura familiar local ou regional, visando ao menos explorar “franjas” de mercado que, segundo a POF/IBGE, podem representar entre 20 e 50% das compras de alimentos pelas famílias realizadas em outros equipamentos que não supermercados.

A propósito, a única iniciativa governamental recente voltada para empreendimentos comerciais de pequeno porte localizados na periferia de grandes cidades assumiu a forma do programa Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básicos (REFAP), sob a coordenação da CONAB, baseado na associação voluntária às “centrais de negócios” criadas para apoiar esses empreendimentos por meio da compra conjunta de produtos. Estando presente até 2013 em sete estados do Nordeste e Norte do país, não houve execução direta do programa a partir de 2013 por motivos operacionais e orçamentários; não está disponível uma avaliação do programa.

Passo, agora, a tratar do acesso aos alimentos feito em equipamentos públicos de varejo, condição na qual se enquadram as unidades operadas por permissionários sob concessão pública, quase sempre sob gestão municipal. O mais conhecido deles são os mercados municipais, equipamentos tradicionais presentes na grande maioria das cidades que, no entanto, vêm perdendo as características e papéis originais na medida em que se convertem em espaços gastronômicos, dirigem-se a alimentos diferenciados e ampliam o comércio de produtos não alimentares. Mais importantes e potentes como instrumentos de intervenção no abastecimento municipal são os varejões ou sacolões públicos,<sup>9</sup> fixos ou móveis, nos quais os permissionários devem obedecer a parâmetros de preços e variedade de produtos, com forte incidência na formação dos preços de varejo em sua área de influência e relevante papel na oferta de produtos frescos.

As feiras livres são equipamentos públicos apenas no sentido de dependerem de autorização e acompanhamento por parte das autoridades municipais, ainda que na maioria dos casos isto não vá além da fiscalização rotineira e da arrecadação de taxas visando disciplinar o uso do solo. Muito importantes e parte da tradição num bom número de cidades, em muitas outras elas apresentam características de resistência ou vêm desaparecendo. É também comum que estejam sob o controle de atravessadores que mantêm os feirantes propriamente ditos sob contrato, tendo reduzida participação direta de agricultores. Ainda no que se refere às feiras, menção especial deve ser feita às feiras de produtores, ao lado de outras formas ou espaços de venda direta ao consumidor por parte dos agricultores e suas associações. Com importância inegável, inclusive cultural, elas vêm sendo objeto de promoção por parte de um número crescente de municípios, além das tradicionais feiras encontradas em todo o Nordeste.

Os papéis possíveis da política pública ficam, naturalmente, mais evidentes em se tratando de equipamentos públicos de varejo como os mencionados, ressaltando-se, porém, que se trata de atividade sob gestão direta das administrações municipais. Assim, uma política nacional de abastecimento deve estimular e apoiar a gestão municipal de equipamentos públicos de varejo por concessão com foco na ampliação da disponibilidade de

<sup>9</sup> É preciso não confundi-los com os estabelecimentos privados que se auto-denominam varejões e sacolões, um caso de apropriação privada da denominação de um equipamento público que criou boa imagem junto à população.

alimentos adequados e saudáveis, e em sua localização, visando incidir nos preços do mercado privado. Cabe também apoiar os municípios na implantação de feiras de produtores (produtos típicos da sóciobiodiversidade, orgânicos e agroecológicos), buscando articulá-las com programas como o PAA como forma de inserir seus beneficiários no mercado privado.

Pode-se, igualmente, estabelecer uma vinculação com o PRONAF de modo a conectar o crédito fornecido pelo programa e a promoção de uma agricultura familiar diversificada e integrada a circuitos locais ou regionais. Este ponto remete a uma importante questão que diz respeito à atuação do MDA no abastecimento alimentar, isto porque o Ministério tem que ser capaz de conjugar o enfoque por tipo de produtor (agricultura familiar) que lhe é próprio, com o enfrentamento de questões específicas dos produtos ou das cadeias. Esta conjugação tem uma expressão no plano nacional (macro) que implica avaliar a participação das agriculturas familiares no provimento dos alimentos consumidos no país, mas é no plano territorial que ela adquire concretude, por exemplo, na forma de planos de safra territoriais apoiando produtos específicos da agricultura familiar regional diversificada. Vale dizer, trata-se de introduzir um enfoque regional/territorial em relação à disponibilidade de produtos variados e aos preços dos alimentos, com vistas a promover sua produção pela agricultura familiar. Além disso, coloca-se para o Ministério – a rigor, para o Governo Brasileiro – a necessidade de desenvolver uma metodologia e um sistema de indicadores para monitoramento das relações entre os agentes, preços e margens ao longo das cadeias.

## Política nacional de abastecimento e esferas de governo

A formulação e a implementação de uma política nacional de abastecimento alimentar orientada pelas referências aqui apresentadas terão, obrigatoriamente, que lidar com um conjunto de programas e ações já existentes nas três esferas de governo. Como antes mencionado, esta é uma política que incide sobretudo sobre suas diretrizes e instrumentos, conferindo-lhes maior articulação em torno dos objetivos da soberania e da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada. Vimos que esta perspectiva implica o enfrentamento de concepções distintas e ainda hegemônicas dando suporte a opções que significam submeter os rumos do abastecimento alimentar à lógica privada. Anticipam-se, a seguir, algumas indicações na direção antes sugerida.

No plano federal, algumas ações são de responsabilidade direta de uma política de abastecimento no que diz respeito à regulação de mercado e comércio exterior, ressaltando-se a atuação na esfera do atacado (antes detalhada) e o monitoramento dos preços. Neste caso, em lugar da atenção quase exclusiva aos impactos inflacionários de curto prazo, coloca-se o enfrentamento da carência de monitoramento diferenciado e regionalizado dos preços dos alimentos, incluindo suas repercussões nos modelos de agricultura e na composição da dieta alimentar.

A articulação de alguns programas com a perspectiva do abastecimento é especialmente relevante. Estes são os casos do PAA e do PNAE no tocante a dois aspectos que expressam as conexões de ambos com esta ótica. Um deles diz respeito à criação de um mercado institucional (compras públicas) de proporção significativa, porém, até o momento, pensada como um objetivo em si que se esgota no oferecimento de um mercado para agricultores familiares com dificuldades de inserção mercantil por meios próprios. Uma das consequências desta visão restrita é lidar com as frequentes pressões pela elevação dos limites de compra por agricultor e o consequente risco de apropriação (descaracterização) do instrumento por agricultores em melhor condição. Distinta é a compreensão de que o mercado institucional também deveria ser visto como alavanca, criando condições de produção e organizativas que capacitassem os agricultores familiares para participar do mercado privado ou de equipamentos públicos de varejo. Outro aspecto dos dois programas refere-se a seu papel de instrumentos de acesso a alimentos por famílias pobres ou escolares que, ao mesmo tempo, promovem modelos de produção, produtos da sóciobiodiversidade e hábitos alimentares, daí decorrendo alguns requisitos como o pagamento de preços diferenciados, a assistência técnica e a interação com entidades receptoras e escolas.

Uma política de abastecimento tem estreita interação com as ações voltadas para promover a educação em SAN, nos termos propostos no CONSEA e na CAISAN. Nesse caso, destacam-se as iniciativas que contribuem para a legitimação social da agricultura familiar e diversificada, tais como as feiras da agricultura familiar e ini-

ciativas análogas, bem como as atividades que ocorrem nas escolas do país, nas quais ficam evidentes as potencialidades desse equipamento público com enorme capilaridade para além do ensino. Outra área de interação do abastecimento refere-se à vigilância sanitária, com normas nas três esferas de governo, nem sempre consistentes entre si e com frequência constituindo obstáculos ao ingresso da agricultura familiar no chamado mercado formal.

Antes de passarmos para as demais esferas de governo, chama-se a atenção para outras quatro questões gerais colocadas para uma política nacional de abastecimento, que também têm relação com ações já em curso ou com a sua insuficiência. A primeira questão diz respeito à contraposição ao chamado “ambiente obesogênico”, expressão que sintetiza a atuação de um conjunto de fatores que induzem a uma alimentação danosa à saúde, em particular, de alimentos ultraprocessados. Relacionada com a anterior, carece-se de uma avaliação sobre as repercuções da redução da pobreza e da fome em termos do consumo e da produção de alimentos no Brasil e que papéis desempenhou ou desempenharia uma política de abastecimento na direção de associar redução da fome e desnutrição com hábitos alimentares saudáveis. A terceira questão, típica de centros urbanos de médio e grande porte, diz respeito à garantia de uma distribuição espacial de equipamentos públicos e privados ofertando alimentação adequada e saudável de modo acessível a toda a população, deste modo, fazendo frente aos “desertos alimentares” que tendem a se formar em algumas áreas, notadamente, nas que concentram populações mais pobres e vulneráveis (WALKER et al., 2010).<sup>10</sup> Por fim, está posto o desafio de promover relações mais estreitas com a agricultura familiar nas cidades de médio e grande porte e nas regiões metropolitanas, para além dos tradicionais “cinturões verdes” com existência igualmente ameaçada pela especulação imobiliária.

A esfera estadual tem atuação bastante diferenciada no campo do abastecimento alimentar no Brasil. Na ausência de um levantamento atualizado, é possível supor que permanece o antigo quadro de ações de abastecimento executadas pelos governos estaduais. Ao refletirem, principalmente, a ótica de comercialização agrícola, várias delas são responsáveis pela gestão de centrais de abastecimento e algumas chegam a ter programas próprios de distribuição de alimentos. Menos presentes são as iniciativas estaduais de capacitação dos municípios e de coordenação intermunicipal numa área em que poderia ser de enorme valia.

Já os municípios constituem a esfera por excelência de implementação de programas e ações de abastecimento.<sup>11</sup> Ao lado de casos exemplares de programas municipais que englobam um leque variado de ações, tanto em grandes cidades quanto nas de médio porte, o quadro geral é, porém, de pouca destinação de recursos próprios e de baixa capacitação técnica, refletindo o recuo mais amplo do Estado brasileiro nessa área. Muitas das ações possíveis ou já em prática foram mencionadas nas seções anteriores, restando acrescentar a ainda insuficiente inserção da questão do abastecimento nas propostas de desenvolvimento urbano e nos respectivos planos diretores.

## Observações finais

Para finalizar, algumas observações sobre a construção de uma política nacional de abastecimento que é, forçosamente, gradual e progressiva pelas razões já expostas. Desde logo, um mapeamento do estado atual da questão englobando as várias manifestações do CONSEA, a execução do I Plano Nacional de SAN 2012-2015 e do II PLANSAN 2016-2019, iniciativas do Executivo carentes de uma ótica de abastecimento, projetos de lei tramitando no Congresso Nacional e propostas de representações do setor (como a ABRACEN e outras) compõem o quadro de referência em termos de concepções, prioridades e instrumentos mobilizados no processo de institucionalização da política.

Estes e outros encaminhamentos são afetados por indefinições quanto à questão institucional envolvida na construção de uma política de abastecimento, por sua vez, reflexo da já referida disputa de concepções a respeito. Embora gradual e progressiva, trata-se de uma construção que demanda mecanismos que atendam aos requisitos

10 Walker, R.E., Keane, C.R. & Burke, J.G. (2010). Disparities and access to healthy food in the United States: A review of food deserts literature. *Health & Place*, 16, p. 876-884

11 A Secretaria Executiva da CAISAN vem realizando o mapeamento de SAN visando coletar junto a estados, municípios e Distrito Federal informações sobre a gestão da política de SAN, entre as quais a existência de feiras, mercados populares e sacolões públicos, entre outros equipamentos.

de coordenação interministerial de modo a assegurar o vínculo efetivo com a CAISAN e de relação permanente com estados e, principalmente, municípios. A iniciativa a respeito deveria ser, naturalmente, da CAISAN diante do crescente papel articulador da SAN, porém, com o suporte de setores-chave do Governo Federal, como o extinto MDA e a CONAB.

Acrescentem-se ao anterior alguns pontos que demandam mais discussão, começando pelos elos do abastecimento alimentar doméstico com o mercado global, o controle exercido pelas grandes corporações transnacionais e a tendência em direção a uma oferta doméstica de alimentos mais concentrada (econômica e espacialmente). Em direção contrária, estudo anterior (MALUF et al., 2009) identificou a relevância de se explorar possibilidades de cooperação internacional na forma de estratégias regionais de abastecimento alimentar, entre outros, por meio da REAF (Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul). De todo modo, essas questões ratificam a necessidade de recuperar os papéis do Estado no abastecimento alimentar e conferir transparência aos mercados privados, como é o caso, entre outros, da notificação obrigatória de estoques.

Nessa direção, o desenho de uma política intersetorial que reestruture o sistema nacional de abastecimento implicaria, entre outros, recuperar e qualificar a atuação dos equipamentos públicos em várias esferas (entrepostos-centrais de atacado, equipamentos de varejo e de alimentação), adotar instrumentos adequados de promoção de circuitos locais e regionais e estimular a diversificação da produção e dos hábitos de consumo em articulação com a promoção de dietas saudáveis.

No Brasil, pode-se afirmar que está em pauta o debate sobre as formas mais adequadas de se fortalecer a agricultura familiar e camponesa, diversificando os sistemas produtivos e sua base genética, aproveitando insu- mos e fontes de energia localmente disponíveis etc. A avaliação das possibilidades do enfoque agroecológico se colocaria aqui. Contudo, a diretriz mais geral de apoio à agricultura familiar como fornecedora dos alimentos dos(as) brasileiros(as) requer melhor compreensão a respeito de quê agricultura familiar se está falando, já que a importância sócio-política da categoria genérica no debate sobre agriculturas alternativas e na fundamentação de políticas específicas não pode obscurecer a grande diversidade que se nota em seu interior e os distintos modelos produtivos que ela comporta. Como se viu, nada mais distante do ideal da agricultura familiar diversificada e sustentável que os rumos seguidos pela produção de arroz e feijão que, no entanto, ainda seria considerada familiar.

Associado ao anterior, a institucionalidade construída no Brasil, apesar de seus méritos, parece comportar um dilema de política pública para o meio rural, o que pretendi sintetizar com a pergunta “Quem cuida do arroz-feijão?” De um lado, a existência de um Ministério como o extinto MDA – e da Secretaria que o substituiu – significa atuar com base em um recorte social que acarreta a correspondente diferenciação entre tipos de agricultura, assim como se pretende portador do ideal de uma agricultura familiar diversificada. Pouco ou nada parece poder dizer acerca de produtos específicos, sua disponibilidade e preços. De outro lado, o tradicional MAPA tem sua atuação pautada por produtos/cadeias numa ótica de promoção de maior especialização com forte apoio em pesquisa e crédito. Deste modo, apresenta-se mais facilmente como assegurador dos alimentos básicos dos brasileiros (ver Plano Safra 2013-2014) que, paradoxalmente, constituem recursos tradicionalmente associados à agricultura familiar com a qual trabalha o MDA.

Há uma conhecida carência em termos de instrumentos de monitoramento e de pesquisas relacionadas com preços dos alimentos, algo como um Observatório de Preços dos Alimentos com indicadores que refletissem a ótica da soberania e da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação. Menção específica deve ser feita à realização de um diagnóstico sobre a atuação das corporações transnacionais em termos de fluxos e formação de preços. De modo geral, o referido monitoramento carece ainda do desenvolvimento de metodologia de acompanhamento da formação dos preços nas cadeias agroalimentares, com indicadores específicos para suas repercussões na agricultura familiar e camponesa, paralelamente a pesquisas específicas sobre a correlação entre preços dos alimentos e padrão de consumo, buscando reunir a perspectiva da dieta adequada e saudável com aquela da produção agrícola diversificada.

## Referências

BRESSER-PEREIRA, L.C.; NAKANO, Y. 1984. "Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação". *Revista de Economia Política*, 4(1): 5-21

DAVIRON, B. et al. 2011. Price volatility and food security – a report by the HLPE. Rome: Committee on World Food Security (HLPE Report 1).

DIEESE. 2012. "Preço da cesta sobe em nove cidades". *Nota à Imprensa*. São Paulo, 5 de outubro de 2012.

DIEESE. 2014. "Valor da cesta básica aumenta em todas as capitais em 2013". São Paulo, 09/01/2014 (Nota à Imprensa).

IBGE. 2006. *Censo Agropecuário 2006*. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE. 2010. Pesquisa de orçamentos familiares 2008 - 2009. Rio de Janeiro: IBGE.

MALUF, R. S. 2000. "O novo contexto internacional da segurança alimentar". In: W. Bélik; R. S. Maluf (orgs.), *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: IE-Unicamp/Redcapa. pp. 37-63.

\_\_\_\_\_. 2009. "A política de abastecimento, a soberania e a segurança alimentar e nutricional". In: CONAB. *Agricultura e abastecimento alimentar: políticas públicas e mercado agrícola*. Brasília: CONAB. pp.109-120 .

\_\_\_\_\_.; SCHMITT, C. J.; GRISA, C. 2009. *Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado*. R. Janeiro, CERESAN/OPPA/ActionAid/COPROFAM. Rel. Técnico, 4. Disponível em: [www.ufrj.br/cpda/ceresan](http://www.ufrj.br/cpda/ceresan)

\_\_\_\_\_.; SPERANZA, J. S. 2013. *Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional*. Brasília (DF): MDS (Caderno SISAN 01/2013).

\_\_\_\_\_. 2014. *Preços dos alimentos, modelos de agricultura e abastecimento alimentar no Brasil: os casos da soja e do feijão*. R. Janeiro, CERESAN-UFRJ/ActionAid. Relatórios Técnicos 7). Disponível em [www.ufrj.br/cpda/ceresan](http://www.ufrj.br/cpda/ceresan).

MURPHY, S. 2009. *Strategic grain reserves in an era of volatility*. Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy.

WALKER, R.E., KEANE, C.R. & BURKE, J.G. (2010). Disparities and access to healthy food in the United States: A review of food deserts literature. *Health & Place*, 16, p. 876–884

# Tendências atuais dos preços dos alimentos e repercussões sobre a segurança alimentar no Brasil

Juliana Speranza e Karina Yoshié Martins Kato

## Introdução

Nos anos 2000, após uma tendência secular de queda dos preços dos alimentos, observou-se mundialmente um cenário de alta volatilidade dos preços internacionais das *commodities* agrícolas (soja, milho e trigo), arroz e lácteos, com implicações sobre a realização do direito humano à alimentação adequada (MALUF e SPERANZA, 2013). Os impactos da crise alimentar, como ficou conhecida, foram particularmente sentidos pelos países em desenvolvimento exportadores de *commodities* e/ou que tinham como desafio o enfrentamento da insegurança alimentar e da pobreza, particularmente da pobreza rural.

O fenômeno caracterizado como “volatilidade dos preços dos alimentos em nível internacional” passou a mobilizar instituições e atores influentes na agenda de segurança alimentar e nutricional, que evidiram esforços para compreender seus determinantes e impactos.<sup>1</sup> Chamava atenção o fato de as flutuações serem inesperadas e com picos de grande amplitude, além da transmissão incompleta da alta dos preços das *commodities* no mercado internacional para os preços domésticos.

Desse modo, a elevação dos preços internacionais das *commodities* agrícolas, observada a partir de 2007/2008, teria inaugurado uma fase de maior instabilidade para os mercados alimentares, com grandes e inéditas repercussões sobre o abastecimento e a soberania alimentar da maior parte dos países, incluindo o Brasil.

Esse novo cenário, de preços de alimentos mais caros e instáveis, levou muitos especialistas a identificarem em suas análises que o contexto seria consequência de mudanças estruturais associadas à confluência de crises mais profundas (ambiental, econômica, financeira, energética) pelas quais passava o sistema capitalista - diferentemente do observado em períodos anteriores, em que a alta e a volatilidade dos preços eram reflexo de um desajuste de curto prazo entre a oferta e a demanda de alimentos, como é característico desse tipo de mercado.

No Brasil, ao longo dos últimos anos, atento à inflação de alimentos, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), no qual o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tinha assento, tem debatido as consequências da alta dos preços para a soberania e a segurança alimentar e nutricional brasileira. Em maio de 2008, o Consea enviou um documento ao Poder Executivo demonstrando preocupação com os efeitos das mudanças climáticas e da destinação de terras para a produção de agrocombustíveis na produção de alimentos. Em maio de 2011, debateu novamente a volatilidade dos preços dos alimentos e suas implicações sobre o direito humano à alimentação adequada e saudável no país, sugerindo a implementação da correção dos valores transferidos pelo programa Bolsa Família pela inflação. Em maio de 2013, o Conselho defendeu a criação de um mecanismo de monitoramento dos preços de alimentos de âmbito nacional e com indicadores descentralizados, bem como a regulamentação dos mercados em todas as etapas da cadeia agroalimentar e o fortalecimento das estratégias regionais de abastecimento alimentar nos países da América do Sul.

1 A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), por meio do Painel de Alto Nível de Especialistas (HLPE), dedicou-se a estudar o tema, publicando o estudo denominado Volatilidade dos Preços e Segurança Alimentar em 2011. No mesmo ano, a pedido dos ministros de agricultura do G20, foi criada, em âmbito mundial, uma plataforma interagências para monitoramento dos mercados agrícolas do milho, do trigo, do arroz e da soja, o Agricultural Market Information System (Amis), cujos principais objetivos são melhorar a transparência do mercado de alimentos e encorajar uma ação de política coordenada em resposta ao crescimento da incerteza nos mercados agrícolas.

No âmbito do Estado, outra iniciativa importante nessa direção se deu com a criação do Grupo Permanente de Análise de Conjuntura do extinto MDA (GPAC/MDA), um espaço de reflexão e debate criado em 2013 com o objetivo de qualificar a atuação governamental e ampliar a reflexão sobre as políticas públicas de fomento ao desenvolvimento rural. Desde o início, a temática dos preços dos alimentos ganhou peso nesse espaço. Ao longo de 2014, inúmeras discussões foram realizadas com o objetivo de desenvolver uma metodologia de análise e monitoramento dos preços dos alimentos com foco na agricultura familiar e na segurança alimentar.

No cenário brasileiro, a alta e a volatilidade dos preços dos alimentos têm recolocado esse debate em novos termos. Se, em 1990, sobressaía a conexão entre preços dos alimentos, carestia alimentar, alterações na composição do consumo e preços recebidos pelos agricultores (VEIGA, 1994; SILVA, 1993), atualmente, esse debate é retomado num contexto marcado pela liberalização dos mercados agrícolas, pela recente corrida global por terras, pelo crescimento das políticas de transferência de renda e de promoção da produção agrícola, especialmente da agricultura familiar, bem como por uma intensa mobilização social em torno da questão da soberania alimentar.

O presente artigo se insere nesse contexto. Nele, procurou-se sintetizar indicadores e análises sobre os preços e a inflação de alimentos no Brasil nos últimos anos, delineando um roteiro metodológico para o acompanhamento periódico dos primeiros de forma a fornecer subsídios técnicos para discussões sobre as implicações da inflação de alimentos para a segurança alimentar e nutricional das famílias brasileiras e para as políticas públicas voltadas para a promoção do direito humano à alimentação adequada.

Para tanto, o artigo está estruturado em três seções, além desta introdução. A primeira contextualiza a situação brasileira da inflação de alimentos em comparação com o cenário internacional, trazendo uma análise dos indicadores globais de preços de alimentos *vis-à-vis* dos brasileiros e uma comparação entre países da América Latina. Completa essa seção uma discussão, baseada na literatura especializada, sobre os principais determinantes do aumento dos preços dos alimentos no mercado internacional, que também acabam influenciando os preços no Brasil. Na seção seguinte, tomando como referência outros índices de preços, debate-se sobre os componentes da inflação de alimentos no Brasil, identificando os principais produtos que a têm pressionado, levando em consideração especificações regionais. Na última seção, são apresentadas as considerações finais, nas quais é feita uma discussão sobre as relações estabelecidas entre o mercado internacional de *commodities* agrícolas, a inflação de alimentos nos países e a importância do estabelecimento de mecanismos de monitoramento dos preços dos alimentos.

## Evolução da inflação de alimentos no mundo, na América Latina e no Brasil

Para monitoramento e avaliação da inflação de alimentos no Brasil, dois tipos de análise são úteis para diagnosticar e dimensionar o problema: a análise temporal e a comparação internacional. A primeira permite averiguar, por exemplo, se a alta e a volatilidade dos preços dos alimentos assumem características conjunturais ou estruturais. Já a comparação ajuda a identificar o tamanho da dimensão do problema por colocar o Brasil em perspectiva comparada à de outros países e aos índices globais.

Como veremos em detalhe adiante, as duas análises articuladas fornecem subsídios para a reflexão em torno da hipótese da transmissão incompleta dos preços internacionais das *commodities* agrícolas para os preços domésticos no Brasil. Segundo essa hipótese, os preços domésticos sofreram parcialmente os impactos da alta dos preços globais, também tendo sido influenciados pelo comportamento de fatores internos. Ademais, registrou-se uma importante diferença na magnitude do repasse entre os países que permitiram a transmissão dos movimentos dos preços internacionais em seus mercados domésticos e aqueles que buscaram atenuar esse impacto recorrendo a instrumentos de política (estoques, compras públicas, restrições comerciais, tarifas e subsídios, garantia de preços).

A transmissão da alta dos preços internacionais das *commodities* para os preços domésticos se deu num processo de ajuste lento, com limitada repercussão imediata e a plena materialização do repasse no médio prazo.

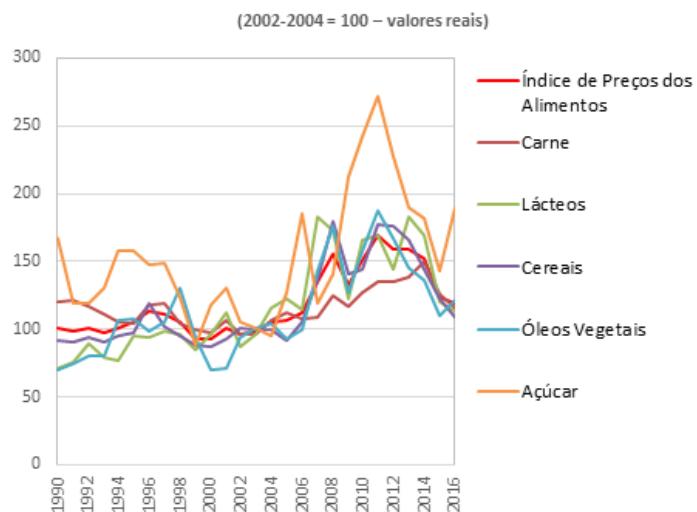
Indicadores da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) foram utilizados no exercício proposto nessa subseção.

## Índice de preços dos alimentos da FAO

O Índice de Preços dos Alimentos da FAO é uma medida da variação mensal dos preços internacionais de uma cesta de produtos alimentares. Consiste na média de cinco índices de preços de grupos de mercadorias ponderados com base na média das quotas de exportação de cada um dos grupos para 2002-2004. Os cinco grupos são: cereais, óleos vegetais, leite, carne e açúcares.

Uma análise da evolução do Índice de Preços dos Alimentos da FAO desde a década de 1990 revela que foi a partir dos anos 2000 que os picos de alta bruscos e inesperados passaram a ser observados, com destaque para os períodos de 2007/2008 e 2010/2011, que caracterizam a fase conhecida como de “crise dos alimentos”.

Figura 1. Evolução do Índice Global de Preços dos Alimentos da FAO



Fonte: FAO (2014). Acesso em: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

Tabela 1. Evolução do Índice Global de Preços dos Alimentos da FAO desagregados por categorias de produtos

Período	Total	Carnes	Laticínios	Cereais	Óleos	Açúcares
2000	91,1	96,5	95,3	85,8	69,5	116,1
2001	94,6	100,1	105,5	86,8	67,2	122,6
2002	89,6	89,9	80,9	93,7	87,4	97,8
2003	97,7	95,9	95,6	99,2	100,6	100,6
2004	112,7	114,2	123,5	107,1	111,9	101,7
2005	118,0	123,7	135,2	101,3	102,7	140,3
2006	127,2	120,9	129,7	118,9	112,7	209,6
2007	161,4	130,8	219,1	163,4	172,0	143,0
2008	201,4	160,7	223,1	232,1	227,1	181,6
2009	160,3	141,3	148,6	170,2	152,8	257,3
2010	188,0	158,3	206,6	179,2	197,4	302,0
2011	229,9	183,3	229,5	240,9	254,5	368,9
2012	213,3	182,0	193,6	236,1	223,9	305,7
2013	209,8	184,1	242,7	219,3	193,0	251,0
2014	201,8	198,3	224,1	191,9	181,1	241,2
2015	164,0	168,1	160,3	162,4	147,0	190,7
2016	161,5	156,2	153,8	146,9	163,8	256,0
Janeiro 2016	149,3	145,2	145,1	149,1	139,1	199,4
Fevereiro 2016	149,7	146,7	142,0	148,2	150,3	187,1
Março 2016	150,8	145,8	130,3	147,6	159,8	219,1
Abril 2016	152,8	149,6	127,4	149,8	166,4	215,3
Maio 2016	156,7	154,4	128,0	152,5	163,3	240,4

Tabela 1. (continuação)

Período	Total	Carnes	Laticínios	Cereais	Óleos	Açúcares
Junho 2016	163,9	159,9	137,9	156,9	161,9	276,0
Julho 2016	162,5	161,7	142,3	148,1	157,3	278,7
Agosto 2016	166,6	164,9	154,6	143,6	169,0	285,6
Setembro 2016	170,9	163,7	176,0	140,9	172,0	304,8
Outubro 2016	172,2	162,2	182,8	142,3	167,9	315,3
Novembro 2016	171,9	163,3	186,4	141,4	175,6	287,1
Dezembro 2016	170,2	156,8	192,6	142,2	183,0	262,6
Janeiro 2017	173,8	156,7	193,0	147,0	186,3	288,5

Fonte: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

É importante observar que, apesar de ensaiar uma tendência de queda durante o primeiro semestre de 2016, o Índice de Preços da FAO voltou a subir em janeiro de 2017 (Tabela 1, Figura 1), atingindo a média de 173,8 pontos, o que representa um aumento de 3,6 pontos (2,1%) em relação ao valor obtido em dezembro de 2016. Assim, o Índice está em seu valor mais alto desde fevereiro de 2015. A recuperação do seu valor em janeiro foi impulsionada por um forte aumento nas cotações internacionais do açúcar e por elevações nos preços de exportação de cereais e óleos vegetais. Os mercados de carnes e produtos lácteos permaneceram mais estáveis.

### ***Tendências da inflação de alimentos na América Latina e no Brasil***

A subseção anterior avaliou o comportamento dos preços dos alimentos no mercado global tomando como referência índices de preços internacionais agregados. Aprofundar a análise por meio de comparações internacionais entre países permite situar o Brasil no contexto regional (América Latina).

A Tabela 2 apresenta a evolução histórica do Índice de Preços dos Alimentos Pagos pelo Consumidor. Foi extraída da base de dados estatísticos da Cepal, a CepalStat, que reúne as estatísticas oficiais mensais dos países. Destaca-se que, em 2015, o Brasil estava entre os países para os quais o índice de inflação de alimentos se encontrava em patamares mais elevados (quarto no *ranking* regional), com evolução crescente dos preços ao longo do tempo. Naquele ano, o índice atingiu patamar 262% superior ao verificado no início dos anos 2000.

Tabela 2. Evolução do Índice de Preços ao Consumidor dos alimentos em países selecionados da América Latina

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Venezuela	38,3	39,5	44,9	54,6	61,0	63,4	67,4	77,5	88,2	93,6	100,0	129,9	162,1	249,9	466,7	1.487,3
Argentina	34,8	34,2	46,0	54,8	57,5	63,9	71,6	79,6	85,0	87,4	100,0	108,7	119,8	128,9	153,6	182,4
Uruguai	20,0	22,8	25,1	28,6	32,3	39,7	48,9	57,3	72,3	81,4	100,0	109,7	119,3	130,8	143,7	158,2
Brasil	48,9	52,1	57,2	68,8	71,6	73,8	73,8	78,8	89,1	94,3	100,0	108,8	117,7	130,8	140,7	154,4
Guatemala	42,6	46,9	51,8	54,8	60,4	68,4	73,4	81,6	95,1	96,4	100,0	111,1	119,1	128,9	138,5	151,3
Nicarágua	39,8	43,2	44,4	46,1	50,7	56,5	62,0	71,7	92,5	95,8	100,0	109,4	119,1	129,9	140,4	148,2
Bolívia	53,7	54,1	53,6	55,5	58,8	62,2	65,7	74,7	93,0	96,7	100,0	114,0	118,7	127,8	137,5	144,1
Haiti	23,9	27,6	30,5	41,7	56,5	65,9	75,2	81,6	97,8	95,2	100,0	110,2	117,6	125,2	130,0	142,2
Chile	66,5	67,1	68,5	70,4	69,4	71,5	73,9	80,2	92,3	97,3	100,0	106,9	114,9	120,9	129,9	139,9
República Dominicana	31,2	33,1	34,5	43,7	74,0	72,8	75,8	80,8	92,3	95,9	100,0	108,7	114,2	120,2	125,2	133,6
México	57,5	60,6	63,0	66,1	70,6	74,4	77,1	82,0	88,5	96,2	100,0	105,1	113,1	119,0	125,0	129,9
Paraguai	36,9	38,3	42,2	51,4	55,3	58,3	67,4	78,7	90,9	92,2	100,0	113,4	112,7	116,4	123,5	127,2
Honduras	51,4	56,0	58,2	60,3	64,4	70,8	73,9	80,9	94,7	98,2	100,0	106,1	109,3	114,9	122,6	126,7
Panamá	70,4	69,9	69,6	70,4	70,9	74,0	74,9	80,0	91,9	97,2	100,0	105,9	114,5	121,1	125,0	126,6
Equador	46,2	60,8	65,8	67,4	68,5	70,4	74,3	76,8	89,8	95,3	100,0	106,7	112,9	114,9	120,1	125,2
Peru	75,8	76,2	76,0	76,6	80,9	81,6	83,6	85,7	93,6	97,5	100,0	104,9	110,8	114,5	118,6	124,3
Colômbia	51,5	56,1	61,2	65,9	70,0	74,3	78,4	84,8	94,5	98,6	100,0	104,7	109,0	110,4	113,9	122,3
Costa Rica	31,8	35,2	38,7	42,3	48,2	56,1	62,7	71,4	86,8	95,0	100,0	105,7	110,6	115,2	120,2	122,1
El Salvador	70,1	72,9	73,7	74,9	79,6	84,5	87,1	92,5	103,6	99,7	100,0	106,9	107,3	109,8	113,3	114,9

Nota: Ano Base 2010.

Fonte: CEPALSTAT.

Os dados anteriores colaboram para a hipótese de que, no Brasil, se verifica uma transmissão incompleta dos preços internacionais das *commodities* agrícolas para os preços domésticos dos alimentos. Após o recuo dos preços internacionais ocorrido posteriormente aos picos de alta de 2007/2008 e 2010/2011 (Tabela 1), essa situação não se reproduziu no Brasil (Tabela 2). Características e fatores domésticos tratados na próxima seção colaboram para explicar esse comportamento. Por outro lado, ainda assim, é útil refletir sobre quais determinantes dos picos de alta dos preços internacionais com impactos sobre o Brasil podem estar se perpetuando em nosso país. Para tanto, a análise a seguir, com base na literatura, apresenta alguns fatores identificados como causas da alta dos preços globais das *commodities* agrícolas e dos alimentos.

### ***Principais drivers da inflação de alimentos***

Partindo de diferentes abordagens e metodologias, muitos trabalhos se debruçaram sobre as causas e os impactos da acentuada aceleração nos preços das *commodities* agrícolas no mercado internacional (TADESSE et al., 2014; SILVA e TAVARES, 2008; FAO, 2011). Boa parte dos trabalhos aponta para um conjunto de *drivers* que, de diferentes maneiras, impulsionaram ou reforçaram a inflação de alimentos no plano internacional e que incidiram em maior ou menor grau sobre os contextos nacionais. Importante mencionar que, na realidade, tais fatores não atuam de forma isolada, havendo complexas interações entre eles de modo que um alimenta e influencia continuamente os demais.

O acelerado crescimento do preço do petróleo observado no período recente afetou os preços das *commodities* agrícolas, com impactos diretos sobre os custos de produção agropecuária. O preço do petróleo inflaciona os custos de produção na medida em que aumenta os preços de fertilizantes, agrotóxicos, maquinários, irrigação e do transporte da produção. À medida que o petróleo se tornava mais caro, indiretamente se ampliava a atratividade e a lucratividade dos agrocombustíveis, em especial do etanol e do biodiesel. Ao se tornar mais atrativa, a produção de agrocombustíveis ampliou a demanda e a competição por soja, milho e cana-de-açúcar (*flex crops*) e também por terras férteis, gerando uma pressão maior sobre os preços agrícolas. Em parte, isso também se verificou nos mercados de *commodities* alimentares. Nos anos 2000, a demanda por agrocombustíveis foi impulsuada pelo estabelecimento de subsídios e de regulamentos de adição de agrocombustíveis em diferentes países. Recentemente, os agrocombustíveis perderam atratividade entre os investidores e os governos.

Para além do fator petróleo e dos agrocombustíveis, simultaneamente, o crescimento econômico e demográfico observado nos anos 2000, principalmente nos países em desenvolvimento, promoveu a ampliação da demanda por alimentos no mundo. Chama atenção, em particular, o crescimento e a mudança nos padrões de consumo de países em desenvolvimento como a Índia e a China. O crescimento acelerado vivenciado pelas economias emergentes alterou não apenas a quantidade de alimentos demandados, mas também o padrão de consumo, elevando particularmente o de proteínas. Entre 1985 e 2008, o consumo de carne dos chineses foi incrementado em 150% (SILVA e TAVARES, 2008). Com o crescimento da renda e a ampliação da classe média nesses países, os padrões de alimentação se moveram do consumo baseado em carboidratos para proteínas e lácteos, o que ampliou a demanda pela produção de rações. Esse movimento se refletiu diretamente nas cadeias globais de valor, gerando maior demanda de grãos para alimentar as cadeias proteicas.

É importante destacar que um efeito indireto do aquecimento do mercado internacional e de uma maior demanda por *commodities* alimentares e energéticas (e não somente alimentares, como também minério de ferro e celulose) sobre a segurança alimentar tem sido uma crescente corrida global por terras (DELGADO, 2012; SAUER e LEITE, 2012; BAQUERO e GÓMEZ, 2014; BORRAS et al., 2012). A FAO, por exemplo, reconhece a existência de um processo acelerado, a partir dos anos 2000, de concentração e estrangeirização de terras na América Latina (BAQUERO e GÓMEZ, 2014). De acordo com essa publicação, os reflexos desse processo são de distintas dimensões e naturezas e com importantes impactos sobre a segurança e a soberania alimentares.

Na dimensão política, a maior atratividade do mercado (maior demanda e maior preço) das *commodities* agrícolas leva à expansão da fronteira agrícola e a uma corrida por terras puxada por transnacionais, o que não raro conduz igualmente a uma mudança no padrão de uso do solo, podendo acarretar maiores pressões sobre os territórios de agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais. No plano nacional, isso pode se refletir em maiores porções de terras voltadas para a produção destinada à exportação e na ampliação da insegurança alimentar de certos segmentos sociais que perdem o acesso a terra e, com isso, deixam de produzir alimentos importantes para o seu sustento e sua reprodução social.

A dimensão econômica está relacionada à maior produtividade dessas empresas e à intensificação de capital na produção, o que promove maior rentabilidade e tem efeitos na balança de pagamentos do país quando a produção é direcionada para a exportação. Contudo, tais processos têm efeitos sobre as condições de produção dos pequenos produtores que, em consequência da valorização de suas terras, se tornam arrendatários ou trabalhadores assalariados (em menor proporção, tendo em vista a elevada mecanização da produção) ou vendem suas propriedades e migram para os centros urbanos. Baquero e Gómez (2014) também destacam que, em muitos casos, nesses processos, se observa uma maior dependência das comunidades das empresas e uma maior apropriação do valor agregado e das receitas pelas corporações, o que fomenta um ciclo crescente de desigualdade social e concentração nos meios rurais.

Em relação à dimensão ambiental, em muitos casos, a concentração de terras com fins produtivos leva ao uso intensivo da água e do solo, com elevado risco de esgotamento e contaminação deste último e dos recursos hídricos locais.

Além dos aspectos já mencionados relativos à concentração fundiária, destaca-se a expulsão geralmente violenta de pequenos produtores (posseiros, mas também pequenos proprietários que acabam sendo pressionados a vender), indígenas e povos e comunidades tradicionais de seus territórios, com enormes impactos sobre sua sobrevivência, segurança e soberania alimentares.

Outros aspectos que precisam ser levados em consideração como fatores que explicam a alta dos preços dos alimentos derivam da própria crise financeira de 2007/2008 e da desvalorização do dólar americano, moeda internacional na qual se baseiam todas as transações com *commodities*. Há um entendimento de que o recente aumento nos preços das *commodities* está relacionado à crescente financeirização dos mercados agropecuários (TADESSE et al., 2014). Isso implica que esses mercados fiquem sujeitos a uma maior volatilidade e a movimentos especulativos de maior magnitude, com impactos nos preços.

Após a crise financeira, as *commodities* agrícolas passaram a ocupar um importante lugar nas estratégias de diversificação de ativos dos investidores, particularmente dos especuladores. Ademais, o aumento nas atividades especulativas ampliou os volumes de transações nos mercados de futuros, com consequente aumento nos preços futuros e, possivelmente, impactos sobre os preços à vista (*spot*). Nessa direção, Tadesse e colaboradores (2014) reconhecem que as atividades especulativas, valendo-se de um ambiente setorial amplamente desregularizado e liberalizado, tiveram um papel positivo e significativo no aumento dos preços dos alimentos a partir dos anos 2000.

Subinvestimentos realizados no sistema agrário, com impactos para a redução da produtividade das colheitas; o baixo nível de formação de estoques de alimentos; e a quebra de safras agrícolas de importantes ofertantes globais de alimentos, ocasionada por eventos climáticos extremos, são outros fatores identificados pela literatura que contribuíram para a alta dos preços internacionais das *commodities* agrícolas.

Todos esses fatores combinados determinaram que, nos anos 2000, os preços dos alimentos e das *commodities* agrícolas apresentassem um crescimento acelerado e contínuo, com uma acentuação da volatilidade de seus mercados. Recentemente, após os anos 2011/2012, não obstante a desaceleração dos preços internacionais, verifica-se que os mesmos não voltaram aos patamares iniciais, o que configura um cenário no qual os alimentos estão significativamente mais caros e sujeitos a mercados mais voláteis, colocando, assim, importantes desafios para a segurança alimentar nos contextos nacionais.

## Características da inflação de alimentos no Brasil

Ao tomar como referência índices de preços produzidos no Brasil, esta seção visa identificar os componentes e as características principais da inflação de alimentos no país, procurando avançar na discussão a respeito da hipótese da transmissão incompleta dos preços internacionais para os preços domésticos a partir do reconhecimento de comportamentos internos que explicam a alta dos preços dos alimentos aqui verificada.

### *A inflação de alimentos no Brasil medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)*

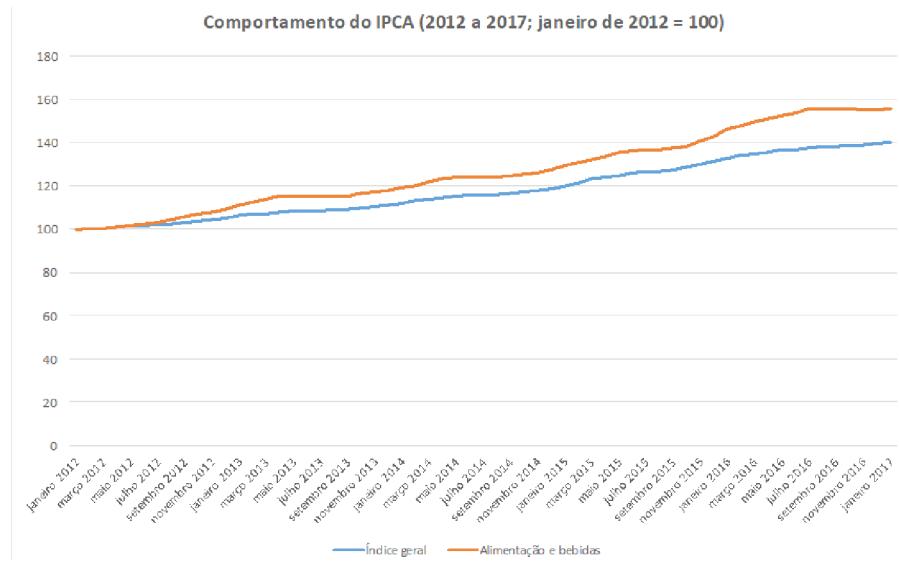
O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor, criado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é responsável pela produção contínua e sistemática de índices de preços ao consumidor no país.

Um dos principais indicadores produzidos pelo IBGE é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado com periodicidade mensal. O IPCA é aplicado junto às famílias com rendimentos mensais de um a 40 salários-mínimos, qualquer que seja a sua fonte de rendimentos, e residentes em áreas urbanas das cinco regiões.

Em todo o período analisado (janeiro de 2012 a janeiro de 2017), chama atenção o peso que a inflação dos alimentos no Brasil tem no IPCA total (LAMEIROS e CARVALHO, 2016). De 2012 a 2017, contudo, como era de se esperar, os preços dos alimentos apresentaram certa sazonalidade. Foram observados três picos nos preços – março de 2013, março de 2014 e março de 2016 –, sendo o de 2016 o mais acentuado (Figura 2).

De janeiro de 2012 a janeiro de 2017, o grupo de alimentos e bebidas seguiu com um peso significativo no IPCA geral. Após uma queda inicial nos preços dos alimentos (carnes, açúcar, leite), a partir de março de 2012, observamos um aumento significativo puxado sobretudo pelo feijão e pelo tomate. Esse crescimento foi motivado, sobretudo, pela ocorrência de problemas climáticos e pela redução na oferta de produtos agrícolas. Em 2013, por sua vez, após um pequeno incremento nos preços dos alimentos até maio, eles recuaram (até outubro).

Figura 2. Evolução do IPCA no Brasil



Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra).

Após algumas oscilações no comportamento dos preços, a partir de março de 2014, eles apresentaram nova queda até novembro, quando pressões por seu aumento voltaram a ser sentidas, puxadas pelos preços das carnes, do arroz e do feijão. Conforme visto anteriormente, em 2015, os preços internacionais seguiram uma tendência de queda. Já no Brasil, até março de 2015, os produtos alimentícios apresentaram preços crescentes puxados pelas altas nos preços da cebola, do tomate e dos ovos. A partir de julho de 2015, os preços dos alimentos sofreram uma desaceleração (em particular, a batata, o tomate e a cebola). Esta foi revertida em outubro de 2015.

Em 2016, no mercado internacional, os preços voltaram a subir, puxados principalmente pelos preços dos açúcares e dos laticínios. No Brasil, voltaram a subir acentuadamente até março daquele ano. A partir de abril, deram sinais de desaceleração até dezembro de 2016. No início de 2017, os alimentos deram novos sinais de recuperação.

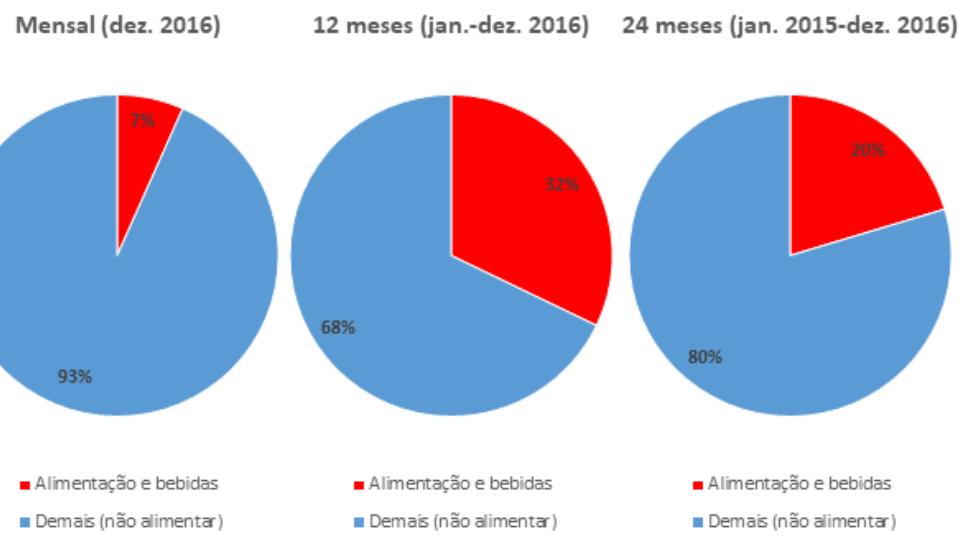
É importante destacar que, se a alta nos preços nacionais dos alimentos de 2011 a 2013 foi, em grande medida, decorrente de pressões internacionais, a partir de 2015, foi o processo de valorização da taxa da câmbio no Brasil (desvalorização do real) que se tornou um fator chave de influência sobre os preços nacionais (LAMEIROS e CARVALHO, 2016).

A análise do impacto do grupo dos alimentos e bebidas (peso x taxa de inflação) na inflação geral revela que o maior deles foi observado no último ano, ou seja, de janeiro a dezembro de 2016, quando os alimentos e bebidas contribuíram com 32%. No mês de dezembro, esse impacto foi inferior, totalizando somente 7%, o que reflete a desaceleração nos preços dos alimentos sentida naquele mês (Figura 3).

Na análise da inflação por grupos de produtos no Brasil,<sup>2</sup> observamos uma pequena oscilação na taxa de crescimento dos preços dos alimentos, com variação de -0,29% a 2,28% e desvio padrão de 0,76%. De maio a julho de 2016, os cereais, leguminosas e oleaginosas (17,51%) apresentaram alta mais acentuada, seguida do leite e derivados (10,48%). Observou-se também uma queda nos tubérculos, raízes e legumes (-15,28%), bem como nas hortaliças e verduras.

O comportamento dos preços por grupos de produtos em Brasília foi bem similar ao observado no país (intervalo de -0,55% a 1,97% e desvio padrão de 0,87%). Em 2016, os tubérculos, raízes e legumes apresentaram queda de preços até julho (-14,29%) e nova elevação a partir de novembro; os cereais apresentaram crescimento de 17,53% e temos 13,48% de aumento para leites e derivados até julho. Em Belém, as oscilações foram mais intensas (desvio padrão de 0,94%, valor mínimo de -0,74% e máximo de 2,33%). Os tubérculos, raízes e legumes apresentaram queda de preços até agosto (-10,87%), ao mesmo tempo que os cereais, leguminosas e oleaginosas apresentaram crescimento de 17,02% até julho, seguido de uma queda acentuada até novembro (-12,11%). Em Salvador, o comportamento médio dos preços também oscilou (desvio padrão de 1,20% e distribuição entre -0,3% e 3,6%), com um pico acentuado dos cereais, leguminosas e oleaginosas (26% em junho de 2016) e uma queda nos tubérculos, raízes e legumes em junho (-20%). Em São Paulo, os preços dos cereais, leguminosas e oleaginosas apresentaram menor oscilação (desvio padrão de 0,73%), com um pico em julho (21,26%); leite e derivados cresceram 10%; ao passo que tubérculos, raízes e legumes apresentaram quedas acentuadas em julho (-16%) e setembro (-14,36%). Em Porto Alegre, os preços também oscilaram (desvio padrão de 0,85%). Os tubérculos, raízes e legumes apresentaram um pico nos preços em maio (21,27%). As frutas e hortaliças apresentaram uma oscilação bastante acentuada, refletindo problemas climáticos e na oferta desses alimentos.

Figura 3. Contribuição da inflação de alimentos na inflação geral medida pelo IPCA



### *Custo da cesta básica e poder de compra do salário-mínimo*

No Brasil, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) realiza a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA), que é um levantamento contínuo dos preços de um conjunto de produtos alimentícios considerados essenciais para a vida do trabalhador. A PNCBA foi implantada em São Paulo em 1959 e posteriormente ampliada para 18 capitais. A partir de um contrato firmado com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em 2016, o Dieese ampliou a abrangência da pesquisa para todas as capitais do Brasil.

<sup>2</sup> As observações a seguir estão baseadas nas tabelas e gráficos encontrados no anexo deste artigo. Com o objetivo de facilitar a observação dos gráficos e garantir as informações mais importantes de acordo com o escopo da pesquisa aqui apresentada, optamos por retirar da representação dos gráficos os itens Bebidas e infusões, Sal e condimentos e Enlatados e conservas.

Os itens básicos pesquisados foram definidos pelo Decreto Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, que regulamentou o salário-mínimo no Brasil e está vigente até os dias atuais. A cesta de alimentos é composta por 13 produtos alimentícios em quantidades suficientes para garantir, durante um mês, o sustento e bem-estar de um trabalhador em idade adulta. São eles: carne, leite, feijão, arroz, farinha (de trigo e mandioca, conforme a região), batata, tomate, pão, café, banana, açúcar, óleo e manteiga. A quantidade dos gêneros na cesta varia conforme a região a fim de capturar padrões de gastos e hábitos alimentares locais das famílias. Na última *Nota à Imprensa* do Dieese, divulgada em dezembro de 2016, identificou-se que, em novembro daquele ano, o custo da cesta básica diminuiu em 25 das 27 capitais do Brasil (com exceção de Rio Branco e Macapá, com altas de 0,37% e 0,13% ao mês respectivamente).

É importante destacar que, apesar da queda observada no mês de novembro, em relação ao acumulado no ano, ou seja, entre janeiro e novembro de 2016, todas as cidades tiveram alta nos preços de suas cestas básicas. As mais expressivas foram observadas em Maceió (22,95%), Rio Branco (22,44%), Aracaju (20,53%) e Fortaleza (18,62%). Os menores aumentos ocorreram em Recife (5,76%), Manaus (7,18%), Curitiba (7,55%) e São Paulo (7,72%) (DIEESE, 2017b). Apesar da tendência de alta parecer perder força no período recente, ela foi verificada ao longo dos últimos anos em todas as capitais brasileiras, como mostram os gráficos das Figuras 4a-4e.

Figura 4a. Evolução do custo da cesta básica – Sudeste

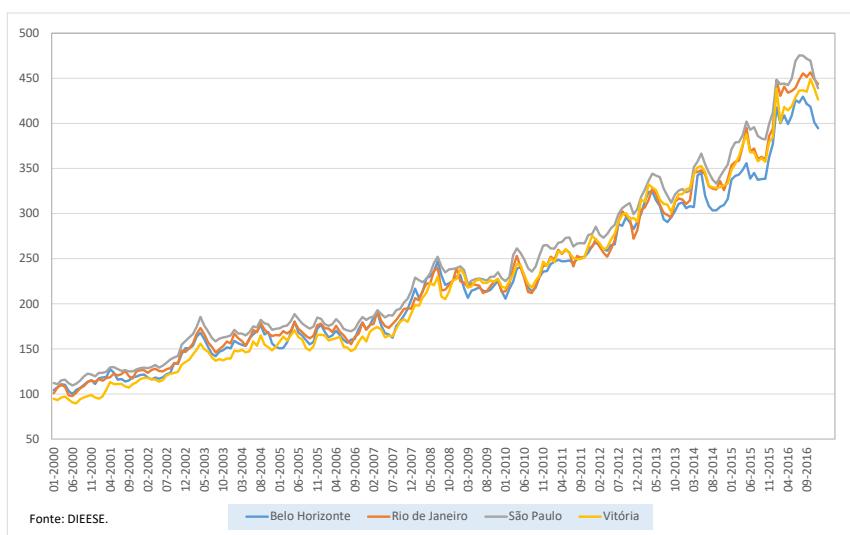


Figura 4b. Evolução do custo da cesta básica – Sul

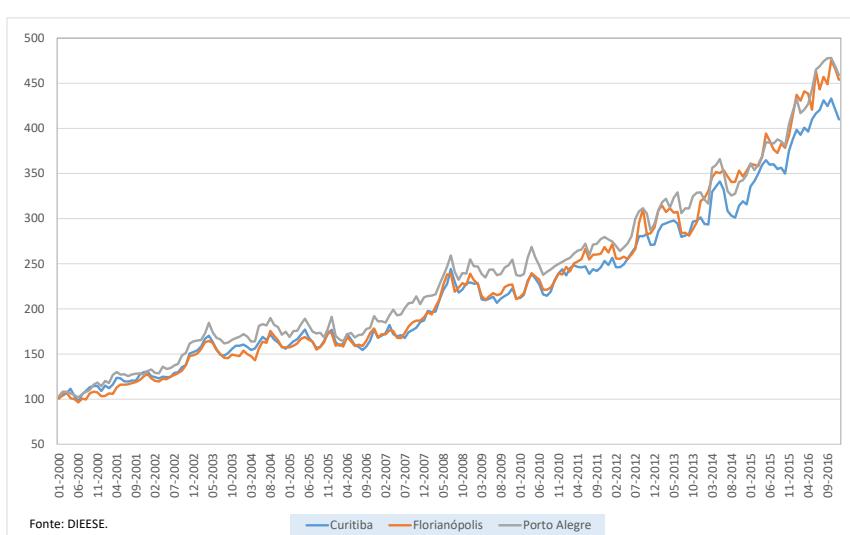


Figura 4c. Evolução do custo da cesta básica – Nordeste

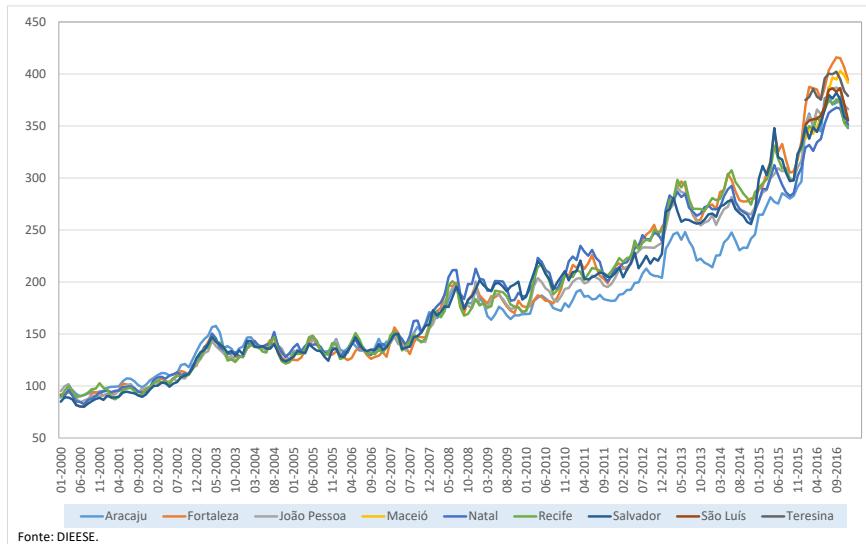


Figura 4d. Evolução do custo da cesta básica – Centro-Oeste

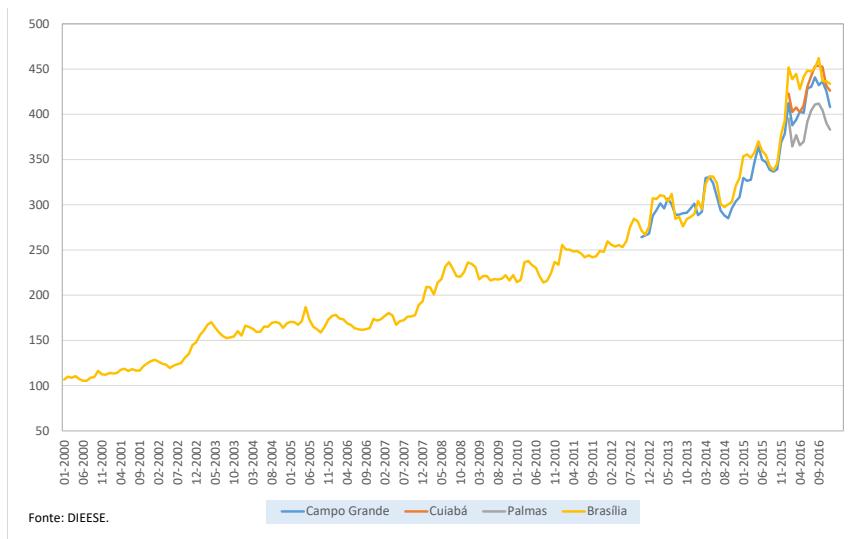
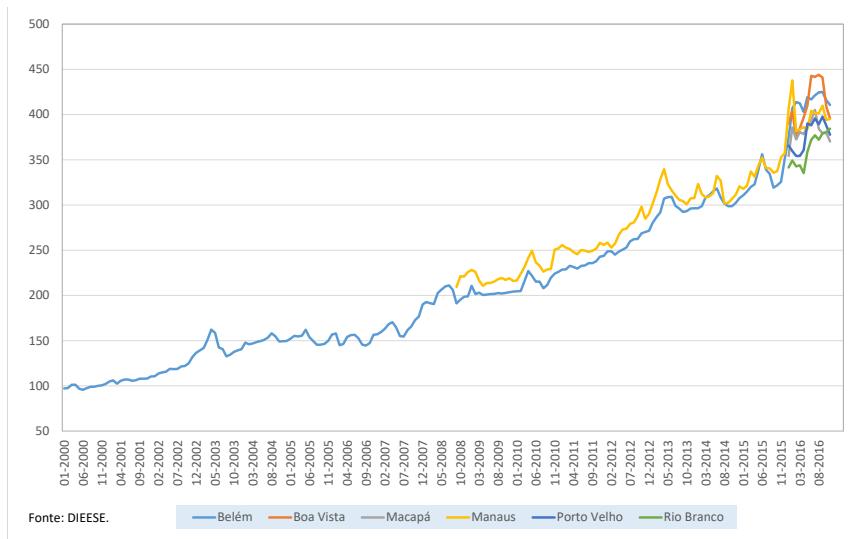


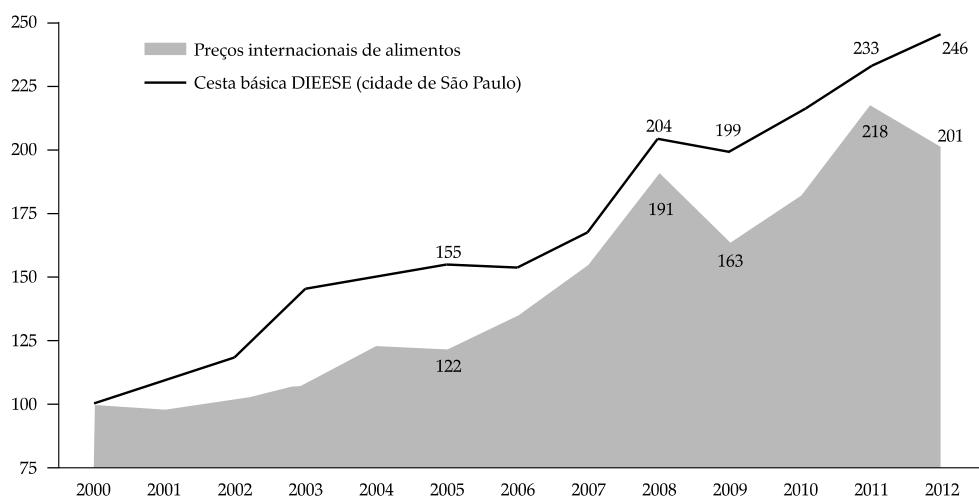
Figura 4e. Evolução do custo da cesta básica – Norte



A evolução dos preços das cestas básicas nos últimos anos sugere que os preços domésticos sofreram, em intensidades variadas, o impacto da alta dos preços das *commodities* agrícolas no mercado internacional. Há picos de alta coincidentes com a hipótese da transmissão incompleta, caracterizada por processo de ajuste lento, com limitada repercussão imediata e a plena materialização do repasse no médio prazo, como discutido pela literatura. Para as capitais nas quais se faz coleta de dados desde então, observa-se que os preços não retornaram aos patamares verificados antes do primeiro choque ocorrido em 2007/2008.

Neder, Alves Filhos e Souza (2015) destacam que, com muita frequência durante a década de 2000, observou-se um aumento maior nos preços da cesta básica em São Paulo do que nos preços internacionais dos alimentos, o que reforça o argumento da transmissão incompleta, com fatores domésticos determinando a formação dos preços dos alimentos localmente (Figura 5).

Figura 5. Evolução do preço médio anual da cesta básica (São Paulo) e comportamento dos preços internacionais de alimentos (janeiro de 2000 = 100)



Obs.: O índice da cesta básica corresponde à média anual do valor nominal calculado mensalmente pelo Dieese para a cidade de São Paulo, e os preços internacionais correspondem ao Commodity Food Price Index (inclui índices de preços de cereais, óleos vegetais, marisco, açúcar, bananas e laranjas) calculado pelo FMI (World Economic Outlook Database, abril de 2012). Ambos os índices estão apresentados utilizando janeiro de 2000 como referência (01/2000=100).

Fonte: Neder, Alves Filhos e Souza (2015).

Em razão da política de recuperação do valor real do salário-mínimo iniciada no governo Lula, em 2003, os efeitos da alta dos preços dos alimentos foram menos sentidos, evitando maior impacto na perda de poder de compra das famílias. Como consequência, o valor da cesta básica medido como proporção do salário-mínimo líquido diminuiu no período 2005-2016. Entre 2015 e 2016, em algumas capitais brasileiras (Aracaju, Belém, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Natal, Rio de Janeiro) o valor da cesta básica como proporção do salário mí nim o líquido sofreu aumento ao longo do tempo (Tabela 3). Essa diminuição guarda uma relação com a queda do preço da cesta básica no mês de novembro, como destacado anteriormente.

Os ajustes que vinham sendo feitos periodicamente no passado, junto com o benefício do programa Bolsa Família, visando cobrir a alta do preço da inflação de alimentos também ajudaram a proteger o poder de compra das famílias na época dos picos de alta dos preços internacionais das *commodities*, contribuindo para a manutenção do acesso a uma alimentação mais adequada (MALUF e SPERANZA, 2013). Ainda assim, em pesquisa recente, Neder, Alves Filhos e Souza (2015) constataram que, não obstante a importância do Bolsa Família, o programa ainda se mostra insuficiente para resolver o problema da privação alimentar, atuando tão somente como um amenizador da pobreza e da insegurança alimentar. Ademais, os aportes de recursos observados nos últimos anos estiveram condicionados à quantidade de pessoas (e a determinados perfis) na família, não sendo aplicáveis a todas as famílias em situações de vulnerabilidade.

Segundo nota divulgada pelo Dieese, em relação aos produtos que pressionaram o custo da cesta básica, em novembro de 2016, houve predominância de queda no preço do leite integral, do feijão, do tomate e também da batata, pesquisados no Centro-Sul. Já o café em pó, o açúcar e a carne bovina de primeira tiveram aumento

de valor na maior parte das cidades. Para além de identificar quais produtos pressionam a inflação de alimentos que assola o bolso das famílias, é útil distinguir em quais etapas da cadeia de consumo ela se verifica, conforme será abordado na próxima subseção.

Tabela 3. Custo da cesta básica como porcentagem do salário-mínimo

Capitais	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aracaju	52,45	42,57	48,77	50,62	39,55	37,48	36,34	35,66	34,75	36,89	40,94	43,19
Belém	56,59	48,62	54,14	52,13	47,76	48,19	48,61	47,46	47,51	46,19	48,47	50,73
Belo Horizonte	63,84	53,06	58,36	60,31	50,02	50,35	52,65	50,83	50,06	47,45	51,99	48,75
Boa Vista	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	48,87
Brasília	63,96	53,17	55,06	61,85	51,94	49,80	49,44	48,22	46,45	49,49	54,20	53,57
Campo Grande	--	--	--	--	--	--	--	42,45	48,29	46,29	52,22	50,40
Cuiabá	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	52,65
Curitiba	63,86	51,97	53,35	60,08	49,52	52,00	49,59	47,41	48,31	47,42	53,49	50,63
Florianópolis	62,31	52,16	54,38	62,61	49,30	50,75	52,34	50,69	51,19	53,01	57,12	56,05
Fortaleza	48,02	41,12	45,12	51,68	41,37	43,83	42,92	44,17	43,84	42,10	46,29	48,69
Goiânia	53,82	47,16	53,95	54,85	44,62	50,00	49,20	45,99	44,03	45,22	46,33	47,78
João Pessoa	52,19	41,42	44,19	52,53	39,89	41,40	40,73	41,56	41,49	40,84	43,70	45,23
Macapá	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	45,73
Maceió	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	48,36
Manaus	--	--	--	59,15	50,48	53,72	51,02	50,73	49,33	48,15	49,28	48,80
Natal	49,06	43,54	47,85	55,74	43,49	46,85	42,35	41,88	43,82	40,34	42,75	43,47
Palmas	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	47,32
Porto Alegre	69,05	57,62	60,67	66,75	55,54	53,74	55,22	51,44	52,77	52,33	57,77	56,70
Porto Velho	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	46,65
Recife	50,64	40,88	44,29	48,09	40,04	43,80	43,08	43,50	44,04	43,00	45,22	42,98
Rio Branco	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	47,49
Rio de Janeiro	64,28	53,02	55,41	62,80	49,87	51,72	52,43	49,25	50,58	50,75	54,38	54,81
Salvador	49,16	41,71	45,23	50,57	42,81	42,99	41,65	39,69	42,51	40,21	45,69	43,87
São Luís	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	43,98
São Paulo	66,21	56,32	61,16	62,73	53,34	56,51	55,30	53,28	52,46	53,18	56,85	54,21
Teresina	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	46,81
Vitória	59,78	48,93	54,00	59,60	51,21	51,58	54,92	50,83	51,52	50,02	53,10	52,66

Fonte: DIEESE

 Crescimento do preço da cesta  
 Recuo do preço da cesta

### Comportamento da inflação de alimentos no atacado

Pelo lado da oferta, o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA) analisa as variações de preços de produtos agrícolas e industriais, com cobertura nacional. Existem três versões desse índice: (i) o Índice de Preços no Atacado Agrícola (IPA-Agro); (ii) o Índice de Preços no Atacado Industrial (IPA-IND); e (iii) o Índice de Preços por Atacado segundo Estágios de Processamento (IPA-EP). Nos últimos anos, a inflação no setor agrícola tem sido mais elevada do que a inflação nos outros dois setores. A diferença entre eles tem se intensificado no período recente (Figura 6). No entanto, Lameiros e Carvalho (2016) apontam que a maior alta nos preços dos alimentos é resultante da elevação nos custos de produção e da redução da oferta por problemas climáticos e não de fatores derivados das etapas de industrialização e processamento.

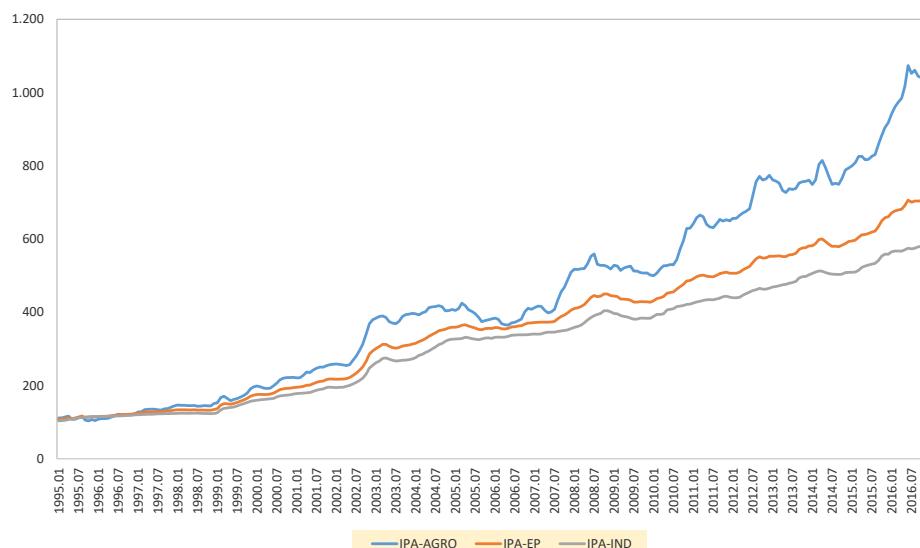
Entende-se que a análise da formação de preços no atacado agrícola seja uma agenda de pesquisa que ainda precisa ser avançada de maneira a permitir o monitoramento e a avaliação dos determinantes desses preços que acabam sendo revertidos ao consumidor final. A capacidade de formação de estoques do setor atacadista e do

setor público pode influenciar a administração dos preços dos alimentos no curto e médio prazo diante de choques adversos como os de natureza climática.

O Índice de Preços da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (Ceagesp) é também um bom indicador e ponto de partida. Criado em 2009, permite o acompanhamento dos preços de alimentos frescos comercializados no mercado, monitorando a variação dos valores praticados no atacado de frutas, legumes, verduras, pescados e diversos (alho, batata, cebola, coco seco e ovos). Divulgados mensalmente, os 150 itens são escolhidos pela importância dentro de cada setor e ponderados de acordo com a sua representatividade.

Em 2016, o índice Ceagesp acumulou uma alta de 3,56%; ainda assim, essa alta ficou abaixo da inflação observada no período. Esse fato é explicado principalmente pela redução no consumo dos bens que compõem o índice em decorrência da recessão econômica do país e, portanto, de mudanças no consumo das famílias. Em períodos de crise econômica, as famílias fazem ajustes e tendem a substituir ou eliminar os itens mais caros da sua cesta de consumo. Em relação às frutas e hortaliças, o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da USP (Cepea) identificou, em pesquisa recente, que as famílias com menores rendas declararam ter substituído frutas e hortaliças mais caras por outras com preços mais acessíveis.

Figura 6. Evolução do Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA) por subgrupos



Fonte: Conjuntura Econômica, Fundação Getúlio Vargas.

### *Inflação de alimentos fora de casa*

A alimentação fora do domicílio tem crescido no Brasil no período recente em função de diferentes fatores: aumento do rendimento; do custo de oportunidade do tempo da mulher; mudanças na restrição do tempo passado pelas famílias nos domicílios; novos arranjos familiares, como indivíduos que moram sozinhos e preferem se alimentar na rua por razões de praticidade, entre outros (QUEIROZ e COELHO, 2015). Sendo assim, faz-se necessário distinguir, nas análises sobre inflação de alimentos, seu comportamento em relação ao consumo estabelecido dentro e fora de casa. Os restaurantes e similares podem ser agentes econômicos ativos ao longo dos processos de produção e consumo que repassam altas de preços dos alimentos para o consumidor final.

O Índice do Custo de Vida (ICV), calculado pelo Dieese para o município de São Paulo, permite acompanhar a evolução de vários componentes do custo de vida das famílias por categorias: Alimentação, Habitação, Equipamentos domésticos, Transporte, Vestuário, Educação e leitura, Saúde, Recreação, Despesas pessoais e Despesas diversas. A análise dos preços pode ser feita de maneira agregada para essas categorias ou ainda para os subcomponentes de cada categoria e seus itens. No caso do grupo Alimentação, essa categoria se decompõe em: (a) produtos *in natura* e semielaborados; (b) indústria da alimentação; (c) alimentação fora do domicílio.<sup>3</sup> A

3 Produtos *in natura* e semielaborados: hortifruti, grãos, carnes, aves e ovos, peixes e frutos do mar, leite *in natura*. Indústria da alimentação: massas, biscoitos e farinhas, panificação, café e chá, carnes e peixes industrializados, derivados do leite, óleos e gorduras, condimentos e enlatados, doces, açúcares e conservas, alimentos prontos para o consumo, bebidas. Alimentação fora do domicílio: refeições principais, lanches matinais e vespertinos.

evolução do custo de vida pelo ICV pode ser acompanhada por estrato geral e/ou três tipos de estratos sociais: (i) famílias com menor renda, de um a três salários-mínimos (1/3); (ii) famílias com renda intermediária, de um a cinco salários-mínimos (1/5); (iii) famílias de maior poder aquisitivo, de um a 30 salários mínimos (1/30).

As Figuras 7 e 8 mostram a evolução dos componentes do grupo Alimentação para o estrato geral, colocando-os em perspectiva comparada aos preços da alimentação fora do domicílio. Observa-se que há uma correlação maior entre os preços da indústria de alimentação e os da alimentação fora do domicílio *vis-à-vis* os produtos *in natura* e semielaborados. Assim, uma alta dos preços nos alimentos processados é repassada para a alimentação fora do domicílio (com retardamento, mas em sequência). Por sua vez, os produtos *in natura* e semielaborados têm uma volatilidade maior dos preços, com maiores amplitudes tanto nas altas quanto nas quedas.

Em 2016, o Índice do Custo de Vida do município de São Paulo registrou alta de 0,12%, fechando o ano com taxa de 6,15% ao ano. No índice geral, os maiores aumentos em dezembro foram verificados nos grupos Despesas diversas (1,42%), Despesas pessoais (1,31%), Transporte (0,92%) e Habitação (0,34%). Como verificado no mês anterior, houve retração nos preços dos alimentos (-0,51%) em dezembro, o que contribuiu para desacelerar a taxa geral, tendo em vista seu peso no índice (32,11%).

Nos subgrupos da categoria Alimentação, houve quedas importantes, sobretudo em itens relacionados a: raízes e tubérculos (-9,13%), grãos (-5,04%), legumes (-3,98%), aves e ovos (-1,63%), carnes (-0,76%) e frutas (-0,48%), englobados na categoria produtos *in natura* e semielaborados. Por sua vez, ocorreram aumentos em leite *in natura* (0,31%) e hortaliças (2,05%). Em relação à indústria de alimentação, houve aumento de 0,37% no período, com destaque para os aumentos do óleo de cozinha (3,19%), refrigerantes (2,63%), café em pó (1,43%), pão de sal (0,82%) e carne industrializada (0,54%). As quedas mais expressivas ocorreram para o queijo muçarela (-5,47%) e para o leite longa vida (-2,65%). Os preços da alimentação fora do domicílio subiram 0,11% no total, refletindo os aumentos de 0,04% nas refeições principais e 0,21% nos lanches matinais e vespertinos (DIEESE, 2017a).

O ICV é um índice bastante complexo que permite a análise de inúmeros componentes que pressionam a inflação de alimentos no Brasil. Embora tenha sua coleta de dados restrita à cidade de São Paulo, tal localidade concentra 12 milhões de habitantes, o que justificaria sua importância relativa. Trata-se, portanto, de um bom índice que poderia ser incorporado a uma futura plataforma de monitoramento dos preços dos alimentos no Brasil. Vale destacar, igualmente, que essa plataforma deveria estar atenta, tal como o ICV, ao que se passa com outros componentes dos custos das famílias, já que os aumentos com outras despesas (habitação, transporte etc.) pressionam o orçamento, que, muitas vezes, precisa ser ajustado, prejudicando a qualidade e a quantidade da alimentação adquirida.

Figura 7. ICV alimentação fora do domicílio x produtos *in natura* e semielaborados

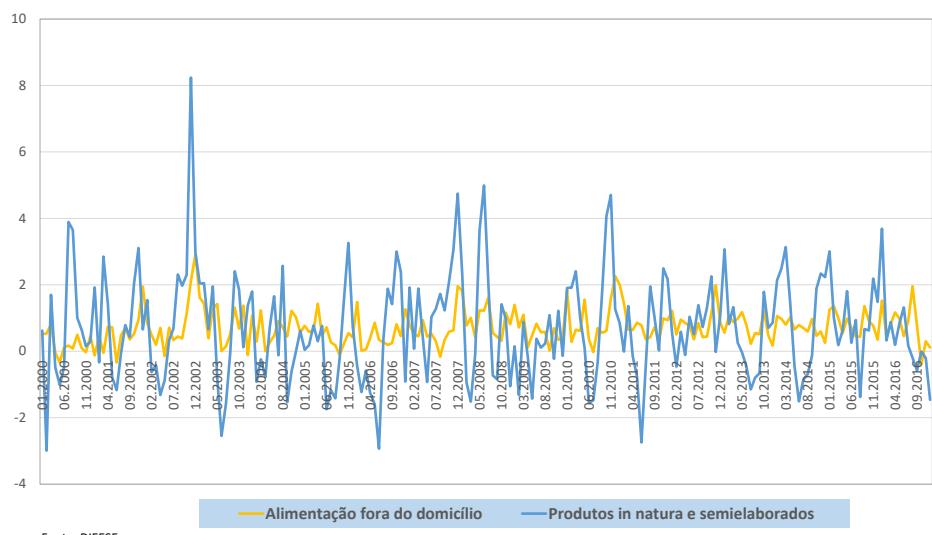
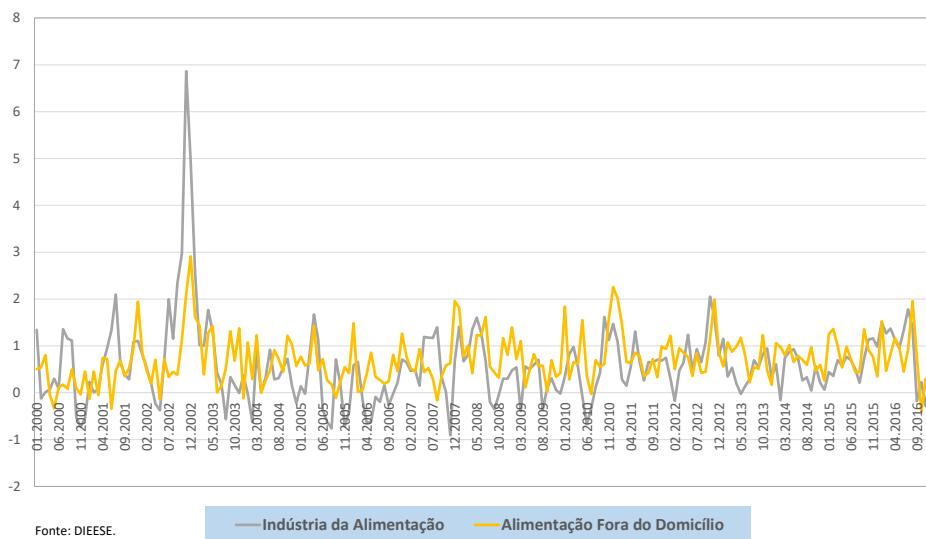


Figura 8. ICV alimentação fora do domicílio x indústria da alimentação



## Considerações finais

No início da década de 2000, o cenário de intensificação da alta e volatilidade dos preços dos alimentos nos mercados internacionais tem recolocado para os Estados a importância de se acompanhar de perto os preços dos alimentos e suas repercussões sobre a soberania e a segurança alimentar dos países. No Brasil, tendo em vista a centralidade da segurança alimentar e nutricional na agenda política pós-2003, esse tema ganhou importância ainda maior.<sup>4</sup> A inflação dos alimentos e a forma como ela foi repartida entre as diferentes classes sociais e regiões se tornaram uma preocupação crescente de pesquisadores, organizações não governamentais e gestores tendo em vista os riscos que podem representar para a realização do direito humano à alimentação adequada e o seu papel na promoção de indicadores de desenvolvimento humano positivos.

No mercado internacional, em 2016, o preço das *commodities* agrícolas se situou num patamar mais baixo. O início de 2017 dá sinal de uma mudança nesse cenário, com uma retomada do crescimento desse indicador. No Brasil, ainda que, desde o final de 2016, os preços dos alimentos tenham dado uma trégua, arrefecendo a pressão sobre a inflação geral, é importante destacar que, nos últimos anos, e de maneira persistente, a inflação de alimentos tem se mantido em patamares superiores à taxa de inflação geral. Para além da pressão internacional, fatores internos relacionados ao grau de concentração dos mercados, ao custo produtivo e logístico, às condições climáticas e ao tamanho da área colhida e plantada indicam ter papel decisivo na inflação dos alimentos ali observada.

Análises e trabalhos recentes têm chamado atenção para os impactos negativos que a inflação de alimentos tem sobre a segurança e a soberania alimentares dos países, particularmente se considerarmos aqueles grupos sociais mais vulneráveis e empobrecidos e suas condições reais de acesso a alimentos (em quantidade suficiente e de qualidade). A alta dos preços pode levar as famílias a reduzir o consumo ou a promover a substituição dos alimentos por produtos com menor qualidade nutricional, mas que apresentem menor preço. Isso pode ter impactos bastante severos sobre a segurança alimentar dessas famílias e, em particular, das crianças e dos idosos. Essa estratégia de substituição tende a ser tanto maior quanto menor for a renda das famílias e maior for o peso da alimentação no orçamento familiar.

<sup>4</sup> Recentemente, em 2016, após a mudança na coalizão política que governava o país com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, as políticas de valorização da agricultura familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional pareceram perder força. Um dos possíveis sinais dessa mudança política no plano nacional foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que concentrava e operacionalizava boa parte dessas ações, e a redistribuição de suas antigas atribuições ao novo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e à Secretaria Especial da Agricultura Familiar, vinculada à Casa Civil. Contudo, as mudanças ainda são muito recentes para que possamos fazer uma completa análise de suas implicações sobre as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional.

Ademais, a alta dos preços dos alimentos impacta os custos e pode vir a corroer os ganhos monetários proporcionados por programas sociais e de transferência de renda, tais como o programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que buscam combater a enorme desigualdade social ainda existente no Brasil e são importantes instrumentos de promoção da segurança alimentar e nutricional. Dessa forma, entendemos que ela deve ser periodicamente monitorada e considerada de forma transversal nos debates de política pública voltados para o desenvolvimento social e a promoção da qualidade de vida das famílias, particularmente das famílias das áreas rurais e/ou da periferia.

Por outro lado, é importante reconhecer que, a depender das condições de produção e consumo de cada produto agrícola, o mesmo cenário de alta no preço dos alimentos pode representar oportunidade de ganho para os agricultores familiares, que tendem a conseguir melhores preços para os produtos comercializados. Para que essas oportunidades sejam aproveitadas, é importante combinar políticas sociais com políticas de apoio à produção da agricultura familiar, bem como com instrumentos de apoio à comercialização e à criação de novos mercados. Essas ações devem se orientar para o objetivo de favorecer o acesso e a aquisição de alimentos pelas famílias mais vulneráveis, além de, ao mesmo tempo, estimular a produção da agricultura familiar (incluindo aí a produção de subsistência) e a oferta de alimentos de maior qualidade.

Tendo em vista todas as repercussões que pode ter a inflação dos alimentos sobre os territórios, torna-se estratégico para o Estado acompanhar os movimentos de valorização dos preços das *commodities* no mercado internacional e agir de maneira a reduzir ou a evitar os potenciais efeitos negativos que esses movimentos podem acarretar sobre a segurança alimentar das famílias. Ao fazer uma seleção de alguns indicadores nacionais e internacionais relacionados ao tema da inflação de alimentos, este trabalho procurou dar sugestões de indicadores e de encaminhamentos de focos de análise que um sistema de monitoramento e acompanhamento sistemático dos preços dos alimentos no Brasil deveria incorporar.

Por meio do exercício aqui realizado, num contexto recente de maior liberalização e financeirização dos mercados agrícolas, procuramos evidenciar as relações estabelecidas entre os preços internacionais, os preços regionais e os preços nacionais. A proposta aqui apresentada não teve a pretensão de esgotar as possibilidades de aprofundamento do tema dos preços e da inflação e suas interfaces com a segurança alimentar (tampouco era esse o nosso objetivo), mas buscou tão somente sistematizar e chamar atenção para alguns dos elementos principais que um sistema de monitoramento de preços dos alimentos deve vir a congregar.

Em primeiro lugar, é importante ter em mente que um sistema ou plataforma de monitoramento deve explorar um conjunto amplo e diversificado de indicadores secundários e sistematizá-los de modo a permitir o acompanhamento dos preços de variados grupos de alimentos (produtos *in natura* e semielaborados, produtos industrializados, alimentação fora do domicílio) de maneira isolada ou em perspectiva comparada. Informações sobre o comportamento dos preços dos alimentos no plano internacional, nacional e em diferentes praças, bem como nas diferentes fases da cadeia produtiva, também permitem identificar os principais elementos de pressão sobre o preço dos alimentos, suas possíveis consequências sobre os diferentes grupos sociais e as principais alternativas de reversão ou amenização dessas pressões inflacionárias. Nesse sentido, é central que o monitoramento considere o movimento dos preços em torno dos processos de produção e consumo, identificando as etapas nas quais o repasse acontece (em maior ou menor magnitude), seja dentro da porteira da fazenda, passando pela indústria alimentícia, o atacado e o varejo, até chegar à mesa do consumidor final. A abordagem da análise de cadeias de valor pode ser um importante instrumento nesse sentido.

Em segundo lugar, é importante procurar identificar se os movimentos de alta ou queda dos preços têm características estruturais ou conjunturais. Muito provavelmente, como este trabalho demonstrou, será uma combinação de fatores internacionais e nacionais, conjunturais e estruturais, que explicará o comportamento dos preços. Avançar nessa compreensão pode ser essencial para a melhor regulação dos mercados agrícolas, particularmente dos mercados de produtos alimentícios, pois permitirá identificar, com maior completude, se os movimentos de alta ou de baixa constituem tendências ou picos de curto prazo. Essa identificação é central para compreender os diferentes impactos que o movimento dos preços pode produzir e sua relação com a segurança alimentar.

Num país caracterizado por elevadas desigualdades sociais e com importante parcela da população vivendo em condições de pobreza e de permanente insegurança alimentar, a construção de um sistema de monitoramento e acompanhamento dos preços dos alimentos emerge como um elemento estratégico para apoiar as

políticas públicas de promoção da segurança alimentar e nutricional e de fortalecimento da agricultura familiar. Para além de políticas sociais e de transferência de renda, garantir que as populações vulneráveis tenham acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente ainda constitui um desafio a ser enfrentado. Entendemos que a sua superação, contudo, passa necessariamente pela discussão dos preços dos alimentos e das pressões inflacionárias, bem como pelo entendimento das inúmeras dinâmicas (políticas, sociais, econômicas e ambientais) que a recente valorização das *commodities* coloca em marcha junto aos sistemas agrários. Isso nos leva a concluir que a soberania alimentar no contexto atual requer uma discussão mais ampla e a estruturação de um leque de políticas públicas diferenciadas que, além do acesso à renda e ao mercado de alimentos, também garantam o acesso a recursos produtivos (terra, água, biodiversidade) estratégicos no meio rural contemporâneo.

## Referências

BAQUERO, Fernando Soto; GÓMEZ, Sergio. Introdução. In: \_\_\_\_\_. (Eds.). *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: FAO, 2014. p. 1-164.

BORRAS, Saturnino M.; FRANCO, Jennifer C.; GÓMEZ, Sergio; KAY, Cristóbal; SPOOR, Max. Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 3-4, p. 845-972, 2012.

DELGADO, Guilherme. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

DIEESE. *Preços dos alimentos diminuem em São Paulo*. Nota à imprensa. São Paulo, 9 jan. 2017a. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analiseicv/2016/201612analiseicv.html>. Acesso em: 14 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Valor da cesta básica aumenta em todas as capitais em 2016*. Nota à imprensa. São Paulo, 4 jan. 2017b. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2016/201612cestabasica.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS (HLPE). *Price volatility and food security*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Roma: FAO, 2011. mimeo.

LAMEIROS, Maria Andréa Parente; CARVALHO, Leonardo Mello de. A inflação dos alimentos: uma análise do desempenho recente. *Carta de Conjuntura*. Brasília: Ipea, n. 31, jun. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores IBGE: Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

MALUF, R.; SPERANZA, J. *Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional*. Brasília: MDS, 2013.

NEDER, Henrique; ALVES FILHOS, Niemeyer; SOUZA, Sabrina. Acesso à renda e inflação de preços de alimentos no Brasil: análise dos efeitos do programa Bolsa Família. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 53, n. 1, p. 51-70, 2015.

QUEIROZ, P.; COELHO, A. Alimentação fora de casa: uma análise do consumo brasileiro com dados da POF 2008-2009. In: 43º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. *Anais...* Florianópolis: Anpec, 2015. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files\\_I/i8-e39e76421c7aa8b269860ea9b12822d5.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i8-e39e76421c7aa8b269860ea9b12822d5.pdf). Acesso em: 14 jan. 2016.

SILVA, José Graziano. Distribuição de renda, preços dos alimentos e padrão de desenvolvimento agrícola. *Conjuntura Alimentos*, v. 5, n. 2, p. 38-44, 1993.

\_\_\_\_\_.; TAVARES, Lucas. Segurança alimentar e a alta dos preços dos alimentos: oportunidades e desafios. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 15, n. 1, p. 62-75, 2008.

TADESSE, Getaw; ALGIERI, Bernardina; KALKUHL, Mahtias; BRAUN, Joachim von. Drivers and triggers of international food prices spikes and volatility. *Food Policy*, n. 47, p. 117-128, 2014.

SAUER, Sergio; LEITE, Sergio Pereira. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, n. 3, p. 503-524, 2012.

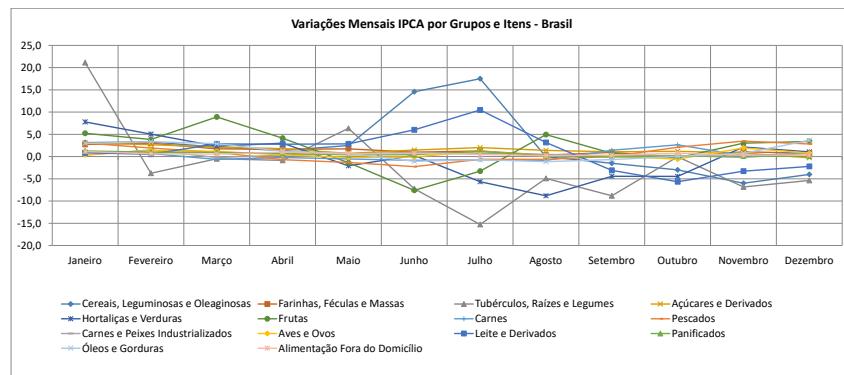
VEIGA, J. Alimentação e custo de vida. *Informações Fipe*, n. 160, p. 30-35, 1994.

# Anexo

## IPCA Variações mensais em % (Brasil, 2016)

Grupos de alimentos	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
Cereais, Leguminosas e Oleaginosas	3,14	3,31	2,11	1,35	2,50	14,59	17,51	-0,01	-1,50	-3,00	-6,01	-4,01
Farinhas, Féculas e Massas	2,72	3,02	1,73	1,64	1,73	0,99	1,25	0,31	0,94	-0,11	1,09	0,73
Tubérculos, Raízes e Legumes	21,12	-3,76	-0,48	-0,86	6,34	-7,25	-15,28	-4,90	-8,83	-0,04	-6,83	-5,37
Açúcares e Derivados	3,15	2,67	2,12	1,79	0,71	1,48	2,02	1,40	1,07	1,18	0,82	-0,29
Hortaliças e Verduras	7,80	5,05	2,34	3,02	-2,07	0,27	-5,65	-8,81	-4,42	-4,45	2,14	1,04
Frutas	5,23	3,84	8,91	4,13	-1,37	-7,58	-3,28	4,94	0,75	-0,27	3,00	3,39
Carnes	1,06	0,68	-0,64	-0,21	-0,53	-0,85	-0,69	-0,86	1,43	2,64	0,22	0,77
Pescados	3,07	1,91	0,95	-0,70	-1,33	-2,27	-0,63	-0,61	0,03	2,10	3,47	2,84
Carnes e Peixes Industrializados	0,31	1,49	-0,24	0,31	0,60	0,98	0,74	0,50	0,16	0,25	-0,20	0,73
Aves e Ovos	0,40	1,33	1,18	0,38	-0,19	-0,10	1,20	0,13	0,08	-0,58	1,95	0,78
Leite e Derivados	0,83	0,53	2,85	2,77	2,85	6,02	10,48	3,17	-3,09	-5,65	-3,29	-2,22
Panificados	1,27	1,00	0,96	0,70	0,41	0,43	1,15	0,17	-0,11	0,10	0,14	0,09
Óleos e Gorduras	2,92	3,35	2,91	1,21	0,72	-1,06	-0,69	-1,13	-0,67	0,04	0,75	3,65
Alimentação Fora do Domicílio	1,12	0,64	0,55	0,99	0,60	0,71	0,48	0,18	0,33	0,75	0,33	0,33

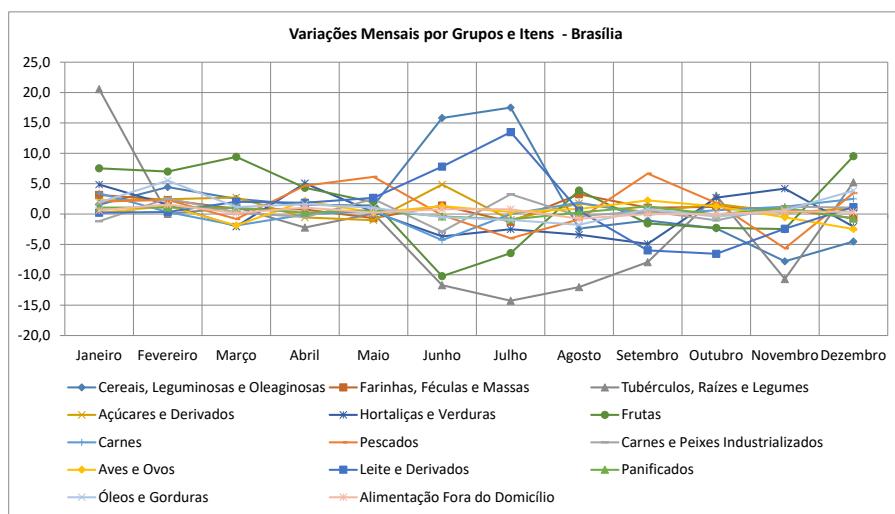
Fonte: IBGE



## IPCA Variações mensais em % (Brasília, DF, 2016)

Grupos de alimentos	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
Cereais, Leguminosas e Oleaginosas	1,54	4,44	2,49	1,51	1,41	15,80	17,53	-2,39	-1,08	-2,38	-7,79	-4,52
Farinhas, Féculas e Massas	3,14	2,29	0,87	0,76	-0,67	1,40	-1,27	3,26	1,02	1,18	0,81	-0,71
Tubérculos, Raízes e Legumes	20,55	0,02	1,08	-2,22	0,07	-11,72	-14,29	-12,02	-7,94	3,02	-10,72	5,23
Açúcares e Derivados	2,21	2,44	2,72	-0,58	-1,02	4,85	-0,96	1,73	0,29	1,69	0,19	0,95
Hortaliças e Verduras	4,85	1,54	-2,05	5,05	0,32	-3,68	-2,50	-3,42	-4,92	2,69	4,18	-2,08
Frutas	7,51	7,00	9,40	4,33	1,94	-10,23	-6,45	3,87	-1,54	-2,28	-2,48	9,51
Carnes	3,43	0,34	-1,88	-0,08	0,55	-4,31	0,00	1,87	-0,09	0,61	1,19	2,49
Pescados	2,04	2,33	-0,82	4,65	6,11	-0,18	-3,99	-0,87	6,65	1,83	-5,65	3,46
Carnes e Peixes Industrializados	-1,20	2,54	0,28	-0,51	2,46	-2,90	3,26	-0,34	0,49	-1,06	1,19	1,05
Aves e Ovos	0,15	1,30	-1,88	2,15	0,23	1,29	0,33	0,84	2,23	1,27	-0,54	-2,49
Leite e Derivados	0,23	0,33	2,02	1,85	2,66	7,80	13,48	0,54	-6,00	-6,56	-2,42	1,15
Panificados	1,07	1,05	1,02	0,23	0,60	-0,41	-0,92	0,24	1,27	-0,08	1,04	-0,73
Óleos e Gorduras	1,89	5,49	1,14	1,62	1,02	-0,52	-1,00	-1,78	0,81	-0,42	0,62	3,84
Alimentação Fora do Domicílio	0,58	1,57	0,14	1,07	0,23	0,77	0,77	-0,78	-0,01	-0,01	0,40	0,36

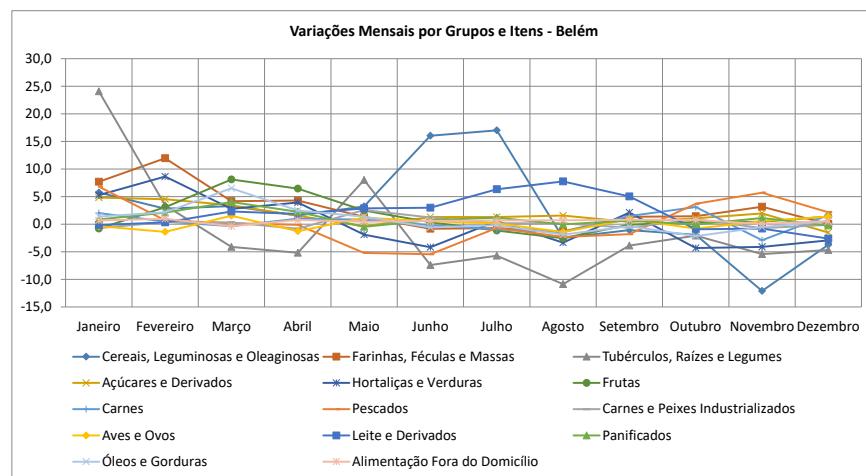
Fonte: IBGE



### IPCA Variações mensais em % (Belém, PA, 2016)

Grupos de alimentos	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
Cereais, Leguminosas e Oleaginosas	5,74	2,80	3,30	1,58	3,22	16,05	17,02	-2,48	-1,05	-1,93	-12,11	-3,74
Farinhas, Féculas e Massas	7,69	11,96	4,16	4,28	1,32	-0,82	-0,70	-1,31	1,34	1,45	3,18	0,02
Tubérculos, Raízes e Legumes	24,08	3,43	-4,11	-5,17	8,03	-7,41	-5,70	-10,87	-3,86	-2,06	-5,40	-4,67
Açúcares e Derivados	4,83	4,52	3,43	1,55	-0,37	1,30	1,29	1,57	0,41	1,06	1,95	-1,50
Hortaliças e Verduras	5,27	8,63	2,78	3,94	-1,88	-4,16	0,56	-3,35	2,09	-4,32	-4,12	-2,93
Frutas	-0,79	3,09	8,12	6,45	2,49	0,36	-1,15	-2,55	-0,10	0,40	0,44	1,40
Carnes	2,01	0,47	-0,35	1,01	0,83	-0,17	-0,95	-1,46	1,48	3,12	-2,91	1,62
Pescados	6,80	0,70	0,17	-0,13	-5,22	-5,45	-0,67	-2,31	-1,81	3,71	5,70	2,17
Carnes e Peixes Industrializados	-0,70	0,40	0,33	-0,83	2,57	1,21	0,19	0,16	-0,63	0,89	-0,72	-0,12
Aves e Ovos	-0,35	-1,38	1,55	-1,28	1,19	0,54	0,16	-1,43	0,92	-0,79	0,55	1,38
Leite e Derivados	-0,16	0,32	2,32	1,86	2,88	3,00	6,33	7,74	5,04	-0,93	-0,80	-2,60
Panificados	0,86	2,10	4,03	2,25	-0,47	0,73	1,18	-0,04	0,64	-0,06	1,12	-0,23
Óleos e Gorduras	1,38	2,17	6,51	2,49	1,36	-0,60	-0,19	-1,88	-0,34	-2,15	-0,52	0,52
Alimentação Fora do Domicílio	0,68	0,99	-0,34	0,78	0,46	0,59	0,69	0,70	0,79	0,77	0,07	0,57

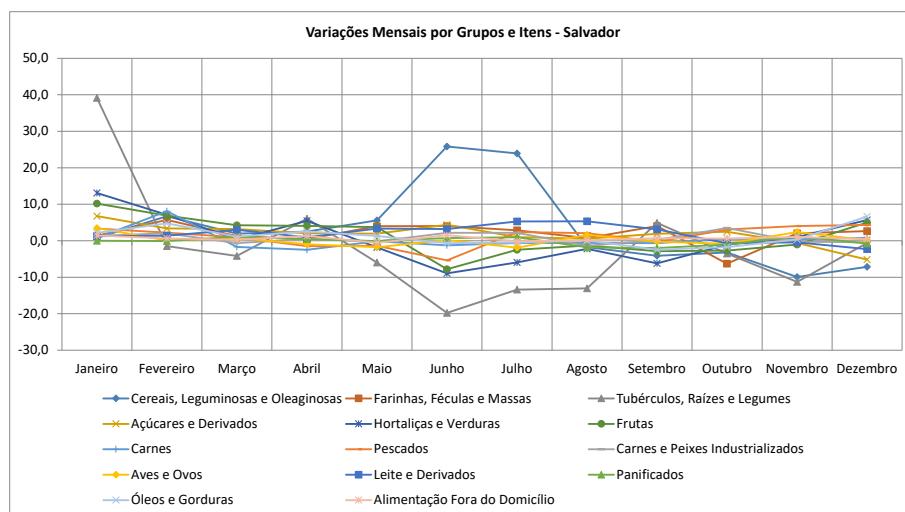
Fonte: IBGE



### IPCA Variações mensais em % (Salvador, BA, 2016)

Grupos de alimentos	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
Cereais, Leguminosas e Oleaginosas	0,78	6,72	1,94	2,50	5,59	25,82	23,91	-1,71	-4,13	-3,21	-9,91	-7,17
Farinhas, Féculas e Massas	1,39	5,74	1,28	0,45	3,98	4,02	2,86	0,76	4,02	-6,27	2,04	2,63
Tubérculos, Raízes e Legumes	39,14	-1,46	-4,16	6,09	-5,98	-19,77	-13,39	-13,06	4,90	-3,49	-11,26	-0,62
Açúcares e Derivados	6,76	3,40	3,20	2,04	1,95	4,39	0,98	0,55	1,92	2,46	-0,62	-5,17
Hortaliças e Verduras	13,08	7,12	0,30	5,47	-1,83	-8,92	-5,95	-2,20	-6,20	-1,10	0,99	5,66
Frutas	10,21	6,91	4,26	4,07	3,72	-7,81	-2,45	-1,28	-2,87	-2,69	-1,05	4,98
Carnes	0,72	8,09	-1,69	-2,45	-0,12	-1,27	-0,62	-0,62	-0,63	0,52	0,45	0,79
Pescados	3,32	2,22	0,95	-1,45	-1,38	-5,36	2,40	2,07	-0,28	3,07	4,03	4,32
Carnes e Peixes Industrializados	1,34	2,02	-0,65	0,53	-0,18	2,17	2,19	-1,38	0,20	3,50	-0,25	-0,42
Aves e Ovos	3,47	0,07	0,72	-0,97	-1,79	0,20	-1,90	1,59	-0,27	-0,81	2,39	0,16
Leite e Derivados	1,28	1,39	3,00	0,96	3,34	3,21	5,31	5,34	3,12	-0,70	-0,42	-2,28
Panificados	0,00	-0,07	1,07	0,43	-0,07	0,75	0,96	-1,76	-1,98	-1,02	1,21	-0,76
Óleos e Gorduras	2,19	4,77	1,15	2,55	1,29	-0,63	-0,46	0,08	-2,48	-1,73	0,33	6,65
Alimentação Fora do Domicílio	1,43	0,66	0,25	1,36	-0,57	1,52	-0,14	0,14	0,70	0,59	1,03	0,47

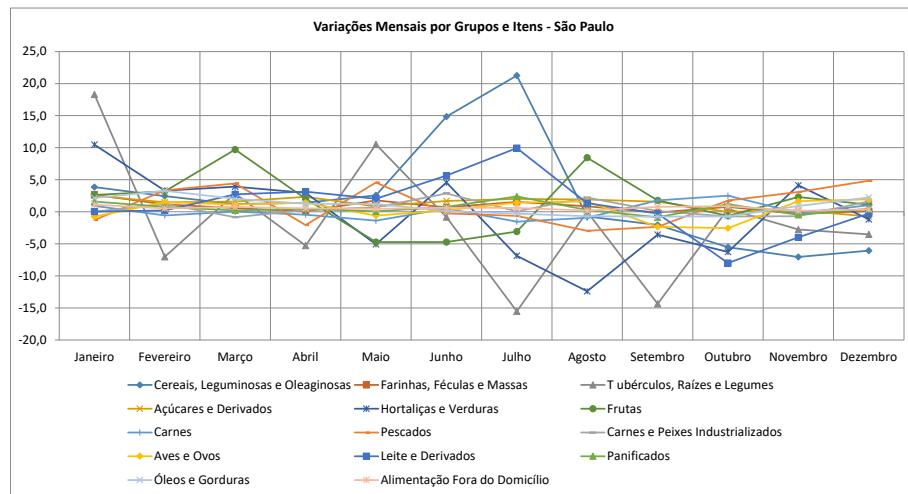
Fonte: IBGE



### IPCA Variações mensais em % (São Paulo, SP, 2016)

Grupos de alimentos	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
Cereais, Leguminosas e Oleaginosas	3,86	2,44	1,20	1,40	2,57	14,85	21,26	-0,73	-2,05	-5,52	-7,05	-6,07
Farinhas, Féculas e Massas	2,66	1,16	0,57	0,04	1,77	0,70	1,54	0,86	-0,10	0,77	-0,31	0,10
Tubérculos, Raízes e Legumes	18,30	-7,02	2,83	-5,27	10,51	-0,83	-15,54	0,00	-14,36	0,45	-2,77	-3,53
Açúcares e Derivados	2,55	1,48	1,60	2,34	0,84	1,69	2,01	1,92	1,58	-0,01	0,23	-0,74
Hortaliças e Verduras	10,47	3,30	3,93	2,95	-5,06	4,57	-6,86	-12,40	-3,58	-6,26	4,13	-1,17
Frutas	2,64	3,19	9,70	2,04	-4,72	-4,73	-3,08	8,45	1,79	-0,65	2,31	1,12
Carnes	0,92	-0,57	0,02	-0,45	-1,37	0,50	-1,54	-0,95	1,78	2,52	-0,20	1,01
Pescados	-1,29	3,35	4,43	-2,08	4,56	-0,24	-0,64	-2,97	-2,35	1,76	3,09	4,84
Carnes e Peixes Industrializados	0,00	1,25	-0,86	0,28	0,70	2,87	0,08	2,22	0,12	-0,74	-0,68	1,62
Aves e Ovos	-0,76	1,50	1,14	1,42	-0,59	0,23	1,43	1,61	-2,35	-2,56	1,66	1,94
Leite e Derivados	0,02	0,20	2,72	3,15	2,03	5,66	9,95	1,34	-0,28	-7,99	-3,98	-0,28
Panificados	1,59	0,76	0,20	0,47	0,08	0,76	2,40	0,27	-0,86	1,17	-0,47	0,47
Óleos e Gorduras	2,14	3,27	2,03	1,26	1,23	0,12	-0,29	-0,69	-0,76	-0,72	0,91	2,23
Alimentação Fora do Domicílio	1,10	0,53	0,76	0,53	0,46	0,63	0,61	0,19	0,76	0,89	0,15	0,40

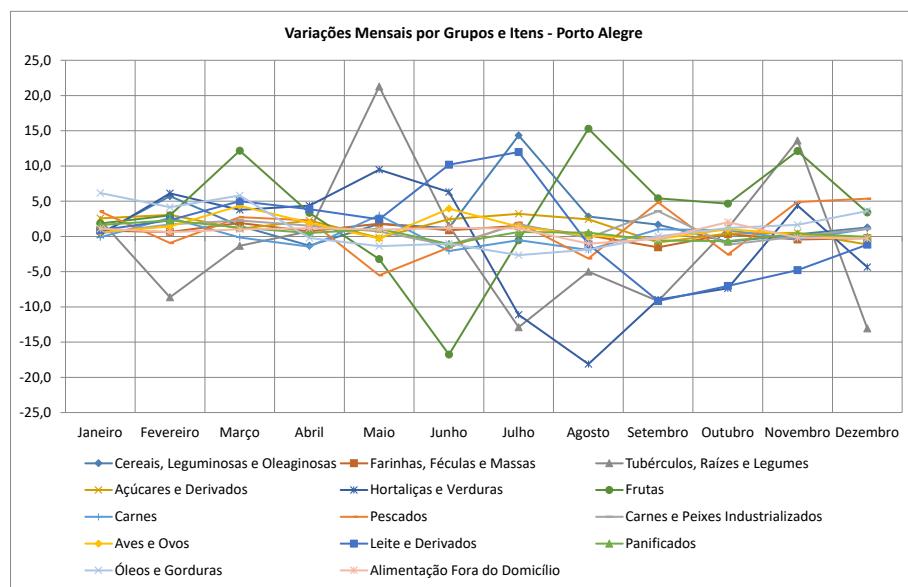
Fonte: IBGE



### IPCA Variações mensais em % (Porto Alegre, RS, 2016)

Grupos de alimentos	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
Cereais, Leguminosas e Oleaginosas	0,45	5,71	1,50	-1,30	1,78	1,20	14,34	2,83	1,68	-0,77	0,29	1,28
Farinhas, Féculas e Massas	0,82	0,64	1,90	0,72	1,81	0,87	1,51	0,15	-1,54	0,32	-0,44	-0,24
Tubérculos, Raízes e Legumes	2,30	-8,63	-1,33	0,76	21,27	1,50	-12,90	-4,99	-9,17	1,18	13,62	-13,05
Açúcares e Derivados	2,57	3,07	1,08	2,27	-0,20	2,45	3,22	2,43	-0,85	0,43	0,51	-1,15
Hortaliças e Verduras	0,22	6,11	3,78	4,36	9,47	6,31	-11,12	-18,12	-8,96	-7,35	4,38	-4,35
Frutas	1,84	3,00	12,17	3,34	-3,23	-16,78	-0,55	15,30	5,40	4,64	12,13	3,40
Carnes	-0,13	2,64	-0,14	-1,45	3,02	-2,06	-0,52	-1,92	1,01	0,90	-0,44	1,08
Pescados	3,55	-0,92	2,74	2,29	-5,51	-1,56	1,95	-3,12	4,85	-2,57	4,88	5,36
Carnes e Peixes Industrializados	0,47	1,71	2,26	1,54	0,70	-1,26	1,75	-0,22	3,58	-1,16	-0,01	1,11
Aves e Ovos	0,61	1,41	4,35	1,94	-0,28	3,95	1,40	0,11	-0,36	1,03	0,28	-0,14
Leite e Derivados	0,86	2,32	5,00	3,86	2,42	10,18	11,99	-1,10	-9,15	-7,04	-4,79	-1,17
Panificados	1,63	2,29	1,25	0,49	1,09	-1,06	0,63	0,53	-0,57	-0,67	0,40	-0,05
Óleos e Gorduras	6,16	4,15	5,82	-0,22	-1,37	-1,03	-2,65	-1,87	0,01	1,20	1,66	3,62
Alimentação Fora do Domicílio	1,11	0,60	1,01	1,18	0,97	1,19	1,13	-1,02	-0,34	2,02	-0,17	-0,29

Fonte: IBGE



# Sistemas alimentares descentralizados: um enfoque de abastecimento na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional

*Renato S. Maluf e Lidiane Fernandes da Luz*

## Introdução

Este texto é fruto do desenvolvimento, ainda em curso, de uma abordagem sobre sistemas alimentares descentralizados (SAD) e suas implicações em termos de estratégias e políticas de abastecimento alimentar das localidades orientadas pelos preceitos da soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) e do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHA). A referida abordagem vem sendo construída tendo como base conceitual a literatura especializada, além de pesquisas de campo em regiões selecionadas.

Desde logo, cabe mencionar que, por soberania alimentar, entende-se

[...] o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental [...]. A soberania alimentar é a via para se erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos (FÓRUM MUNDIAL sobre Soberania Alimentar, 2001).

Quanto à segurança alimentar e nutricional, ela

[...] consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Como já desenvolvido em textos anteriores (MALUF, 2009, 2015), as referências da SSAN e do DHA nos levam a uma compreensão sobre o abastecimento alimentar que engloba o conjunto diverso e complexo de atividades na esfera da circulação que medeia o acesso aos alimentos e sua produção, atividades nas quais estão envolvidos diversos atores sociais, destacando-se os agentes econômicos privados, bem como órgãos de Estado. Isso significa que tratar do abastecimento implica ir muito além da mera disponibilidade física e da comercialização de bens na medida em que as formas como se organizam as referidas atividades estão entre os próprios determinantes dos modos como se dão tanto o acesso/consumo quanto a produção desses bens. Da perspectiva da promoção da SSAN, uma política de abastecimento alimentar abrangeira, portanto, as ações e os instrumentos que promovam a ampliação do acesso a alimentos adequados e saudáveis oriundos de formas de produção e distribuição socialmente inclusivas, ambientalmente sustentáveis e valorizadoras da diversidade em suas várias expressões. Essa perspectiva analítica também permite afirmar que o abastecimento alimentar não é uma questão equacionada em nosso país, por mais produtivo e eficiente que se afirme ser o sistema alimentar nacional.

Apesar de o Brasil ter saído do Mapa Mundial da Fome em 2014 e reduzido significativamente os índices de pobreza como resultado de um conjunto de políticas públicas, a insegurança alimentar e nutricional persiste num percentual significativo de domicílios brasileiros com manifestações diversas. Como se sabe, a insegurança engloba não apenas carências nutricionais ainda graves em determinados grupos sociais, mas também problemas decorrentes da má alimentação (tais como sobre peso e obesidade) presentes em todos os segmentos sociais, mesmo que com importância variada. Além disso, a SSAN requer ações continuadas e a regulação pública permanente de modo a promover o acesso a alimentos adequados e saudáveis nas dimensões sociocultural, ambiental, nutricional e sanitária, cuja consecução envolve, por sua vez, ter em conta as origens e os modos de produção dos alimentos.

Nessa compreensão, o abastecimento alimentar constitui um sistema inter-relacionado e interdependente composto por um conjunto heterogêneo de agentes privados e organizações públicas e por uma intrincada articulação entre mercados locais, regionais, nacionais e internacionais (MALUF, 2009). O enfoque em SAD pretende abordar o acesso aos alimentos e sua composição, que resultam da combinação de dinâmicas e fluxos que participam do abastecimento das respectivas localidades. A caracterização e o delineamento de SAD englobam a combinação de cardápios ou dietas alimentares, formas de acesso e fluxos de produtos oriundos de circuitos curtos (locais, territoriais ou regionais) perpassados por dinâmicas nacionais e até globais de produção, distribuição e consumo de alimentos. Daí afirmarmos que o abastecimento alimentar das localidades se dá na forma da interação entre sistemas alimentares com distintas escalas (global, nacional, territorial e local).

É crescente o número de trabalhos que ressaltam o papel dos circuitos curtos de produção, distribuição e consumo na promoção do desenvolvimento rural sustentável e da alimentação saudável. Boa parte desses trabalhos procura, ademais, explorar as possibilidades de inserção da agricultura de base familiar diversificada em tais circuitos e, dessa forma, no próprio abastecimento alimentar. O enfoque aqui proposto tem uma entrada um pouco distinta ao procurar entender de que modo esses circuitos interagem com outras dinâmicas de abastecimento alimentar, conformando complexas relações entre diversos atores sociais e agentes econômicos numa rede imbricada e, às vezes, de difícil percepção. Essas interações devem, ademais, ser identificadas e problematizadas a fim de não se incorrer em dicotomias enganosas e, por vezes, falsas, como são as contraposições absolutas entre alternativo *x* convencional, local *x* global, natural *x* artificial, artesanal *x* industrializado no que se refere a modos de produção e circulação dos alimentos. Sem ignorar a importância de valorizar as dinâmicas locais e de ressaltar os aspectos críticos dos modelos ditos convencionais, de fato, o que se observa é a proliferação de formas e estratégias híbridas – tendência já apontada pela literatura (GOODMAN, DUPUIS e GOODMAN, 2012) – que, nem por isso, tornam as referidas dinâmicas menos importantes no favorecimento do acesso aos alimentos e na adequação da alimentação.

Como se sabe, as dinâmicas globais de produção e circulação de alimentos têm presença significativa no abastecimento da quase totalidade dos países e na conformação das dietas alimentares, com desdobramentos em escalas subnacionais. É possível identificar a existência de um sistema alimentar global em várias dimensões da produção e do consumo de alimentos. Contudo, ao alegado papel de universalizar o acesso aos alimentos atribuído ao sistema alimentar global contrapõem-se, usualmente, fortes ressalvas ao controle exercido pelas grandes corporações e à tendência de promoverem a homogeneização dos processos produtivos e do consumo alimentar. Não obstante e paradoxalmente, iniciativas que acrescentam diversidade ao abastecimento alimentar e, portanto, à dieta da população podem passar por essas mesmas cadeias ou por agentes que as integram. Tome-se como exemplos a abertura de espaço pelas grandes redes de supermercado para a comercialização de produtos com qualidades específicas e origem local ou as longas viagens internacionais de produtos típicos até chegarem a mercados longínquos.

Acrescente-se o fato de algumas regiões do país não estarem aptas a produzir alimentos na quantidade e diversidade necessárias para o abastecimento de sua população devido a fatores climáticos, à qualidade do solo ou por limitações da própria atividade agrícola nelas desenvolvidas. Nesses casos, pode-se inferir que cadeias nacionais ou mesmo globais contribuem para o acesso a alimentos não produzidos localmente, mesmo que alguns deles resultem de uma padronização de hábitos no mínimo discutível, de um modo que torna particularmente importantes dinâmicas híbridas nas quais interagem sistemas alimentares (locais, nacionais e globais).

Neste texto, faremos uso dos dados preliminares da pesquisa que está sendo realizada no território Sertão do São Francisco (SSF), no estado da Bahia, tendo como referência inicial (ou localidade) a cidade de Juazeiro.<sup>1</sup> Considerando a diversidade de fluxos e dinâmicas presentes no abastecimento alimentar de Juazeiro e região, a pesquisa busca caracterizar os diferentes sistemas alimentares coexistentes e as interações entre eles, suas sinergias e conflitos. Pretende-se também problematizar algumas questões como o papel da agricultura familiar no abastecimento alimentar e as possíveis repercussões das mudanças recentes na oferta de alimentos e na alimentação sobre a (in)segurança alimentar naquele território.

Com base nesses dados, espera-se extrair da pesquisa implicações para o desenho de estratégias de abastecimento local que atendam aos preceitos da soberania e da segurança alimentar e nutricional, particularmente em um estado como a Bahia, que apresenta indicadores ainda preocupantes de insegurança alimentar. Ao mesmo tempo, esse é o estado com uma das experiências mais avançadas no país de ações públicas com âmbito territorial, perspectiva ou escala de observação sobremaneira importante no caso do abastecimento alimentar, especialmente em cidades com as características de Juazeiro.

## Sistemas alimentares descentralizados e o abastecimento alimentar

Inicialmente, vale reproduzir a conceituação de sistema alimentar proposta por Louis Malassis (1994, p. 8), para quem um “sistema alimentar é o modo pelo qual os homens [sic] se organizam no espaço e no tempo para obter e consumir sua comida”. O mérito dessa formulação está em partir do agenciamento humano (da ação humana) para chegar aos formatos assumidos pela aquisição e consumo dos alimentos, ao mesmo tempo que ressalta as dimensões espacial e temporal neles envolvidas. Essa conceituação parece deixar propositalmente aberta a questão da escala, sugerindo que a definição seria aplicável desde a organização domiciliar, passando pelo âmbito local e territorial até se chegar à escala nacional dos países e mesmo mundial. Esse tipo de abordagem é bastante adequado ao que será tratado no presente texto.

Rastoin e Ghersi (2010, p. 14), por sua vez, definem os sistemas alimentares como “redes interdependentes de atores (empresas, instituições financeiras e organizações públicas e privadas) em uma área geográfica, que participam direta ou indiretamente na criação de fluxos de bens e serviços direcionados para satisfazer as necessidades alimentares de consumidores daquela mesma área ou outra”. Nesse caso, sobressaem os formatos dos sistemas como redes de atores, a ideia de interdependência ou encadeamento e a correlação com uma área geográfica determinada. Nesses aspectos também há proximidade, embora não plena coincidência, com o enfoque que se está desenvolvendo sobre os SAD.

De fato, a produção, a distribuição e o consumo de alimentos nos países estão inseridos em dinâmicas de integração de âmbito nacional e internacional que permitem falar na conformação de um sistema alimentar nacional e mesmo de um sistema alimentar mundial em várias e importantes dimensões da questão alimentar, dentre as quais se destacam os movimentos de demanda e oferta agregadas em escala mundial, a articulação entre mercados internacionais e comércio, a formação de preços, as dinâmicas tecnológicas e o desenho de políticas públicas. Coexistem com tais dinâmicas circuitos ou fluxos com menor escala e amplitude espacial que, acredita-se, são mais propensos à circulação de alimentos menos processados e que expressam a diversidade socioambiental e cultural dos países. As várias combinações oriundas dessa coexistência nos obrigam a tratar dos diversos sistemas alimentares de modo entrelaçado em vez de um único sistema alimentar. Características gerais do sistema alimentar nacional ou mundial são (re)apropriadas pelos atores locais e, junto com as dinâmicas locais, participam do delineamento de sistemas alimentares com características próprias de cada contexto socioespacial.

Um pouco distinto, nos parece, é o uso da noção de sistemas na tipologia proposta por Colonna, Fournier e Touzard (2013). Os autores apresentam cinco tipos ideais de sistemas alimentares com as seguintes denominações (e principais características): sistema agroindustrial (cadeias longas de produção e consumo); sistema

1 A pesquisa sobre sistemas alimentares descentralizados está sendo desenvolvida por pesquisadores do Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan), núcleo de pesquisa do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

regional (pequenos e médios produtores que fazem parte de uma rede muito mais ampla); sistema doméstico (maior parte da produção para autoconsumo); sistema local (mercado informal, artesanal, circuitos curtos de produção e consumo); sistema alimentar com qualidade diferenciada (agroecológico, saudável, orgânico). Fica a questão se não estaria havendo, nesse caso, um uso indiferenciado da noção de sistema para se referir ao que seria descrito mais apropriadamente como cadeias, circuitos ou mesmo segmentos de mercado.

Morgan, Marsden e Murdoch (2006) também abordam essas categorias de um modo em que cada uma delas remete a um mundo com convenções e mercados próprios. Por exemplo, no mundo agroindustrial, seriam esperadas convenções associadas a eficiência e marcas; já no mundo da produção localizada, estariam presentes convenções associadas a confiança, reconhecimento local e enraizamento espacial. Contudo, os autores reconhecem as dificuldades de inferir sobre essas categorias pelo fato de os países, regiões e localidades realizarem diferentes combinações de aspectos dos diferentes sistemas.

Partindo da premissa de que a realidade é sistêmica, cabendo ao analista identificar o(s) sistema(s) correspondente(s) ao seu objeto de análise, a caracterização de um sistema requer a presença de, ao menos, dois elementos: fluxos de interdependência e mecanismos de coordenação entre os componentes do sistema em questão. Essa caracterização nos parece suficiente para os propósitos de uma abordagem sobre sistemas alimentares, sem a necessidade de se recorrer a modelos sistêmicos mais complexos (BURLANDY, MAGALHÃES e MALUF, 2006). Importa também que a identificação das interdependências ultrapasse os limites das relações técnico-produtivas entre agentes econômicos para incorporar o financeiro, o simbólico (determinante do consumo) e outros fatores.

Vários desses fatores se definem em âmbito nacional, conformando o que se pode tomar como o sistema alimentar nacional, particularmente quanto às políticas públicas e aos temas relacionados com desigualdade. Porém, muitos deles extrapolam as fronteiras nacionais e, por isso, supomos que se possa falar em um sistema alimentar mundial, especialmente observável em alguns produtos e também na organização internacional da produção agroalimentar e industrial. Essa afirmação pode sugerir que, em nossa abordagem, o critério espacial é o diferenciador principal que nos permite falar em sistemas alimentares em várias escalas (mundial, nacional, territorial e local), de modo que os SAD aparecem como um tipo de arranjo entre vários deles. Embora seja certo que a operacionalização da noção de sistema alimentar requeira, invariavelmente, uma referência espacial, a conceituação de SAD que pretendemos desenvolver adota uma abordagem multiescalar na caracterização dos determinantes do abastecimento das localidades.

Em síntese, essa abordagem requer a identificação de sistemas alimentares que coexistem numa determinada unidade socioespacial e das complementaridades e conflitos presentes nessa coexistência visando ao mapeamento dos modos como se organizam a produção, a distribuição e o consumo de alimentos das localidades como resultado do entrecruzamento de dinâmicas de âmbito local, nacional ou mundial. Conhecer as características de cada sistema e as interações entre eles se torna fundamental na definição de estratégias e políticas descentralizadas de abastecimento alimentar que sejam capazes de abranger toda a sua complexidade, ou seja, que levem em conta a coexistência de sistemas com as sinergias e tensões que lhes são próprias. Dela também depende o florescimento de sistemas alimentares sustentáveis, baseados em processos democráticos e inclusivos.

Como se sabe, a segurança alimentar mundial, concepção em si mesma problemática, vem sendo buscada com base no suprimento de alimentos que, embora não exclua a combinação dos vários sistemas alimentares coexistentes, se assenta sobretudo em fluxos internacionais sob controle de grandes corporações transnacionais e de alguns poucos e poderosos Estados nacionais ou blocos regionais. Nas formas atuais de interação, são inúmeros os conflitos entre um sistema mundial com tais características e os demais – por exemplo, na coexistência de cadeias agroindustriais integradas nacional e internacionalmente e aquelas lideradas por pequenos agricultores –, com importantes repercussões na direção de processos inclusivos e modelos mais sustentáveis.

A análise sobre o modo como se conformam os sistemas alimentares descentralizados e o abastecimento das localidades, da perspectiva da SSAN, permite tratar uma questão fundamental encontrada na literatura. Bélik e Maluf (2000) se referem aos limites das políticas nacionais de abastecimento alimentar e às possibilidades de inserção da produção agrícola local em um contexto em que a atividade agroalimentar, a indústria de alimentos e a distribuição formam um sólido conjunto econômico que toma decisões segundo estratégias de maior lucratividade e participação no mercado. Heywood (2013) vai além ao se referir à influência do sistema alimentar

globalizado e das políticas de comércio no favorecimento do consumo de alimentos processados através, por exemplo, do custo artificialmente barato destes últimos, atuando como uma barreira na promoção da alimentação saudável.

Ao contrário, uma das principais preocupações do enfoque na SSAN diz respeito exatamente ao direito dos povos de definirem suas estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. A garantia desse direito se vê, portanto, afetada pelos conflitos que surgem da interação entre os diferentes sistemas alimentares coexistentes.

## Diversidade e interação de sistemas alimentares

A diversidade de sistemas alimentares constitui uma temática central na análise dos sistemas alimentares descentralizados, conforme se pode verificar em ampla literatura que a aborda em vários dos seus aspectos. Um deles é apontado por Declerck (2013) ao relacionar a diversidade ecológica à diversidade alimentar e à saúde. O autor ressalta a importância da diversidade de espécies tanto para a capacidade produtiva (por exemplo, na resposta a mudanças climáticas) quanto nutricionalmente na dieta da população humana. Argumenta que, das complexas interações entre os cultivos e seu ambiente, derivam tanto o valor nutricional quanto os sabores dos alimentos que consumimos. Por outro lado, a perda da diversidade se dá tanto nos ecossistemas quanto na alimentação humana, que atualmente se encontra reduzida a poucas espécies animais e vegetais. A relação entre questões ecológicas e nutricionais se expressa, ademais, em outro ponto fundamental para o estudo dos SAD que é a interação entre diferentes escalas para tratar da diversidade.

Ainda segundo Declerck (2013), diferentes níveis de riqueza das espécies contribuem para serviços ecosistêmicos nutricionalmente importantes em diferentes escalas, desde o nível microscópico até o da paisagem. A diversidade seria importante nesses diferentes níveis porque a interação entre as espécies nos fornece funções essenciais e são centrais para a sua estabilidade. Sistemas pobres em espécies podem servir para funções singulares, mas geralmente falham na manutenção da estabilidade da função e na provisão de funções múltiplas, nas quais a riqueza de espécies é mais útil.

Inspirada nessas ideias, a pesquisa que desenvolvemos (detalhada adiante) propõe um olhar sobre a diversidade de paisagens, cardápios e políticas envolvidas no abastecimento alimentar de uma determinada localidade. A diversidade de paisagens produtoras de alimentos, por exemplo, pode ser orientada pelos princípios da diversidade ecológica citados anteriormente ou se ver afetada pelo predomínio exclusivo de um princípio de produtividade que resulta em grandes superfícies cobertas com monoculturas de alimentos ao lado de outras com cultivos mais biodiversos em pequena e média escala de produção. Quanto aos cardápios alimentares, nota-se uma tendência à padronização da alimentação, seja pelo acesso facilitado a alimentos de baixo custo e qualidade, seja por mudanças no estilo de vida. Porém, ao mesmo tempo, alimentos locais, típicos e frescos passam a ser valorizados, coexistindo com alimentos industrializados e processados nas refeições diárias, conforme apontado por autores como Morgan, Marsden e Murdoch (2006).

No campo das políticas públicas, também existe uma diversidade de programas e ações direcionados à produção e ao consumo de alimentos, desde os subsídios à importação para indústrias alimentícias multinacionais até programas institucionais de aquisição de alimentos da agricultura familiar, passando por políticas que determinam a pesquisa, a assistência técnica e o crédito para os diferentes modelos de agricultura. No contexto do presente estudo, é fundamental considerarmos não apenas a diversidade de paisagens, cardápios e políticas que compõem o abastecimento alimentar no Brasil, mas também as interações entre seus elementos, as quais determinam as relações entre os diferentes sistemas alimentares coexistentes.

Um segundo elemento que requer precisão conceitual e melhor tratamento analítico diz respeito à interação entre diferentes sistemas alimentares ou a inserção de redes alimentares (*food networks*) no abastecimento, tema abordado por diversos autores como Goodman, Dupuis e Goodman (2012), Marsden, Banks e Bristow (2000)

e Morgan, Marsden e Murdoch (2006). Encontra-se, nesses trabalhos, a proposta do denominado “localismo reflexivo”,<sup>2</sup> da qual extrairemos apenas os elementos mais diretamente ligados ao nosso tema.

Goodman, Dupuis e Goodman (2012) propõem a compreensão reflexiva e processual da política dos alimentos (*food politics*) no plano local, política assumidamente imperfeita, associada a uma concepção igualmente reflexiva de justiça alimentar (*food justice*). Ressalte-se, desde logo, o deslocamento do foco convencional nas políticas alimentares (*food policies*) para tratar da política dos alimentos, o que implica a valorização dos atores envolvidos e dos processos necessariamente abertos que se dão a propósito dos alimentos ou, em nosso enfoque, do abastecimento alimentar.

A necessidade de reflexão crítica em relação aos sistemas alimentares locais e às estratégias de aproximação da produção ao consumo, ressaltada pelos autores, leva ao argumento de que essa perspectiva, por si só, não garante uma produção de alimentos mais justa, igualitária ou saudável. Ademais, faz parte da abordagem proposta ter em conta a proliferação de expressões híbridas no abastecimento alimentar a partir das interfaces entre os sistemas tidos como convencionais ou alternativos. Ainda que existam tensões, por exemplo, entre os sistemas alimentares mais localizados e a indústria de alimentos, os autores acreditam que os fluxos e as dinâmicas entre mercado e movimentos sociais são parte de um processo dinâmico e dialético. Nesse contexto, valores como justiça social e sustentabilidade ecológica coexistiriam na prática com o sistema capitalista hegemônico, portanto as transformações ocorreriam dentro deste através de uma expressão cada vez maior dos híbridos formados entre o sistema alternativo e o convencional.

Sendo assim, cada vez mais, estratégias de um grupo estariam sendo usadas pelo outro: supermercados tentam uma aproximação com consumidores e produtores locais, assim como cadeias locais de qualidade alternativa se estendem para mercados nacionais e internacionais. Isso significa que as interfaces produtor-consumidor estariam se tornando cada vez mais complexas e diversas em termos de produtos, tipos de relações e modos de organização. Dessa forma, seria difícil estabelecer, na prática, fronteiras entre alternativo e convencional, assim como se tornam extremamente simplistas a caracterização do convencional ligado a grandes empresas em escala global e dominado pela agricultura produtivista e o alternativo ligado a mercados locais e a uma abordagem mais ecológica para a agricultura. O mais importante seriam as interações entre esses dois sistemas, a partir das quais são criados novos e ainda mais complexos “mundos da comida”.

Os autores abordam as diferentes origens e destinos dos alimentos que consumimos, classificando alguns deles como globais, outros como locais e outros ainda como uma combinação de ambos, o que estaria aumentando a fragmentação e a diferenciação do mercado de alimentos. Acreditam que a globalização do gosto e a preocupação crescente com a qualidade dos alimentos, inicialmente percebidas como características de sistemas alimentares opostos, podem ser complementares. Sendo assim, questionam as previsões futuristas que sugerem a completa artificialização da alimentação, confrontando-as à crescente preocupação com a qualidade.

No entanto, ressaltam que ainda predominam as dificuldades das redes alternativas diante das pressões do sistema dominante no que se refere, principalmente, ao baixo custo e à padronização dos alimentos industrializados. Sendo assim, muitas vezes, produtos locais com qualidades específicas ficam restritos ao consumo elitizado e inacessíveis para a maior parte da população. Outro ponto importante diz respeito à importância que a agricultura convencional teve para o suprimento de alimentos baratos e acessíveis à grande maioria das pessoas. Contudo, ponderam ser conveniente contabilizar as consequências desse modo de produção, ou seja, os custos sociais, ambientais e para a saúde humana implícitos no sistema convencional de produção de alimentos.

Por fim, os autores concluem que formas alternativas de organização social podem coexistir e coevoluir com a sociedade capitalista contemporânea e que a transformação depende da incrustação ainda mais profunda de valores alternativos nas práticas diárias de abastecimento alimentar e circuitos globais de comércio. Porém, ressaltam que o jogo estará perdido caso se aposte somente na definição de alternativo e local para a formulação de políticas para sistemas alimentares. A rearticulação das políticas alimentares deve ser feita a partir de uma

2 Esse tipo de proposição integra ou se alimenta de abordagens como as de Giddens (1991) sobre a reflexividade da vida social moderna, na qual pensamento e ação são constantemente refratados entre si, ou como a de Lash e Urry (1994), que propõem uma “sociologia da reflexividade inter-nacional e local” que tenha em conta os sentidos cognitivo e estético da reflexividade. Para Goodman, Dupuis e Goodman (2012, p. 30), a reflexividade não é um conjunto de valores, mas um processo pelo qual as pessoas perseguem objetivos reconhecendo a imperfeição de suas ações.

percepção do mundo como relacional e baseado em processos (em vez de perfeccionismos), de uma visão contestadora e crítica de aperfeiçoamento e constante construção.

## O abastecimento alimentar no território Sertão do São Francisco

Faremos agora uma breve apresentação da pesquisa em andamento no território Sertão do São Francisco, no estado da Bahia, escolhido como um primeiro estudo de caso no qual pretendemos aplicar e aprimorar a abordagem de SAD aqui proposta. O estado da Bahia é pioneiro na implementação de uma política territorial e estadual de segurança alimentar e nutricional, ambas com reflexos na questão do abastecimento alimentar, priorizando o acesso a alimentos saudáveis e o desenvolvimento social e econômico das localidades em bases sustentáveis. O estado se encontra subdividido em 27 territórios de identidade,<sup>3</sup> reconhecidos pelo governo da Bahia a fim de identificar prioridades temáticas a partir da realidade local de cada unidade territorial, consolidando-as como objeto de planejamento e implantação de políticas públicas. Em 2015, o estado cria o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional para implementação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.<sup>4</sup>

A população do estado apresentou uma melhoria na qualidade de vida geral devido à implementação de políticas sociais nos últimos anos, principalmente relacionadas à transferência de renda e de tecnologias sociais de acesso a água. No entanto, persistem casos de insegurança alimentar, os quais refletem condições nutricionais, socioeconômicas e de desenvolvimento humano da população, conforme observado no Diagnóstico da Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia, realizado em 2015.

Destacam-se as diversas iniciativas de produção e consumo local de alimentos, apoiadas por programas do governo do estado e ONGs, que podem oferecer uma alternativa para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade da alimentação da sua população. Acredita-se que uma maior articulação das ações envolvendo a produção e o consumo de alimentos nos territórios e entre eles, cuja unidade poderia se dar em torno de uma política de abastecimento que atendesse aos preceitos da SSAN, propiciaria o fortalecimento e a expansão dessas iniciativas.

O território Sertão do São Francisco,<sup>5</sup> especificamente, foi eleito como estudo de caso para essa pesquisa por apresentar uma diversidade de sistemas alimentares coexistentes que se refletem na variedade de dinâmicas envolvidas no seu abastecimento alimentar. Os diferentes sistemas alimentares do território podem ser caracterizados a partir da diversidade de paisagens, cardápios e políticas que envolvem a produção de alimentos e a alimentação local. A paisagem do território é marcada pela fruticultura irrigada de média e larga escala para exportação e consumo nacional, pela monocultura de cana-de-açúcar e pela agricultura familiar de sequeiro, adaptada ao ambiente de caatinga. O cardápio local contempla alimentos típicos regionais como a “carne de bode” e a farinha de mandioca, mas também alimentos industrializados que favorecem uma tendência à padronização dos hábitos alimentares em nível global. A variedade de políticas e ações envolvendo os alimentos e a alimentação inclui programas de acesso a água (pequenas cisternas e grandes obras de irrigação), fortalecimento da agricultura familiar diversificada e subsídios para a fruticultura de exportação.

<sup>3</sup> O programa Territórios de Identidade foi instituído pelo Decreto 12.354, de 25 de agosto de 2010, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social dos municípios do estado da Bahia. No artigo 1º desse decreto, os territórios de identidade são conceituados como um agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido por sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial.

<sup>4</sup> O Decreto nº 14.684, de 1º de agosto de 2013, homologa a resolução nº 02/2013, que aprova a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, criada pela Lei nº 11.046, de 20 de maio de 2008.

<sup>5</sup> O território SSF é formado por 10 municípios: Juazeiro, Casa Nova, Curaçá, Sento Sé, Pilão Arcado, Remanso, Campo Alegre de Lurdes, Canudos, Sobradinho e Uauá. Residem no território 486.673 pessoas (de acordo com o censo de 2010), distribuídas em uma área de 61.778 km<sup>2</sup>, sendo que 44% estão em Juazeiro, maior município do território em contingente populacional e dinâmica econômica e urbana (LASA e SANTOS, 2008). O SSF teve seu processo de colonização iniciado ainda na metade do século XVI e, desde esse período, o rio São Francisco constituiu a principal via de acesso ao território e importante meio de sobrevivência de seus habitantes (CEZIMBRA, 2008).

Localiza-se em Juazeiro, principal município do território, uma Central de Abastecimento (Ceasa) muito significativa para o abastecimento alimentar do território em questão e de outras regiões do Nordeste. Também estão presentes no território grandes redes de supermercado, distribuidoras e empacotadoras de alimentos, cuja instalação recente provocou mudanças significativas no abastecimento alimentar local. Já os alimentos produzidos localmente em menor escala circulam através de uma rede informal de comercialização, os grupos de produtores tendo sido fortalecidos por programas de compras institucionais como o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), além da instalação recente de um espaço de economia solidária para a comercialização dos produtos locais.

A seguir, são apresentadas algumas questões que surgiram a partir de um trabalho de campo exploratório realizado no território Sertão do São Francisco em fevereiro de 2016. Encontram-se divididas em cinco blocos temáticos e apresentam as principais reflexões realizadas a partir de entrevistas com alguns importantes atores que compõem o abastecimento alimentar no território. Devemos lembrar que o conceito de abastecimento alimentar utilizado nesta pesquisa diz respeito ao conjunto de atores e ações que medeia a interação entre acesso e produção de alimentos, o que implica considerar a produção, a distribuição e o consumo de alimentos, bem como atividades correlatas envolvendo educação, saúde, pesquisa e assistência técnica, entre outros.

### *A agricultura familiar no território*

O território compreende duas situações distintas no que se refere à agricultura familiar: os agricultores da área de sequeiro, caracterizados pela diversificação da produção, e os agricultores da área irrigada (perímetros irrigados), que cultivam sobretudo frutas com maior escala produtiva e especialização para atender ao mercado exportador e abastecer o mercado interno. Nos municípios localizados na margem do rio São Francisco é comum a atividade de pesca.

As áreas de sequeiro, que receberam, em sua maior parte, tecnologias para captação de água, como as cisternas rurais, caracterizam-se pela caprinocultura, ovinocultura, apicultura, criação de galinhas, extrativismo de frutas nativas e cultivo de feijão, milho, mandioca e palma (LASA e SANTOS, 2008; CEZIMBRA, 2008). A questão que surge neste tópico perpassa a necessidade de uma caracterização das diferentes formas que assume a agricultura familiar no território, bem como sua inserção mercantil e seu papel no abastecimento local.

### *Alimentos locais, macroclima e microclimas: diversidade e adversidades*

Localizado na região semiárida, com clima quente e seco, o bioma predominante no território SSF é a caatinga, que se caracteriza pela vegetação caducifólia (que perde as folhas), estratégia de adaptação ao clima que permite sua sobrevivência nos longos períodos secos (LASA e SANTOS, 2008). A diversidade de microclimas presentes no território confere particularidades à produção e à diversidade de espécies agrícolas, algumas delas muito resistentes ao ambiente de caatinga. No entanto, a região também é marcada pelas características do macroclima semiárido, que pode apresentar períodos de seca prolongados. Nesses períodos, a produção de espécies alimentícias como milho, feijão, macaxeira e abóbora diminuem significativamente, fato que coloca em xeque a manutenção da quantidade e da diversidade na produção familiar local de alimentos tanto para a segurança alimentar das próprias famílias rurais quanto do ponto de vista do abastecimento da população do território.

Nesse contexto, é importante para esta pesquisa conhecer quais são as estratégias adotadas pelos agricultores e técnicos para a promoção da agricultura familiar na região num contexto de adversidades. Pretende-se identificar os principais entraves para sua manutenção e as principais vantagens que oferece do ponto de vista da qualidade da alimentação e da soberania e segurança alimentar e nutricional.

### *Modelos de abastecimento e origem dos alimentos*

No território SSF, ocorre uma diversidade de formas de abastecimento de alimentos, conforme já citado anteriormente, envolvendo fluxos e dinâmicas distintas, como o comércio informal de alimentos locais e a oferta de gêneros oriundos de outros países, o que garante a oferta de alimentos à sua população. No entanto, acredita-se que a instalação recente de grandes redes de supermercados, distribuidoras e empacotadoras de alimentos no território provocou mudanças significativas na aquisição dos alimentos e, consequentemente, na alimentação.

Esses estabelecimentos, assim como a já mencionada Ceasa localizada em Juazeiro, concentram alimentos de diversas regiões do Brasil e de outros países e abastecem os estabelecimentos comerciais do território.

Em diálogo com a literatura que trata da procedência dos alimentos como garantia para estabelecer sua segurança e qualidade, questiona-se se os alimentos consumidos no território seriam “sem origem” devido às dificuldades de se precisar a procedência dos gêneros adquiridos nos comércios locais. Importante nesse contexto seria conhecer os fatores que determinam a compra de alimentos efetuada pelas grandes redes atacadistas e verificar se a produção familiar local de alimentos é de alguma forma considerada por elas.

### *Cardápio local: mudanças e permanências*

Parece haver uma combinação de alimentos típicos/tradicionais com alimentos padronizados/industrializados no cardápio local, seja pela chegada de novos moradores na região, portanto de novos hábitos alimentares, seja pelo acesso facilitado a certos tipos de alimentos ou pela valorização da qualidade de outros. É válido ressaltar o fato de ainda ser marcante na região a presença de povos e comunidades tradicionais, como as comunidades de fundo e de feixe de pasto, vazanteiros, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, entre outros, que contribuem para a diversidade cultural do território, incluindo suas práticas alimentares (CARVALHO, 2010). Além disso, a região se tornou foco de imigração devido à elevação da economia pelos projetos de irrigação, essencialmente Juazeiro, que recebe pessoas de diversas partes do Brasil, com seus hábitos alimentares específicos (LASA e SANTOS, 2008). Nesse contexto, observa-se uma valorização da cultura alimentar local, baseada em alimentos como “cuscuz”, farinha de mandioca, “carne de bode” e peixe, ao mesmo tempo que, aqui também, se manifesta a tendência mais geral de consumo de alimentos processados e “sem origem”, como pão de trigo, frango de granja e embutidos. Percebe-se inclusive uma adaptação das receitas culinárias típicas da região a partir da incorporação de ingredientes industrializados. Assim, tornam-se objeto de interesse para esta pesquisa as principais mudanças que ocorreram na alimentação local, sua possível relação com a situação de (in)segurança alimentar registrada para o território, bem como as percepções dos consumidores em relação a essas transformações e sua relação com aspectos como saúde, meio ambiente e economia local.

### *Agricultores como consumidores de alimentos*

As políticas sociais de transferência de renda e as tecnologias sociais de acesso a água teriam garantido melhorias significativas na qualidade de vida das famílias rurais no semiárido nordestino, incluindo o SSF. Ainda que a produção familiar de alimentos tenha diminuído nesse mesmo período devido às condições climáticas locais, a população rural permaneceu em suas moradias devido à introdução de tecnologias sociais como as cisternas e de benefícios como o programa Bolsa Família. No entanto, a alimentação nas áreas rurais, assim como na área urbana, teria sofrido mudanças no que se refere à aquisição de produtos industrializados e processados. Muitos agricultores comercializam toda a sua produção e adquirem alimentos para a sua família no mercado, seja em função dos preços relativos – custo relativamente menor dos alimentos convencionais encontráveis no mercado diante da valorização do produto local típico –, seja devido à aquisição de novos hábitos alimentares resultante de diversos fatores, entre os quais a elevação do poder de compra promovida por programas públicos.

Este ponto evidencia uma questão importante a ser verificada pela pesquisa que se relaciona com uma eventual tendência, nessa região, de os alimentos com qualidades específicas (típicos, locais, agroecológicos) serem acessados por um tipo específico ou diferenciado de consumidor enquanto se reduz seu consumo entre os próprios produtores. Nesse caso, também é preciso verificar a percepção desses agricultores quanto à sua própria alimentação: se ela estaria mais ou menos diversificada atualmente e também quanto às relações entre as transformações na alimentação com aspectos como saúde, meio ambiente e economia local.

### *Indicações metodológicas de pesquisa de campo*

Para responder às indagações surgidas na pesquisa de campo exploratória, estão sendo construídos indicadores, mapeados os principais atores que atuam no abastecimento alimentar do território e elaborado um roteiro para as respectivas entrevistas. A continuidade da pesquisa englobará tanto dados quantitativos quanto qualitativos, na forma de um estudo de caso abrangendo os municípios que compõem o território, especialmente Juazeiro. Para caracterizar as dinâmicas e os fluxos do abastecimento alimentar no território SSF, suas paisagens, seus car-

dápios e suas políticas, foram estabelecidos quatro tópicos orientadores com procedimentos de coleta de dados específicos, conforme listados no Quadro 1.

Claro está que a metodologia de pesquisa visando operacionalizar o enfoque aqui proposto demanda um procedimento de escolha dos cardápios e dos produtos sobre os quais podem ser aprofundados os aspectos do abastecimento alimentar do território que se pretende destacar, tendo-se igualmente em conta a presença ou as possibilidades de envolvimento da agricultura familiar. Essas escolhas devem ser feitas na medida em que avançem as coletas de dados previstas nos tópicos do Quadro 1. Esses dados serão cotejados com as informações compiladas no Diagnóstico de Segurança Alimentar e Nutricional realizado para o território SSF em 2015, no qual são utilizados 24 indicadores para avaliar a segurança alimentar e nutricional do território a partir do acesso a renda, saneamento básico, escolaridade, serviços de saúde, entre outros.<sup>6</sup> Dessa forma, pretende-se discutir sobre as mudanças na oferta de alimentos e na alimentação e suas relações com a situação de (in)segurança alimentar e nutricional no território, bem como sobre as interações entre diferentes sistemas alimentares que poderiam promover o acesso à alimentação saudável.

Quadro 1

Tópicos orientadores da caracterização do abastecimento alimentar no SSF	Procedimentos de coleta de dados
1. CARDÁPIOS Caracterização dos cardápios locais e consumidores.	Grupos focais com atores do abastecimento para montagem do cardápio local. Questionários com profissionais responsáveis pela elaboração dos cardápios nas escolas e nos restaurantes e com gerentes de equipamentos de varejo sobre o perfil de compra dos clientes.
2. FLUXOS E DINÂMICAS Descrição das dinâmicas de abastecimento local, das cadeias e circuitos alimentares e dos estabelecimentos que comercializam alimentos.	Visitas aos principais estabelecimentos comerciais e equipamentos de varejo. Entrevistas com responsáveis pelas compras de alimentos (feirantes, gerentes de compras, permissionários da Ceasa).
3. PAISAGENS Caracterização das paisagens produtivas, do ambiente e dos produtores de alimentos.	Visitas de campo a propriedades rurais e entrevistas com produtores de alimentos. Entrevistas com técnicos que atuam na assistência técnica e extensão rural (secretarias e ONGs).
4. POLÍTICAS Descrição das políticas e instituições relacionadas ao abastecimento alimentar no contexto da conjuntura política e dos fatores macroeconômicos vigentes.	Acompanhamento das reuniões da Secretaria Territorial da Agricultura Familiar (Setaf) e de espaços participativos de monitoramento das políticas. Entrevistas com técnicos da Setaf, Secretaria da Agricultura, STR, ONGs Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPA) e Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (Sasop), entre outros.

Fonte: elaboração própria.

Cabe, por fim, retomar o esclarecimento já feito de que a incorporação, neste texto, de uma seção específica sobre o abastecimento alimentar no território do SSF tem o sentido de antecipar indicações metodológicas para a pesquisa de campo, em princípio úteis para a replicação desse enfoque em outras localidades ou territórios, que possam contribuir para a elaboração de estratégias de abastecimento alimentar que considerem os princípios e as dimensões da SSAN.

## Referências

BAHIA. Casa Civil. *Decreto nº 12.354*. Institui o Programa Territórios de Identidade e dá outras providências. Salvador, 25 ago. 2010.  
\_\_\_\_\_. *Decreto nº 14.684*. Homologa a Resolução nº 02/2013 do GGSAN, que aprova a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – Pesan. Salvador, 1º ago. 2013.

<sup>6</sup> O território Sertão do São Francisco obteve, como resultados na avaliação da SAN, índices de 20% de insegurança alimentar leve e 80% de insegurança alimentar moderada, conforme o Diagnóstico da Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia realizado em 2015.

BAHIA. Grupo Governamental de Segurança Alimentar e Nutricional (GGSAN). Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia (Consea). *Diagnóstico da Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia*. Salvador, 2015. Disponível em: <http://www.casacivil.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=33>.

BÉLIK, W.; MALUF, R. S. Introdução. In: In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: Unicamp; Redcapa, 2000.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 11.346/2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 15 set. 2006.

BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; MALUF, R. S. (Orgs.). *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ceresan/UFRRJ, 2006. (Relatório técnico, 2). Disponível em: [www.ufrrj.br/cpda/ceresan](http://www.ufrrj.br/cpda/ceresan).

CARVALHO, L. D. *Ressignificação e reapropriação social da natureza: práticas e programas de convivência com o semiárido no território de Juazeiro (Bahia)*. Tese (doutorado em Geografia). São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe, Núcleo de Pós-graduação em Geografia e Pesquisa, 2010. 342f.

CEZIMBRA, C. *Plano Safra Territorial do Território Sertão do São Francisco (BA)*. Salvador: MDA/SDT, 2008.

COLONNA, P.; FOURNIER, S.; TOUZARD, J.-M. Food Systems. In: ESNOUF, C.; RUSSEL, M.; BRICAS, N. (Eds.). *Food system sustainability: insights from DuALIne*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 69-100.

DECLERCK, F. Harnessing biodiversity: from diets to landscapes. In: FANZO, J. et al. (Eds.). *Diversifying food and diets: using agricultural biodiversity to improve nutrition and health*. Oxon, Reino Unido: Routledge, 2013. p. 17-35.

Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar - Declaração Final. Havana (Cuba), Palácio de Convenciones, 07 de Setembro de 2001.

FRIEDMAN, H. Uma economia mundial de alimentos sustentáveis. In: BÉLIK, W.; MALUF, R. S. (Orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: Unicamp; Redcapa, 2000. p. 37-63.

GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.

GOODMAN, D.; DUPUIS, E. M.; GOODMAN, M. K. *Alternative food networks: knowledge, place and politics*. Londres: Routledge, 2012.

HEYWOOD, V. H. Overview of agricultural biodiversity and its contribution to nutrition and health. In: FANZO, J. et al. (Eds.). *Diversifying food and diets: using agricultural biodiversity to improve nutrition and health*. Oxon, Reino Unido: Routledge, 2013. p. 35-68.

LASA, C. G.; SANTOS, E. O. C. *Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do território Sertão do São Francisco (BA)*. Salvador: MDA/SDT, 2008.

LASH, S.; URRY, J. *Economies of signs and space*. Londres: Sage Publications, 1994.

MALASSIS, L. *Nourrir les Hommes*. Paris: Flammarion Dominosp, 1994.

MALUF, Renato S. A política de abastecimento, a soberania e a segurança alimentar e nutricional. In: CONAB. *Agricultura e abastecimento alimentar: políticas públicas e mercado agrícola*. Brasília: Conab, 2009. p. 109-120.

MALUF, Renato S. *Diretrizes e componentes de uma política nacional de abastecimento alimentar e questões de implementação*. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA/Oppa/GPAC, 2015. (Texto de Conjuntura, 8).

MARSDEN, T.; BANKS, J.; BRISTOW, G. Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. *Sociologia Ruralis*, v. 40, n. 4, p. 424-438, 2000.

MORGAN, K.; MARSDEN, T.; MURDOCH, J. *Worlds of food – place, power and provenance in the food chain*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

RASTOIN, J. L.; GHERSI, G. *Le système alimentaire mondial: concepts et méthodes, analyses et dynamiques*. Paris: Éditions Quae, 2010.

# As biotecnologias: repercussões no sistema agroalimentar e para a agricultura familiar

John Wilkinson

## Introdução

Este artigo pretende apresentar uma visão sintética do surgimento das novas biotecnologias, bem como as reações e os impactos que provocaram tanto nos países do Norte quanto nos do Sul, especialmente no Brasil, destacando as suas implicações para a agricultura familiar. Na primeira seção, tratamos da sua emergência nos Estados Unidos e na Europa, do seu alcance inicial, dos seus impactos, sobretudo na indústria à montante da agricultura, e do início das suas contestações. Em seguida, discutimos as propostas para se alavancar as novas biotecnologias em favor da agricultura em pequena escala, as chamadas políticas e estratégias *pro-poor* que visam, em especial, ao continente africano, com a *gene revolution* cumprindo agora o papel da *green revolution* nos casos da Ásia e da América Latina. Na terceira seção, recuperamos o histórico da entrada e da difusão clandestinas das sementes transgênicas no Brasil, bem como a sua regulamentação e legalização. Na seção seguinte, descrevemos o quadro institucional que se consolida no Brasil para regular os transgênicos, bem como os movimentos anti-OGMs que se iniciaram com sua entrada no país e que continuam ativos até os dias de hoje. Na penúltima seção, avaliamos a difusão atual dos transgênicos no Brasil e concluímos com algumas reflexões a respeito de suas implicações para a agricultura familiar e a elaboração de políticas para esse setor.

## Surgimento das novas biotecnologias

O potencial revolucionário das técnicas de extração, inserção e expressão de genes entre espécies que não se reproduzem sexualmente, dominadas a partir dos anos 1970, foi imediatamente percebido pela comunidade científica. Numa reunião em Asilomar, Califórnia, em 1975, a comunidade científica relevante optou por impor uma moratória para a liberação de organismos geneticamente modificados (OGMs) e elaborou regras para garantir a segurança na pesquisa laboratorial. No entanto, já em 1980, uma decisão da Suprema Corte aceitou o pedido de patenteamento de um microrganismo geneticamente modificado no caso Chakrabarty. No mesmo ano, foi aprovada a patente Cohen-Boyer, que fundamentou a técnica da transgênica, e também o Bayh-Dole Act, legislação que estabeleceu que os resultados da pesquisa pública poderiam ser patenteados pela própria universidade ou por empresas privadas envolvidas na pesquisa. Com essas três decisões, estavam reunidas todas as bases para o surgimento de uma indústria pautada nas novas biotecnologias (KENNEY, 1986).

Entre os atores do sistema agroalimentar, foi a indústria de insumos químicos que mais rapidamente percebeu o potencial dessa nova tecnologia. Enquanto a base científica e tecnológica da indústria de sementes foi o melhoramento trazido pela genética a partir dos fenótipos, a indústria química já trabalhava em nível molecular. A partir da patente Cohen-Boyer e do Bayh-Dole Act, dezenas de empresas de biotecnologia surgiram a partir das universidades, estimuladas pela disponibilidade de capital de risco (*venture capital*), dentre as quais as mais destacadas foram a Genentech, na área farmacêutica, e a Calgene, na genética agrícola. Os altos custos e as incertezas envolvidas para levar um produto do laboratório ao campo se tornaram, porém, intransponíveis e, uma após a outra, essas *startups* foram sendo compradas por grandes empresas do setor químico e farmacêutico que, em seguida, adquiriram as empresas líderes do setor de sementes e de genética animal. Com isso, as indústrias de

sementes e de genética animal perderam a sua autonomia e se tornaram divisões das grandes empresas do setor químico (GOODMAN, SORJ e WILKINSON, 1987).

Os primeiros produtos comercializados no setor agroalimentar foram hormônios de crescimento, leveduras, enzimas, quimosina e, sobretudo, sementes (soja, milho e algodão) com gene resistente ao agrotóxico Roundup ou ao *Bacillus thuringiensis* (Bt), uma peste que infesta especialmente o algodão. Leveduras e enzimas se tornaram imediatamente alvo de técnicas de engenharia genética e, por serem absorvidas ou descartadas no processo produtivo, nunca foram objeto de contestação. O mesmo ocorreu em relação à enzima quimosina, utilizada na produção de queijos. Por outro lado, o hormônio de crescimento bovino somatotropina (BST), utilizado no gado para aumentar a produção de leite, foi alvo de grande contestação (BUTTEL, 1998). Aprovado nos Estados Unidos e comercializado por quatro das grandes empresas químico-farmacêuticas, o uso desse hormônio foi proibido em muitos países, com destaque para a União Europeia, e alvo de mobilizações, sobretudo nos Estados Unidos. No Brasil, o BST é liberado, enquanto na Argentina é proibido, ao contrário do que aconteceu no caso da soja transgênica (FERREIRA FILHO, 2012).

O potencial revolucionário da engenharia genética foi imediatamente percebido pelos cientistas e pela indústria química que, em apenas uma década, se apoderou da tecnologia, das pequenas *startups* e, mais tarde, absorveria a indústria de sementes e de genética animal (WILKINSON, 1993). No entanto, essas expectativas foram se revertendo à medida que o alcance científico-tecnológico se limitava efetivamente à manipulação de genes individuais e que o tempo entre a atividade no laboratório e a passagem ao mercado ia se alongando (FANFANI, GREEN e ZUÑIGA, 1993; BUTTEL, 1998).

A esses desafios técnicos e mercadológicos logo se acrescentaram movimentos de oposição advindos tanto de forças sociais do campo quanto de movimentos em torno dos interesses dos consumidores. A União Europeia, em particular, tornou-se avessa a inovações nessa seara, atingida por repetidos “pânicos alimentares”, especialmente no setor de carnes – “vaca louca”, dioxina nas rações de frango e suínos, *foot and mouth* (FONTE, 2002). Ao mesmo tempo, o discurso da qualidade alimentar, a hegemonia dos supermercados e a promoção do consumidor, em um contexto em que argumentos com base em maior produtividade não tinham grande apelo diante da superprodução agrícola na UE, criaram um ambiente favorável à contestação de alimentos “Frankenstein”, como foram batizados os transgênicos pelos tabloides ingleses (MORGAN, MARSDEN e MURDOCH, 2006). Na França, uma importante campanha contra alimentos industrializados (*malbouffe*) liderada por um militante movimento “camponês” (*paysan*), chefiado por José Bové, também se dirigiu contra os transgênicos, chegando até mesmo a arrancar cultivos transgênicos de campos experimentais (uma tática que seria retomada no Brasil). Passados 30 anos, a oposição aos transgênicos na Europa continua firme (BOUCHET, 2005).

## Biotecnologias *pro-poor*?

Em forte contraste com essa polarização, a comunidade internacional envolvida com a cooperação para o desenvolvimento (IFPRI, CGIAR, FAO) identificou nas novas biotecnologias uma oportunidade única para enfrentar o grande desafio de manter uma oferta adequada de alimentos em face do crescimento global da população. Dadas as restrições à incorporação de novas terras, esse desafio teria de ser enfrentado mediante o aumento da produtividade, sobretudo no continente africano, onde se concentra o maior aumento populacional. Esse continente não se beneficiou da revolução verde (*green revolution*), que exigia uma disponibilidade grande de água, mas teria condições de se integrar à revolução genética (*gene revolution*), que prometia soluções contra o estresse hídrico, uma situação típica de grande parte de seu território. No contexto africano, argumentava-se igualmente que as novas biotecnologias poderiam ser incorporadas pela pequena produção ali predominante por serem neutras em termos de escala, com a tecnologia embutida nas sementes (JUMA, 2011).

A Monsanto e a Syngenta, empresas líderes no novo mercado global de transgênicos, desenvolveram iniciativas especificamente dirigidas a pequenos produtores. No final dos anos 1990, a Monsanto implementou um programa para *smallholders* que constituiu algo mais do que um simples *marketing* ao abranger 21 projetos e 13 países, com um total de 320 mil produtores. As avaliações desse programa apontam para um esforço significativo, por parte da Monsanto, em promover a adoção das suas variedades transgênicas dentro de uma visão tradicional de extensão rural, com o fornecimento de novos conhecimentos e tecnologias que possibilitariam

uma transição para a produção comercial de *commodities* (SCOONES, 2002). Nesse período, os mercados de países em desenvolvimento se tornaram interessantes diante da crescente oposição aos transgênicos na Europa. No entanto, tardou pouco para que uma forte oposição aos transgênicos se desenvolvesse também nesses países, sobretudo com o lançamento da tecnologia Terminator, que ameaçou eliminar a autonomia genética da agricultura tradicional (FRANCE-PRESSE, 2015).

No mesmo período, a Astra Zeneca e, mais tarde, a Syngenta disponibilizaram uma variedade de arroz com betacaroteno, produto da engenharia genética, visando combater deficiências em vitamina A. Os produtores agrícolas nos países em desenvolvimento podiam usar “livremente” essa variedade e, até certo patamar, também comercializar o produto. Tal iniciativa, imediatamente apoiada por outras empresas de engenharia genética, inclusive a Monsanto, parecia ser uma resposta tanto às críticas relativas à apropriação privada dessa tecnologia via patentes quanto à associação exclusiva dos transgênicos à viabilização dos mercados de agrotóxicos. De fato, toda essa tecnologia, que tinha que lidar com 70 patentes no seu desenvolvimento, foi produto de pesquisa pública. Embora dessa vez a variedade transgênica em questão estivesse relacionada a uma questão fundamental de saúde em países em desenvolvimento – a cegueira que resulta dessa deficiência vitamínica –, os seus benefícios sofreram fortes questionamentos. Em primeiro lugar, essa solução foi criticada por continuar a difundir um modelo de monocultura responsável pela eliminação da diversidade da produção agrícola, precisamente a fonte dessa e de outras vitaminas. Em segundo lugar, por se tratar de uma variedade melhorada, ela se dirigiria preferencialmente ao setor mais integrado ao mercado, que é menos atingido por essa carência vitamínica (GREENPEACE, 2013).

Em 2010, a rede pública internacional de pesquisa agrícola CGIAR, que se distancia, atualmente, do seu objetivo original de produzir bens públicos ao priorizar parcerias público-privadas, recebeu como membro a Gates Foundation. Essa fundação talvez seja hoje a maior financiadora de pesquisa agrícola, tendo, entre os seus objetivos, o desenvolvimento de 400 novas variedades melhoradas para a África, com investimentos de até US\$ 1,1 bilhão. Antes mesmo de se juntar à CGIAR, a Fundação já havia investido US\$ 260-270 milhões nos centros de pesquisa do grupo. O seu objetivo global é retirar 15 milhões de pessoas da linha da pobreza, apostando em novos aportes da ciência e da tecnologia, com destaque para as biotecnologias de ponta. Inicialmente, seu foco recaía sobre as grandes *commodities* tradicionais – arroz, milho, trigo –, mas, atualmente, o melhoramento genético se volta igualmente para produtos regionais e locais – painço, sorgo, cassava (SHARMA, 2010). Outras parcerias público-privadas em colaboração com instituições africanas e programas como a Aliança para uma Revolução Verde na África, liderada por Kofi Annan (AFRICAN GREEN REVOLUTION FORUM, 2010), também apostam na aplicação de biotecnologia de ponta para incrementar a produtividade de cultivos típicos da agricultura em pequena escala.

O setor de maior difusão de variedades transgênicas entre os pequenos produtores tem sido o de algodão, com a disseminação, em vários países (destaque para a China, a Índia e a África do Sul), na primeira década do novo milênio, de uma variedade de algodão da Monsanto que contém o gene do *Bacillus thuringiensis* (Bt) contra ataques de pestes. Na Índia, trata-se de seis milhões de hectares e 3,8 milhões de pequenos produtores; na China, de 3,8 milhões de hectares e 7,1 milhões de produtores; na África do Sul, numa escala bem menor, de 10 mil hectares e três mil pequenos produtores (GLOVER, 2010). Essas experiências têm sido avaliadas positivamente em muitos estudos e vistas como uma confirmação da validade de estratégias de biotecnologia *pro-poor*. Numa análise de 46 estudos publicados em revistas com *peer review*, Glover conclui que esse otimismo é precipitado. O autor aceita que, com o uso dessa variedade, a resistência ao ataque do *bollworm* e as produtividades médias tenham aumentado. Por outro lado, argumenta que o impacto do quadro institucional de extensão rural não foi devidamente levado em conta, tampouco a heterogeneidade dos produtores. Há indícios de que a variedade Bt foi preferencialmente adotada por produtores mais bem situados e mais integrados aos mercados.

Outra iniciativa nesse esforço de alavancar as novas biotecnologias em benefício de pequenos produtores e de estratégias de desenvolvimento local talvez seja o Programa de Cooperação Holanda-Índia. Guido Ruivenkamp, da Universidade de Wageningen, é o mentor dessa iniciativa e tem trabalhado desde os anos 1980 para colocar os avanços da biologia molecular a serviço de comunidades locais como ferramenta de desenvolvimento. Nesse intuito, defende a aplicação da estratégia de *open source* às biotecnologias, adotada com sucesso, no caso da informática, para o desenvolvimento de programas de melhoramento genético em modelos de pesquisa parti-

cipativa baseada em prioridades definidas pelas comunidades locais. Argumenta-se que muitas tecnologias chave da biotecnologia já caíram no domínio público e que as técnicas da genômica oferecem instrumentos poderosos para o melhoramento, mesmo sem recorrer à transgenia (RUIVENKAMP e JONGERDEN, 2010).

## A entrada e a consolidação dos OGMs no Brasil

Com base em um estudo da própria Monsanto, o governo argentino autorizou a comercialização da variedade transgênica soja RR (*Roundup Ready*) em 1996. A sua difusão foi muito rápida por caber como uma luva no sistema já adotado para a soja de plantio direto e por ter reduzido a demanda por mão de obra, fator muito escasso na agricultura pampeana. Um ano mais tarde, já se tinha notícias da entrada clandestina dessa variedade no Rio Grande do Sul. Em 1998, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), criada em 1995, aprovou a comercialização da variedade RR, mas uma pronta mobilização do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), do Greenpeace e da recém-formada campanha Brasil Livre de Transgênicos conseguiu suspender essa decisão até a conclusão de um estudo de risco ambiental e a definição da questão da rotulagem. No mesmo ano, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) deu o seu suporte a essa posição (PESSANHA e WILKINSON, 2005).

Em 1998, o governo do Partido dos Trabalhadores no Rio Grande do Sul decretou a ilegalidade do plantio de transgênicos no estado e travou uma guerra contra o seu avanço. No entanto, as vantagens da adoção da soja RR se mostraram irresistíveis, alcançando até mesmo o plantio nos assentamentos. Em primeiro lugar, as variedades se adaptavam bem às condições do Rio Grande do Sul. Em segundo, por serem clandestinas, não era preciso pagar *royalties*. Por fim, as vantagens em relação aos insumos e à mão de obra foram fatores determinantes dada a perda de competitividade diante do avanço da soja no cerrado (PELAEZ e SCHMIDT, 2004).

Em 2000, a CTNBio foi reformulada e autorizou campos experimentais de variedades transgênicas, alguns deles abrangendo áreas expressivas que sugeriam a sua utilização para fins comerciais. No ano seguinte, uma política de rotulagem foi introduzida para produtos com mais de 4% de um ingrediente transgênico. A Monsanto, que, além da amplitude do seu mercado, reconheceu a posição estratégica do Brasil para a monopolização global da oferta de soja transgênica diante da oposição da União Europeia, cedeu sua tecnologia à Embrapa e à Ocepar no Paraná visando acelerar a produção de variedades RR e a sua adaptação para o plantio no cerrado.

Ainda que ilegal, a soja ocupou rapidamente a maior parte da safra no Sul do país e foi necessário decretar medidas autorizando a sua comercialização – inicialmente, para uma única safra, que depois foi renovada. Com o avanço da soja RR no cerrado, um *fait accompli* foi estabelecido e a comercialização foi legalizada no primeiro governo Lula. Isso deslocou a natureza dos conflitos e, em vez de lutar contra o governo, os produtores tiveram que brigar com a própria Monsanto a respeito de *royalties* e responsabilidades (*liabilities*).

## Legislação, quadro institucional e contestações

A lei brasileira sobre direitos de propriedade industrial, aprovada em 1971, exclui explicitamente o patenteamento de alimentos e produtos farmacêuticos. Em 1980, como vimos, os EUA já haviam aprovado o patenteamento de produtos de engenharia genética tanto na agricultura quanto na indústria farmacêutica e exerceram pressão para que os seus parceiros comerciais adotassem uma legislação similar. No início dos anos 1990, diante da ameaça de retaliação comercial, o governo Collor enviou uma nova proposta de lei de propriedade industrial ao Congresso (GUERRANTE, 2003).

Ao mesmo tempo, grupos de trabalho foram formados na Embrapa e no Mapa para elaborar uma nova proposta de lei relativa às variedades de plantas. Uma legislação específica sobre a pesquisa e a liberação comercial de organismos geneticamente modificados (OGMs) foi igualmente introduzida no Congresso. Essa legislação incluiu a criação de uma Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) responsável pelas decisões a respeito da liberação de OGMs no meio ambiente.

Assim, durante esses anos, o Legislativo se tornou palco das mobilizações sociais pró e contra os transgênicos e, de modo mais geral, contra o patenteamento da vida. Mais tarde, o governo Itamar Franco enviou uma nova proposta para essa lei, alinhada com as exigências dos EUA, que virou objeto de intensos debates no Senado sob

pressão de um *lobby* nacional que incluía a academia, os sindicatos, a Igreja, setores da indústria farmacêutica nacional e extensas redes de ONGs. Mesmo assim, a referida lei foi aprovada, estendendo patentes aos setores até então excluídos pela lei de 1971, sobretudo os farmacêuticos. Processos biotecnológicos e microrganismos transgênicos (“exceto o todo ou parte de plantas ou de animais”) puderam, a partir de então, ser patenteados.

A adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) exigiu a adoção de direitos de propriedade relacionados ao comércio (Trips). No caso de cultivares, o Trips permite escolher entre o patenteamento e formas *sui generis* reconhecidas de proteção. O Brasil optou por um sistema *sui generis* nos moldes da legislação ratificada pela UPOV 1978 e não pela legislação mais restritiva da UPV 1991, que em pouco difere do patenteamento.<sup>1</sup> A UPOV 1978, especificamente, reconhece o direito do produtor (*farmer's privilege*) de guardar sementes para o replantio e até para a troca entre vizinhos. Reconhece igualmente o direito de acesso dos melhoristas a cultivares visando ao desenvolvimento de novas variedades. A inclusão desses pontos na legislação brasileira deve muito ao trabalho de convencimento da ONG ASPTA junto aos deputados federais (CASTELLI e WILKINSON, 2002).

O Judiciário se tornou foco central das mobilizações a partir de 1998, quando a CTNBio autorizou a liberação da variedade RR da Monsanto. Idec e Greenpeace, mais tarde apoiados pelo Ibama, órgão do governo federal, conseguiram sustar a sua liberação ao apelar para a Justiça Federal com base na necessidade de se efetuar uma pesquisa relativa aos riscos ambientais da sua liberação. Outras decisões de distintas varas da Justiça Federal reforçaram essa resolução com base na necessidade de implantação de sistemas de segregação dos plantios transgênicos para viabilizar a política de rotulagem. O CTNBio foi sujeito a várias reformulações que afetaram a sua composição e a sua operacionalidade e os conflitos em torno do seu funcionamento e representatividade persistem até os dias de hoje (GUERRANTE, 2003).

Os estados do Sul, mais particularmente o Rio Grande do Sul, foram, de início, os mais afetados pela entrada clandestina de variedades transgênicas, que não precisavam ser adaptadas para o cultivo naquela região. Sua introdução no Rio Grande do Sul coincidiu com a eleição de um governo do Partido dos Trabalhadores que aprovou uma lei estadual proibindo o plantio da soja RR. Leis similares foram aprovadas nos estados vizinhos Santa Catarina e Paraná, com este último se declarando “livre de transgênicos” numa estratégia de valorização da soja convencional visando aos mercados europeus, onde uma forte e duradoura oposição aos transgênicos estava se consolidando.

O sindicato da agricultura empresarial no Rio Grande do Sul, Farmasul, se insurgiu contra a proibição e a difusão da soja RR no estado se acelerou, estendendo-se inclusive a alguns plantios em assentamentos da reforma agrária. O governo federal autorizou a comercialização da soja transgênica em 1999, autorização esta que foi revalidada para safras subsequentes até que a liberação dos transgênicos foi finalmente decretada no primeiro governo Lula. A Monsanto, que, como vimos, estava promovendo a difusão da soja RR junto à Embrapa e à Ocepar, resolveu se amparar na nova legislação de propriedade industrial e cobrar *royalties* na soja RR exportada. Com isso, teve início uma batalha dos agricultores e suas associações contra a Monsanto em torno das taxas e dos *royalties* associados à venda da soja RR. A partir da associação com a Embrapa, variedades RR foram adaptadas ao cerrado e, atualmente, mais de 90% da safra de soja brasileira é transgênica. Em um período mais recente, variedades transgênicas também foram conquistando espaço no setor do milho e do algodão ([http://www.agrolink.com.br/saudeanimal/artigo/aprosoja-e-monsanto-discutem-cobranca-de-royalties-sobre-a-tecnologia-intacta\\_364636.html](http://www.agrolink.com.br/saudeanimal/artigo/aprosoja-e-monsanto-discutem-cobranca-de-royalties-sobre-a-tecnologia-intacta_364636.html)).

## A situação atual das novas biotecnologias e dos transgênicos no Brasil

Como já discutimos, a ruptura tecnológica e científica representada pelas novas tecnologias levou à transformação da indústria vinculada à agricultura, com a compra de empresas nacionais por transnacionais e a crescente absorção da indústria de sementes e da genética animal pelo setor da química fina e da farmacêutica. No Brasil, a

<sup>1</sup> A União Internacional para a Proteção de Obtenção de Variedades é uma convenção internacional de propriedade intelectual aplicada à proteção de direitos em torno de novos cultivares e reconhecida pela OMC.

Agroceres, empresa líder brasileira que havia desenvolvido o mercado de sementes e de genética animal com base nas técnicas de hibridização, vendeu a área de sementes para a Monsanto. Esta última, juntamente com outras transnacionais, praticamente eliminou esse setor privado nacional. Mais ainda, a Embrapa, que, até meados dos anos 1990, liderava a produção de sementes no país, com exceção do milho, também perdeu terreno diante do controle da Monsanto, da Syngenta e de mais quatro transnacionais que dominam a fronteira tecnológica dos transgênicos, agora protegida por patentes cada vez mais abrangentes (WILKINSON e CASTELLI, 2000).

As fusões mais recentes entre essas gigantes apontam para um horizonte de apenas três grupos globais, um deles chinês, com a aquisição da Syngenta pela estatal Chemchem, o que se traduz em barreiras ainda maiores ao acesso a essa fronteira tecnológica. No entanto, o Brasil tem criado uma significativa massa crítica na área da genômica e do mapeamento do código genético de microrganismos, plantas e animais que oferecem perspectivas inéditas de melhoramento genético sem necessariamente recorrer à transgenia. Por outro lado, as técnicas de engenharia genética são agora de domínio público e a Embrapa já desenvolve as suas próprias variedades de transgênicos (THUSWOHL, 2013).

A difusão de variedades OGM tem sido muito rápida e, ao mesmo tempo, muito seletiva tanto no Brasil quanto no mundo. Em 2014, a área cultivada com variedades OGM no Brasil foi calculada em 42 milhões de hectares. A soja contou com 29,1 milhões de hectares, o que equivale a 93,2% do total, sendo 16,5% dessa área plantada com variedades de segunda geração – RR2. A segunda safra do milho, plantada em sequência à da soja, é também estimada na casa de 90% do total. O algodão transgênico, que incorpora um pesticida natural contra o *bollworm*, ocupa em torno de 65% desse cultivo (ÁREA PLANTADA..., 2016). No caso da cana-de-açúcar, os esforços para a criação de um biocombustível de segunda geração também estão associados ao desenvolvimento de uma cana especial a partir da engenharia genética (MILANEZ et al., 2015).

Por outro lado, os mercados para a soja e o milho convencionais se mantêm ativos, com vários programas, associações de promoção (programa Soja Livre, Abrange) e empresas que procuram desenvolvê-los (Caramuru). Com o tempo, há indicações de que as vantagens da soja RR possam estar diminuindo e a sua imagem, piorando, sobretudo em relação ao uso de agrotóxicos e ao desenvolvimento de resistência. A valorização de produtos orgânicos, que se estende também a essas *commodities*, sobretudo em mercados de nicho, como alimentos infantis, reforça o espaço para mercados não transgênicos (PEREIRA, 2016).

### *Os transgênicos e a agricultura familiar*

Na medida em que o Pronaf foi se consolidando, ficou cada vez mais claro que a agricultura familiar é uma categoria heterogênea e que isso deve ser levado em conta quando refletimos sobre a questão dos transgênicos. Como vimos na nossa recuperação da história dos transgênicos no Brasil, segmentos da agricultura familiar nos estados do Sul do país também os adotaram, pressionados por questões de custos e produtividade.

Com a promoção do programa Biodiesel, que incorporou sobretudo esses produtores de soja dos estados do Sul, bem como a sua expansão para os agricultores familiares da região do cerrado, podemos concluir que os transgênicos fazem parte do cotidiano de importantes segmentos da agricultura familiar brasileira.

Por outro lado, os mercados de orgânicos, o movimento agroecológico cada vez mais forte, bem como os mercados institucionais, especialmente de merenda escolar, consolidam oportunidades para produtos não transgênicos. A promoção de mercados locais e de produtos artesanais, que se reforçam no âmbito do estímulo ao turismo e eventos, avança também no mesmo sentido.

Por outro lado, a Embrapa investe em políticas de biofortificação (Rede BioFort) que visam incorporar micronutrientes essenciais, vitaminas e minerais nos produtos básicos da dieta popular. Embora a Embrapa tenha usado técnicas convencionais nesse programa, internacionalmente, a biofortificação, como no caso arroz dourado, tem recorrido à engenharia genética (MANOS e WILKINSON, 2016).

Em outro programa, o Centro de Arroz e Feijão, a Embrapa desenvolveu uma variedade transgênica de feijão com resistência ao vírus mosaico dourado. Essa variedade, liberada pela CTNBio em 2015, foi desenvolvida independentemente com tecnologia e *expertise* próprias. A transgenia se incorpora, portanto, ao dia a dia dos pesquisadores brasileiros (GLOBO RURAL, 2011).

Para Ruivenkamp e Jongerden (2010) e o movimento Bio Open Source, a genômica e o conhecimento agora disponível a todos (os *bio commons*) em torno das novas biotecnologias introduzem uma nova dinâmica

na pesquisa dirigida à agricultura familiar e ao desenvolvimento local. Em vez do foco na transferência de genes individuais, o conjunto do código genético das plantas se torna agora, a princípio, disponível para a investigação e a identificação, em modelos de pesquisa participativa, de características que podem reforçar a produção agrícola diante dos desafios da mudança climática e das condições crescentes de estresse hídrico.

## Conclusões

Os grupos que compõem a agricultura familiar, bem como as condições por eles enfrentadas, são cada vez mais diversificados. Alguns, como indicamos na última seção, já estão integrados a cadeias de *commodities* dominadas pelos transgênicos. Outros, ao contrário, se articulam cada vez mais com mercados nos quais ser “livre de transgênicos” constitui uma vantagem. Dadas as preocupações com a saúde, o bem-estar e o meio ambiente, tais mercados tendem a crescer num futuro próximo. Por outro lado, a maior frequência de eventos extremos e os efeitos da mudança climática estão aumentando as condições de estresse em que a agricultura familiar mais tradicional precisa desenvolver suas atividades agropecuárias. Essas mudanças colocam em xeque o simples recurso a conhecimentos e práticas tradicionais. Novas práticas agrícolas e novas qualidades genéticas terão de ser identificadas e desenvolvidas para cultivos que não interessem às empresas transnacionais. Nessas circunstâncias, a nova fronteira das biotecnologias e do genoma acessada em forma de *commons* e desenvolvida em modelos de pesquisa participativa com comunidades locais pode se tornar mais um componente no leque de estratégias que visam ao fortalecimento da agricultura familiar.

## Referências

AFRICAN GREEN REVOLUTION FORUM. *Kofi Annan Foundation*, 12 ago. 2010. Disponível em: <http://www.kofiannanfoundation.org/news-releases/african-green-revolution-forum/>. Acesso em: 25 ago. 2017.

ÁREA PLANTADA com transgênicos cresce 5,7% no Brasil em 205/16. *Valor Econômico*, 8 jun. 2016.

BOUCHET, P. *Les OGM en questions*. Montpellier: BEDE, 2005. mimeo.

BUTTEL, F. H. Nature's place in the technical transformation of agriculture: the case of the recombinant BST controversy in the USQA. *Environment and Planning A*, v. 30, p. 1.151-1.163, 1998.

\_\_\_\_\_. Agricultural biotechnology: its recent evolution and implications for agrofood political economy. *Sociological Research Online*, v. 4, n. 3, 1999. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/article/srosrosro/1999-80-2.htm>.

CASTELLI, P.; WILKINSON, J. Conhecimento tradicional, inovação e direitos de propriedade. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, n. 19, p. 89-122, 2002.

FANFANI, R.; GREEN, R. H.; ZUÑIGA, M. R. Biotechnologies in the agrofood system: a limited impact. *Agriculture and Human Values*, v. 3, n. 2, p. 68-74, 1993.

FERREIRA FILHO, J. B. O BST é proibido em todos os países da Europa, no Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Nos Estados Unidos cresce o movimento “BST free”. E no Brasil? *Repileite*, 8 out. 2012. mimeo. Disponível em: <http://www.repileite.com.br/forum/topics/o-bst-proibido-em-todos-os-paises-da-europa-no-canad-austria-1>. Acesso em: 25 ago. 2017.

FONTE, M. Food system, consumption models and risk perception in late modernity. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, v. 10, n. 1, p. 13-21, 2002.

FRANCE-PRESSE. Tens of thousands march worldwide against Monsanto and GM crops. *The Guardian*, 24 maio 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2015/may/24/tens-of-thousands-march-worldwide-against-monsanto-and-gm-crops>. Acesso em: 25 ago. 2017.

GLOVER, D. Is Bt cotton a pro-poor technology? A review and critique of the empirical record. *Journal of Agrarian Change*, v. 10, n. 4, p. 482-509, 2010.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. *From farming to biotechnology*. Londres: Blackwell, 1987.

GREENPEACE. *Golden Illusion: the broken promises of “golden” rice*. Amsterdã: Greenpeace International, 2013. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/publications/agriculture/2013/458%20-%20Golden%20Illusion-GE-goldenrice.pdf>. Acesso em 23 jan. 2017.

GUERRANTE, R. S. *Transgênicos: uma visão estratégica*. Rio de Janeiro: Interciência, 2003.

JUMA, C. *The new harvest: agricultural innovation in Africa*. Oxford: OUP, 2011.

KENNEY, M. *Biotechnology: the university-industrial complex*. New Haven: Yale University Press, 1986.

KLOPPENBURG, J. Impeding dispossession, enabling repossession: biological open source and the recovery of seed sovereignty. *Journal of Agrarian Change*, v. 10, n. 3, p. 367-388, 2010.

MANOS, G.; WILKINSON, J. Mapeamento das controvérsias sociotécnicas: o caso da biofortificação de alimentos básicos no Brasil. *Investigação Qualitativa em Ciências Sociais*, n. 3, p. 463-468, 2016.

MILANEZ, A. Y. et al. De promessa à realidade: como o etanol celulósico pode revolucionar a indústria de cana-de-açúcar – uma avaliação do potencial competitivo e sugestões de política pública. *BNDES Setorial*, n. 41, p. 237-294, mar. 2015. Disponível em: <https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4283>. Acesso em: 25 ago. 2017.

MORGAN, K.; MARSDEN, T.; MURDOCH, J. *Worlds of food: power, place and provenance in the food chain*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PELAEZ, V.; SCHMIDT, W. Social struggles and the regulation of transgenic crops in Brazil. In: JANSEN, K.; VILLEMA, S. (Eds.). *Agribusiness & Society*. Londres: Zed Books, 2004. P. 232-261.

PEREIRA, P. *Novos atores do complexo no Centro-Oeste e Norte do Brasil*. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: UFRRJ, CPDA, 2016.

PESSANHA, L.; WILKINSON, J. *Transgênicos, recursos genéticos e segurança alimentar*. São Paulo: Autores Associados, 2005.

GLOBO RURAL ON-LINE. Feijão transgênico desenvolvidos pela Embrapa é aprovado no Brasil. *Globo Rural*, 15 set. 2011. Disponível em: <http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI265345-18078,00-FEIJAO+TRANSGENICO+DESENVOLVIDO+PELA+EMBRAPA+E+APROVADO+NO+BRASIL.html>. Acesso em: 25 ago. 2017.

RUIVENKAMP, G.; JONGERDEN, I. J. Open Source and Commons in Development. In: ISDA 2010. *Anais...* Montpellier, jun. 2010. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00521937>. Acesso em: 23 fev. 2017.

SCOONES I. 2002. Can Agricultural Biotechnology be Pro-Poor? A Sceptical Look at the Emerging 'Consensus'. *IDS Bulletin*, v.33 , n. 4, p. 114-119.

SHARMA, Y. Are Gates and CGIAR a Good Mix for Africa? *SciDevNet*, 26 mar. 2010. Disponível em: <http://www.scidev.net/global/biotechnology/feature/are-gates-and-cgiar-a-good-mix-for-africa-.html>. Acesso em: 25 ago. 2017.

THUSWOHL, M. Embrapa já tem alimentos transgênicos liberados. *Repórter Brasil*, 15 nov. 2013.

WILKINSON, J. Adjusting to a demand oriented food system: new directions for biotechnology innovation. *Agriculture and Human Values*, v. 10, n. 2, p. 31-39, 1993.

\_\_\_\_\_.; CASTELLI. *A transnacionalização da indústria de semente no Brasil*. Rio de Janeiro: ActionAid, 2000.

## PARTE IV

# Configurações sociais e políticas diferenciadas para o meio rural

# A juventude rural e as políticas públicas: identidade e reivindicação por direitos sociais

*Sérgio Botton Barcellos*

## Introdução

As condições de vida de um(a) jovem no contexto rural brasileiro possibilitam a elaboração de questões sobre as construções geracionais e identitárias da categoria e suas disputas, bem como sobre as próprias relações de hierarquia reproduzidas nesses processos, cujos discursos dão destaque ao papel por eles ocupado. O jovem, como categoria, porta o “peso” da transitoriedade, sendo, portanto, tratada como aquela sobre a qual se deve atuar e tendendo a não ser percebida por suas configurações como ator social. Tais relações são reveladoras das disputas de significados de outra categoria social denominada juventude rural e da posição que as pessoas assim identificadas ocupam na hierarquia das relações sociais (CASTRO, 2009).

Registra-se que, desde os anos 2000, em especial, um campo interinstitucional e acadêmico de reflexão foi sendo configurado no qual os dados sobre a realidade dessa juventude rural – como o êxodo, a falta de condições de vida, o envelhecimento, sair ou ficar no espaço rural – passaram a ser tratados como uma questão com certa relevância, seja para o governo federal, seja no meio acadêmico (CASTRO, 2005).

Assim, a questão norteadora para este trabalho é: na configuração das políticas públicas para a juventude rural, quais são os debates políticos e as nuances que estão contidos nesse processo?

O objetivo geral deste artigo é descrever e problematizar o processo de configuração das políticas públicas para a juventude rural no Brasil. Esse objetivo se desdobra de forma específica na análise do histórico de constituição dessas políticas públicas nos últimos anos, ou seja, no período entre 2003 e 2016.<sup>1</sup> Além disso, será problematizado quais os principais aspectos contidos no debate político entre organizações e movimentos sociais sobre possibilidades e limites nas políticas públicas para a juventude rural.

Desse modo, tentarei<sup>2</sup> aferir a lente analítica para refletir também sobre um “campo” que disputa os significados da “juventude rural” na sociedade e no Estado.<sup>3</sup> Assim, será problematizado, neste ensaio, ainda que de forma breve, o histórico atual das políticas públicas para a juventude rural no âmbito do governo federal no Brasil. Considera-se a inter-relação desse campo com outros no qual tanto as organizações e os movimentos sociais quanto os atores passam a fazer parte das dinâmicas de disputas e acordos, inclusive com a circulação de atores, proposições e posições políticas que intercalam semelhanças e divergências (CASTRO, 2010).

1 O recorte temporal desta pesquisa tende a considerar, mais especificamente, a constituição das políticas públicas para a juventude rural a partir do ano de 2003, período no qual o Estado brasileiro iniciou a inserção e um debate com caráter específico para a juventude rural na agenda das políticas públicas. Entretanto, será descrito e problematizado o conjunto de aspectos históricos que constituem e se articulam a esse processo.

2 A linguagem utilizada para a elaboração deste trabalho será preferencialmente em primeira pessoa quando for relativa à minha tomada de posição enquanto pesquisador (BECKER, 1977). Contudo, a voz passiva será acionada no decorrer do estudo ao serem trazidas para a discussão leituras e bibliografias, bem como a opinião de algum autor ou ator de pesquisa.

3 Em Gramsci (1984), pode-se observar esse processo a partir da noção de Estado ampliado. Entendo que essa noção permite compreender a existência de uma tentativa de equilíbrio entre Estado e sociedade civil e, de certa forma, auxilia a reflexão sobre a internacionalização do Estado e da sociedade civil, desde organismos internacionais criados no período do Acordo de Bretton Woods, na década de 1940, passando por sindicatos, empresas transnacionais e aparelhos do Estado que atuam em nível internacional e outras organizações sociais que influenciaram na definição da política hegemônica global no século XX e XXI.

Para essa discussão, a metodologia será qualitativa e a proposta é que, a partir de uma revisão bibliográfica e de procedimentos metodológicos já adotados pelo autor em Barcellos (2014) e no ano de 2016 (observação participante, entrevista semiestruturada e análise documental), seja possível realizar uma problematização acerca da questão contemporânea do processo identitário da juventude rural em meio às reivindicações de políticas públicas junto ao Estado. Além disso, há, no conjunto do artigo, ideias trabalhadas pelo autor em Barcellos e Mansan (2014) e Castro e Barcellos (2015).

Na primeira parte deste ensaio, será abordado um breve resgate histórico sobre a configuração das políticas públicas para a juventude rural e as suas nuances políticas entre os anos de 2003 e 2016. Na segunda parte que compõe esta reflexão, são abordadas algumas pautas e reivindicações das organizações e movimentos sociais para a juventude rural em interface com o debate sobre a disputa pelo sentido dessas políticas públicas.<sup>4</sup>

## As políticas públicas para a juventude rural: apontamentos e análise nos últimos anos (2005-2016)

Desde o século XIX, pessoas na faixa etária “jovem” foram alvo de ações do Estado no Brasil. Além do Exército, outras instituições do Estado e mesmo outros setores da sociedade na época participaram do debate sobre o destino dos jovens, principalmente dos pobres. Por exemplo, com a transição do trabalho escravo para o trabalho considerado livre, a questão do destino do indivíduo “jovem” e pobre passou a ser também do interesse de proprietários rurais, preocupados em criar um mercado de mão de obra para as suas lavouras no Brasil República. Nesse contexto, parece ser possível situar os debates que giravam em torno da necessidade de se criar um ensino primário aliado à agricultura (CASSAB, 2010). Muitos jovens em condição de “marginalidade social” na época tiveram como destino as colônias agrícolas correcionais, a partir de 1890, por meio da aplicação do Código Penal.<sup>5</sup>

Alguns estudos acadêmicos consideram que, em um período mais recente, ações governamentais focadas na juventude se intensificaram a partir de 1997. No caso do Brasil, Rua (1998) e Macedo e Castro (2005), em trabalhos com diferentes perspectivas nos quais realizam um balanço das políticas públicas para a juventude na década de 1990, analisaram como os jovens passaram a ser considerados beneficiários de políticas sociais destinadas a todas as demais faixas etárias em um período histórico mais atual.

A maior parte das políticas públicas que tratam (de forma transversal ou focada) a juventude como foco está concentrada no meio urbano. Tal fato se justifica, em grande medida, pela aglomeração da maioria desse público nos espaços urbanos do Brasil. Entretanto, do ponto de vista sociológico, a construção dessa categoria social (juventude, juventudes, jovem rural, jovem do campo, juventude rural, juventude camponesa ou semelhante) não pode ser lida como algo a ser naturalizado, o que será problematizado a seguir no texto.

Também se registra que, no Brasil, a juventude, com uma identidade religiosa e política no espaço rural, já se organizava politicamente desde a década de 1940 como Juventude Agrária Católica (JAC), com ações no Sul e no Nordeste do país que, a partir de 1950, ampliaram-se por todo o Brasil (SILVA, 2006; PJR, 2013). Em 1952, houve a criação dos Clubes 4-S (Saber, Sentir, Saúde, Servir) pela Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar) – Minas Gerais (MG), réplica da iniciativa norte-americana FourH Clubs (Head, Heart, Hands, Health), que tinha como foco atuar entre jovens de 10 a 21 anos de idade com um princípio difusãoista de extensão rural (GOMES, 2013).

A partir desses acontecimentos, recentemente, em especial desde os anos 2000, foi sendo configurado um campo interinstitucional e acadêmico de reflexão no qual os dados sobre a realidade dessa juventude rural – como o êxodo, a falta de condições de vida, o envelhecimento, a questão de sair ou ficar no espaço rural – passaram a ser tratados como uma temática com certa relevância para as ciências sociais (CASTRO, 2005).

<sup>4</sup> Problematização realizada em palestra contida em Menezes et al. (2014).

<sup>5</sup> No Código Penal de 1890, previa-se o encaminhamento dos jovens acusados de vadiagem ou de outros crimes para as instituições de correção. Os dispositivos, presentes no Livro III do Código Penal estipulavam as penas para aqueles que praticassem a vadiagem: mendigos, ebrios, vadios e capoeiras. Era explícita a intenção de inibir a ociosidade e de estimular o trabalho como valor e garantia da cidadania.

No Brasil, um marco importante para a institucionalização das políticas públicas de juventude foi a criação da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ),<sup>6</sup> em 2005, órgão que compõe a Secretaria-Geral da Presidência da República, bem como a do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem),<sup>7</sup> que foi considerado pelo governo como uma das principais iniciativas para a juventude constituídas nos últimos anos. No mesmo ano, houve a constituição do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), composto por dois terços de representantes da sociedade civil (diversas entidades, organizações e movimentos sociais rurais e urbanos) e um terço de representantes governamentais (BRASIL, 2010). De modo análogo, a linha Jovem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o selo Nossa Primeira Terra (NPT) no Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) foram formulados e passaram a vigorar a partir de 2004.<sup>8</sup>

Paralelamente a esse processo, ocorria a mobilização do grupo social da juventude rural, que, além de se refletir em toda a sociedade, também atingia o Estado e, consequentemente, as políticas públicas. Além desses espaços, foram construídas ações, políticas e programas direcionados para a juventude no âmbito do governo federal, como os Comitês de Juventude nos Territórios Rurais da Cidadania; ações internacionais no âmbito do Mercosul, como a Reunião Especializada de Jovens (REJ)<sup>9</sup> no âmbito da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (Reaf); e, mais recentemente, em 2011, foi criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Nesse sentido, foram geradas, nesse período, políticas específicas para os agricultores familiares, as populações quilombolas, os extrativistas, os pescadores, os artesãos, os indígenas etc., além de programas específicos de gênero e para o segmento jovem. Em meio a essa conjuntura, no âmbito do governo federal – em parceria com os segmentos da sociedade civil que atuam em instâncias de participação social –, foram criados diversos espaços de discussão e de formulação de ações políticas direcionadas para a juventude rural, como o Comitê Permanente de Juventude Rural (CPJR) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e o Grupo de Trabalho de Políticas Públicas em Juventude Rural da SNJ.

Além disso, “jovem”, “juventude”, “jovem rural” são categorias aglutinadoras de atuação política: jovens do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf); juventudes partidárias; juventudes vinculadas a organizações não governamentais (ONGs); Pastoral da Juventude; Pastoral da Juventude Rural (PJR); grupo de jovens de igrejas evangélicas; Juventude do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (CASTRO, 2005, 2013).<sup>10</sup> Nesse processo de formulação de políticas públicas para a juventude e, em especial, para a juventude rural no Brasil, é evidente a crescente presença das organizações formando e conquistando novos domínios na sociedade civil e nos espaços políticos de participação social junto ao governo.

6 A SNJ tem o objetivo de elaborar, propor e discutir as políticas públicas direcionadas para a população jovem no Brasil, bem como representá-los em espaços internacionais que sejam de interesse nacional (BRASIL, 2012).

7 O ProJovem foi instituído em fevereiro de 2005 pela Medida Provisória 238, já convertida na Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Em 2007, por meio da Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro desse ano, transformada na Lei 11.692, de 10 de maio de 2008, o governo federal, no sentido de tornar mais eficazes as políticas públicas federais voltadas para a juventude, ampliou o ProJovem para quatro modalidades: Adolescente, Urbano, Trabalhador e Campo. Seu público-alvo foram os jovens entre 18 e 24 anos que concluíram o ensino fundamental e que não possuíam vínculo empregatício.

8 Uma análise detalhada dessas duas políticas entre os anos de 2004 e 2014 pode ser encontrada em Barcellos (2014).

9 A REJ é um órgão consultor do Mercosul sobre a juventude. Trata-se de um grupo especializado em políticas voltadas para a juventude que atua no âmbito dos países-membros do Mercosul. Mais informações em: <http://www.juventude.gov.br/internacional/reuniao-especializada-de-juventude-rej>. Acesso em: 9 jan. 2014.

10 Em meio a esses espaços institucionais de debate e de formulação de políticas públicas, as organizações e movimentos sociais que atuavam e ainda atuam nos espaços de discussões, debates e decisões em relação à constituição das políticas públicas direcionadas para a juventude rural no âmbito do governo federal são as seguintes: Contag, Fetraf, PJR e MOC. As organizações que integram o Condraf, por sua vez, são: a Coordenação Nacional de Quilombos (Conaq); a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab); o Instituto Aliança (IA); a Escola de Formação Quilombo dos Palmares – Instituto Equip; a *Rede Ceffas*; o Serta; e a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes). Também participam desses espaços, como convidados ou no papel de assessores técnico-acadêmicos, pesquisadores de universidades e ONGs. A Via Campesina, por meio de MST, MAB, MPA, MMC e PJR, também passou, ao longo do tempo, a dialogar com o governo para negociar suas pautas políticas e atualmente participa desses espaços (BARCELLOS, 2014).

Conforme consta em Barcellos (2014) de forma detalhada, concomitante a esse processo em nível estatal, ocorreu uma série de encontros e eventos no Brasil e na América Latina que abordaram de forma específica ou transversal a juventude rural. É pertinente descrevê-los como acontecimentos que foram influenciados ou influenciaram o processo de configuração das políticas públicas para a juventude rural no Brasil. Ao mesmo tempo, observou-se nesse período que diversos governos municipais e estaduais criaram órgãos gestores de juventude e reforçaram ações visando à participação dos(as) jovens na elaboração das políticas públicas e de incentivo a organizações associativas.

Dessa forma, entre 2010 e 2012, observou-se que as principais articulações e movimentações que possivelmente influenciaram na reconfiguração das políticas públicas para a juventude rural na agenda estatal foram: a mudança de *status* do Grupo de Trabalho em Juventude Rural para Comitê de Políticas Públicas para a Juventude Rural no Condrad/MDA e o retorno da Assessoria de Juventude no MDA em 2011; o direcionamento da Secretaria Nacional de Juventude para a diversidade de populações excluídas e mais invisibilizadas e a estruturação da Coordenação Geral de Políticas Transversais, que resultou na formação do Grupo de Trabalho em Juventude Rural da Secretaria Nacional de Juventude; a realização da II Conferência Nacional de Juventude e do I Seminário Nacional Juventude Rural e Políticas Públicas; e as constantes audiências e reuniões promovidas pelas organizações e movimentos sociais com a Secretaria-Geral da Presidência da República (BARCELLOS, 2014; CASTRO e BARCELLOS, 2015).

Em 2013, para além do esforço de articulação e do fortalecimento da agenda com intensa participação dos movimentos sociais e organismos do governo federal, foi possível observar alguns avanços em relação às políticas públicas para a juventude rural. No MDA, por exemplo, foram realizados ajustes em alguns trâmites burocráticos e no percentual de juros sobre o Pronaf Jovem e sobre a linha Jovem do PNCF, bem como o lançamento do Pronatec Campo para os(as) jovens que vivem no meio rural. Ainda nesse ano, a SNJ iniciou a articulação política de um programa emergencial<sup>11</sup> com foco no fortalecimento da autonomia econômica e social da juventude rural ancorado na formação, na geração de renda e na ampliação do acesso às políticas públicas. Foram lançadas duas iniciativas nesse sentido: a Estação Juventude Itinerante<sup>12</sup> (cinco estações conveniadas) e o curso de Formação Agroecológica e Cidadã para a Geração de Renda, projeto piloto realizado com 600 jovens.<sup>13</sup>

Nesse mesmo momento, após 10 anos de negociações políticas e trâmites no Congresso, o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852)<sup>14</sup> foi finalmente sancionado em 5 de agosto de 2013. Essa lei também deu suporte à PEC da Juventude 42/2008, que incluiu o termo “jovem” no Capítulo VII da Constituição Federal. Sua promulgação desencadeou o processo de criação do Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve). No Estatuto, existem três menções específicas em relação à juventude rural: uma que se refere ao transporte escolar, outra referente ao que se denomina “fruição cultural” e um terceiro relativo à inserção produtiva da juventude nos mercados de trabalho e econômico.

Nesse mesmo ano, a II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (II CNDRSS), ocorrida em Brasília, mobilizou as organizações e os movimentos sociais para a juventude rural. Um dos resultados dessa mobilização foi a Conferência Setorial de Juventude Rural, realizada em junho em Glória de Goitá (PE). Destaca-se que, na abertura da Conferência Nacional, foi lançado o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), integrando ações direcionadas à juventude rural.

Diante disso, em um levantamento realizado entre 2011 e 2014, foi possível visualizar pelo menos 20 ações de outras áreas do governo federal que abrangem políticas para a juventude rural, mesmo que de forma indireta.

11 No mês de setembro de 2013, a SNJ promoveu um debate com as representações políticas das organizações e movimentos sociais para a juventude rural para discutir as ações que integrariam o Programa de Fortalecimento da Autonomia Econômica e Social da Juventude Rural (Pajur). O evento foi denominado Diálogos com a Juventude Rural.

12 O programa Estação Juventude foi divulgado com o objetivo de ampliar o acesso de jovens – sobretudo aqueles que vivem em áreas de vulnerabilidade social – a políticas, programas e ações integradas que assegurem seus direitos de cidadania e ampliem a sua inclusão e participação social. Tinha também o objetivo de oferecer tecnologias sociais para o desenvolvimento de políticas para a juventude permanentes e locais para a produção cultural, inclusão digital e esporte, entre outros.

13 Os cursos foram desenvolvidos pela SNJ junto com a Universidade de Brasília e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

14 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm). Acesso em: 17 nov. 2013.

As iniciativas são de diferentes tipos: desde programas e chamadas públicas até a criação de prêmios. Essas políticas direcionadas para a juventude rural fazem parte do marco da Política Nacional de Juventude ou de iniciativas dos órgãos federais para responder às demandas pautadas pelas organizações e movimentos sociais. De modo geral, foram identificadas três formas de apresentação dos pleitos na pesquisa: 1) as resoluções de conferências ou seminários realizados pelo governo; 2) a participação em comitês e reuniões setoriais sobre o tema; 3) as pautas de reivindicações de organizações e movimentos sociais para a juventude rural (BARCELLOS, 2014).<sup>15</sup>

Em seguida, vale destacar outro evento que abordou as políticas públicas para a juventude rural, a III Conferência Nacional de Juventude, ocorrida em dezembro de 2015. Essa conferência foi apoiada pelo MDA, com a realização de etapas territoriais em 130 territórios rurais de todas as regiões do país. Após os eventos estaduais, diversos jovens rurais participaram do evento nacional em Brasília e se mobilizaram para a aprovação de diversas propostas relativas às políticas para o campo, para as florestas e para as águas. Após a Conferência, em fevereiro de 2016, os(as) representantes de organizações e movimentos sociais do campo se reuniram em Brasília para a Oficina de Diálogos do Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural.<sup>16</sup>

A partir de manifestações, mobilizações, congressos e eventos realizados em um período histórico mais recente, foi formulado e lançado, em maio de 2016, o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural. O conjunto das ações do Plano se orienta por cinco diretrizes fundamentais:<sup>17</sup> a garantia dos direitos sociais e da juventude; a garantia de acesso aos serviços públicos e às atividades produtivas com geração de renda e promoção do desenvolvimento sustentável e solidário; o estímulo e o fortalecimento das redes da juventude nos territórios rurais; a valorização das identidades e diversidades individual e coletiva da juventude rural; a atuação transparente, democrática, participativa e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade. As ações do Plano estão contidas no Plano Plurianual 2016-2019 (BRASIL, 2015).

No decorrer desse processo, percebeu-se que os atores desenvolveram atividades políticas entre as agências internacionais (Banco Mundial, Unesco/ ONU e FAO), o governo federal e as organizações e movimentos sociais rurais (em grande medida, via Contag) e configuraram situações de acordo e enfrentamento na formulação de projetos de cooperação técnica e financeira.

Ao longo do percurso histórico descrito, observa-se que o fluxo político que os atores e o tema da juventude rural percorreram na formulação desses programas foi construído, em grande parte, a partir de uma série de reivindicações, reuniões e seminários. Nesses espaços, além da apresentação e da discussão de propostas, foram identificadas questões consideradas como possíveis “problemas ou entraves” pelas organizações e movimentos sociais. Contudo, na avaliação das organizações e dos movimentos sociais, se observou, por parte do governo federal, entre os anos de 2006 e 2014 – diferentemente do período entre 2015 e janeiro de 2017 –, poucas respostas do MDA ou a ausência de mudanças significativas nas políticas estatais como um todo.

Nesse processo, notou-se um sentido conferido à categoria “juventude rural” ou “jovens do campo” que o Estado passou a selecionar como público-alvo ou beneficiário das políticas públicas, tentando unificar grupos sociais e identitários distintos que vivem no campo e na floresta, como: extrativistas, seringueiros(as), quebradeiras de coco babaçu, pescadores(as), marisqueiros(as), agricultores(as) familiares, trabalhadores(as) assalariados(as) rurais, meeiros, posseiros, arrendeiros(as), acampados(as) e assentados(as) da reforma agrária, artesãos(as) rurais (CONDRAF, 2010). Entretanto, essa tentativa de unificação, que pretendia abranger um grupo social bastante heterogêneo na categoria “juventude rural”, não foi necessariamente aceita pelos grupos de jovens, que reivindicavam outras identidades para suas organizações culturais ou políticas como jovens quilombolas, como juventude dos povos de terreiro, como jovens dos povos da água etc.

15 As formulações apresentadas na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, na II Conferência Nacional de Juventude, no relatório do Grupo de Trabalho sobre Juventude Rural do Condraf e no relatório do I Seminário Nacional Juventude Rural e Políticas Públicas contêm, de forma detalhada, o conjunto das demandas de políticas públicas para a juventude rural (BARCELLOS, 2014).

16 Mais informações estão disponíveis em: <http://www.agroecologia.org.br/2016/03/01/juventude-e-sucessao-rural-em-debate/>.

17 Os seus objetivos são: ampliar o acesso da juventude do campo, das florestas e das águas aos serviços públicos; propiciar o acesso a terra e a oportunidades de trabalho e renda por meio da inclusão produtiva; e ampliar e qualificar a participação da juventude rural nos espaços decisórios, especialmente nas políticas públicas da agricultura familiar e da reforma agrária.

Porém, é possível que, com o passar dos anos, outras gerações venham construir outras identidades e outras possibilidades para a ação, sejam elas de cunho político, cultural, ambiental etc. Assim, o que forma uma geração não é apenas a idade e a condição biológica, mas os processos sociais em meio aos quais as pessoas compartilham saberes, valores, culturas e acontecimentos em um determinado período histórico. De acordo com Abrams (1982), estabelece-se uma relação entre duas dimensões da história que emergem no tempo social, ou seja, a sociedade e a identidade, sendo geradas reciprocamente.

Se for pensada em perspectiva geracional, a juventude rural pode ser um lócus epistemológico que possibilita a reflexão do conceito de geração articulado ao olhar sobre essa identidade política em face da realidade social brasileira. Uma geração é construída, como no caso da juventude rural, a partir de recursos e significados que estão social e historicamente disponíveis em determinada conjuntura e contexto político.

Ao longo desse processo, percebeu-se que a categoria juventude rural, seja nas políticas públicas, seja como identidade nas organizações e movimentos sociais, é influenciada e perpassada pela construção de outra identidade, a da agricultura familiar, que está atualmente em reconstrução com um sentido que procura se distanciar de conotações de atraso, pobreza, ineficiência e abandono do espaço rural que a noção de trabalhador rural ou pequena produção supostamente carregava. A categoria agricultura familiar vem sendo ressignificada de forma positivada, como produtora de alimentos, moderna, eficiente, sustentável, capaz de gerar desenvolvimento econômico etc. Exemplo tácito disso é a ideia de que os agricultores familiares, em especial depois da divulgação do último censo agropecuário (2006), são os atores que “levam os alimentos à mesa dos brasileiros”, buscando-se o reconhecimento do importante papel que exercem (PICOLOTTTO, 2011). Dessa forma, percebe-se que não há uma cisão ou “evolução” de uma geração para outra, e sim uma convivência interdependente entre elas, em especial entre os grupos de jovens, adultos e idosos que optam por ficar e construir seus projetos de vida no contexto rural. Desse modo, foi possível perceber, em uma mesma configuração social, distintas relações entre grupos e atores por existirem diferentes graus de coesão e dependência social entre eles<sup>18</sup> (ELIAS, 1994).

No caso do Brasil e da juventude rural, ao se problematizar a agricultura familiar ou camponesa, é importante perceber que, para além da disputa política contida nessa categoria, há um trânsito entre conceitos teóricos e categorias políticas que precisa ser compreendido e minimamente mapeado para melhor evidenciar as nuances desse processo social e situar os diversos projetos em disputa para a representação dos agricultores (MEDEIROS, 2002). Desse modo, atenta-se para o fato de que a juventude (juventudes, jovem rural, jovem do campo, juventude rural, juventude camponesa ou outro), do ponto de vista sociológico, não pode ser lida como algo naturalizado. Ela deve ser problematizada e colocada em questão. Tais categorias têm peculiaridades estruturais, pois seres humanos singulares convivem uns com os outros em figurações determinadas e em constante transformação (ELIAS, 2006).<sup>19</sup>

Assim, nesse conjunto de elementos até então discutidos, considera-se que as organizações e os movimentos sociais que se identificam como agricultura familiar, como trabalhadores ou camponeses, se organizaram e adotaram a identidade “juventude rural” junto ao governo federal. Ao observar o processo de configuração dessas políticas (BARCELLOS, 2014), indiquei a sua opção por fomentar um determinado tipo de organização social e produtiva no desenvolvimento rural brasileiro em que tanto a questão da juventude rural quanto a formação da categoria agricultura familiar estariam imbricadas com a opção por políticas públicas centradas na formação técnica e na disponibilização de crédito.

Dessa perspectiva, de modo mais geral, dialoga-se com a observação feita por Nancy Fraser (2012) em relação ao reconhecimento identitário:

18 Os atores experimentam as suas vivências entre necessidades e interesses e como antagonismos e, em seguida, as “processam” em suas consciências e culturas das mais complexas maneiras (muitas vezes, mas nem sempre, por meio das estruturas de classe resultantes). A partir daí, podem agir, por sua vez, sobre uma determinada situação na qual suas posições serão influenciadas pela regionalização e pelas projeções históricas, políticas e ideológicas (THOMPSON, 1981).

19 A identificação, que muitas vezes aparece no discurso político de organizações representantes dos atores que se consideram agricultores familiares, está relacionada à existência de processos e disputas visando ao reconhecimento e diferenciação da categoria – o que também acontece em relação a mulheres, jovens, quilombolas e outras categorias –, bem como à constituição de formas de atuação que evocam a formação de singularidades entre esses atores. Nesse sentido, se pensadas em termos de atividade/processo, as estruturas de personalidade dos atores e as estruturas sociais não serão consideradas fixas, e sim mutáveis, como aspectos interdependentes do mesmo desenvolvimento de longo prazo (ELIAS, 1994).

Esse “modelo identitário”, adotado em diferentes lutas pelo reconhecimento, pretende substituir imagens negativas de si, interiorizadas e impostas pela cultura dominante por uma cultura própria que, manifestada publicamente, obteria o respeito da sociedade em seu conjunto. Esse modelo traz avanços, mas, ao sobrepor política de reconhecimento e política de identidade, pode engendrar a naturalização da identidade de um grupo e essencializá-la por meio da afirmação da “identidade” e da diferença.

Ao mesmo tempo, conforme problematizado em Barcellos (2014), para além das disputas e dos conflitos entre o Estado e as organizações e movimentos sociais para a juventude rural, encontram-se muitas ações de cooperação e dependência entre esses mesmos atores, conforme a ideia trazida por Sigaud (2009), a partir de uma rede de relações de compromissos e obrigações. Mesmo que com distinções, esta última também é considerada fundamental para evidenciar as relações de interdependência na constituição das políticas públicas para a juventude rural.

## A questão da juventude rural e das políticas públicas: diferentes aspectos sobre um debate

As motivações e as condições do êxodo de jovens rurais no Brasil foram objeto de debate, ao longo dos últimos 12 anos, tanto no grupo temático da Secretaria Nacional da Juventude quanto no Comitê Permanente de Juventude Rural do Condrad.

De acordo com o IBGE (2010), cerca de oito milhões de pessoas na faixa etária de 15 a 29 anos, na qual os jovens se enquadram no Brasil, vivem no espaço rural brasileiro. Essa é a classificação dos dados censitários no Brasil, mas também precisamos considerar outro critério de classificação que consiste em a pessoa se identificar e se considerar como jovem. Pelos dados censitários mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a juventude rural representa 27% da população rural, ou seja, o maior grupo etário no meio rural.

No Brasil, em 2000, a população rural era de 31.835.800, dos quais aproximadamente nove milhões eram jovens rurais. Em 2010, uma década depois, tínhamos 29 milhões, com oito milhões de jovens. Ainda segundo o IBGE (2010), a taxa de êxodo rural no país caiu de 1,31% entre 1990-2000 para 0,65% entre 2000-2010. A região Sudeste foi onde ocorreu o maior êxodo da população rural; as regiões Sul e Nordeste também tiveram perdas populacionais. Entre 2000 e 2010, cerca de dois milhões de pessoas deixaram o meio rural e, dessas, aproximadamente um milhão são jovens (IBGE, 2010).<sup>20</sup> Ainda segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2011, estimou-se que, no ano de 2011, cerca de sete milhões de pessoas entre 15 a 29 anos residiam no meio rural, sendo a maioria composta por homens.

Contudo, a partir das estimativas do projeto Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: Implicações para as Políticas Públicas, realizado pelo Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), com resultados divulgados no ano de 2015,<sup>21</sup> calcula-se que 36% da população brasileira seja oriunda do meio rural, diferentemente dos 16% apontados pelo último censo do IBGE. Partindo de uma concepção mais ampliada do rural, diferente da metodologia utilizada no censo, a pesquisa estima que, atualmente, a população jovem rural esteja em torno de 20 milhões de pessoas. O projeto enfatiza a necessidade de uma discussão mais aprofundada sobre a questão demográfica relativa à faixa etária jovem no contexto rural em trabalhos futuros.

Constata-se que os(as) jovens migram não apenas em busca de trabalho e educação, mas também por considerarem o meio rural pouco atraente em relação a outros contextos. O que poderia torná-lo “mais atrativo”? Melhores condições de educação, lazer, esportes, atividades culturais e oportunidades de exercer trabalhos e funções diferenciadas, além do cultivo agrícola no meio rural (BARCELLOS, 2014). Quando a juventude não está trabalhando no rural, como e quais são os momentos em que têm acesso à cultura e ao lazer? O contexto adverso

20 Esse conjunto de informações sobre a juventude rural não comporta dados prontos produzidos pelo IBGE, mas sistematizados como estratégia por parte da colaboração técnica junto à Coordenadoria de Políticas Transversais da SNJ no ano de 2012, com o intuito de chamar atenção dos gestores do governo e demais grupos sociais sobre a perspectiva de migração e a realidade do/no meio rural.

21 Resultados divulgados na primeira edição do Diálogos sobre o Brasil Rural – Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas, ocorrida em 9 de março de 2015 no MDA, em Brasília.

para a juventude rural também está evidenciado nos dados do Brasil sem Miséria. Dos 16 milhões de habitantes em condição considerada de extrema pobreza, cerca de quatro milhões estão no meio rural (MDS, 2010).

Entretanto, observa-se que, pelo conjunto de organizações e movimentos sociais para a juventude rural, há uma parcela que, mesmo nesse contexto adverso, deseja continuar vivendo ali. Mas sob qual condição? Além de um contexto atrativo para se viver, há também a necessidade de acesso a terra. Assim, coloca-se o desafio dos dispositivos da reforma agrária e da distribuição da terras no Brasil.

Há também que se considerar que, atualmente, o(a) jovem rural até pode ter a expectativa de permanecer em seu contexto original, um espaço no qual opta pelo desenvolvimento do seu projeto de vida, mas, ao mesmo tempo, também deseja condições que gerem oportunidades para tanto, não apenas aquelas já disponíveis – em geral, como mão de obra acessória dos ramos do agronegócio, por exemplo.

Dessa perspectiva, observei, ao longo de pesquisas realizadas entre 2011 e 2014 nos espaços de participação e formulação das políticas públicas para a juventude rural, que, além dos possíveis benefícios efetivos que elas proporcionam, há a produção de uma visão “negativada” e que estigmatiza os estilos e os projetos de vida que não estejam articulados à “cara do novo rural brasileiro”, moderno, produtivo e rentável. Barcellos (2014) sustenta que a afirmação sobre uma suposta realidade do espaço rural brasileiro por meio de dados, estudos acadêmicos e técnicos ou até por intermédio da mídia tende a considerar que os projetos de vida que não estejam incluídos no modelo do agronegócio ou da agricultura familiar preponderante, por exemplo, são considerados pobres, possíveis portadores de miserabilidade, constituindo-se como público-alvo a ser atendido por políticas sociais por não terem uma renda monetária vista como adequada para o consumo de bens materiais ou por adotarem estilos de produção agrícola e de vida não rentáveis na lógica do mercado agroexportador capitalista.

Diante desse conjunto de aspectos, questiona-se: como enfrentar o desafio de pensar uma política para e com a juventude rural contemplando o desafio da autonomia? As políticas públicas específicas para a juventude rural, como a NPT-PNCF e o Pronaf Jovem, também apresentam limites, pois não estão atendendo às demandas e ao anseio da juventude rural. Há também relatos por parte de jovens (BRASIL, 2012; BARCELLOS, 2014) a respeito da fragilidade da infraestrutura quanto ao armazenamento e ao próprio transporte da produção agrícola. Ou seja, situações em que os(as) jovens têm acesso ao crédito, após sua difícil aprovação, mas não têm as condições para desenvolver o projeto produtivo devido a problemas essenciais de infraestrutura no contexto rural. Desse modo, verifica-se que as políticas públicas específicas para a juventude rural não são suficientes, tampouco aquelas voltadas para o contexto rural e direcionadas à agricultura familiar.

Assim, atualmente, as políticas públicas são pensadas para o crédito e a produção, mas não se leva em conta a infraestrutura no espaço rural para além do escoamento da produção do agronegócio. Qual seria a infraestrutura apropriada para o conjunto da juventude rural no espaço rural nos dias de hoje? Outra questão urgente diz respeito à participação efetiva e apropriada da juventude nas políticas públicas, em sua gestão, formulação e execução. Para iniciar um ciclo de mudança de paradigma em relação às políticas públicas para a juventude rural, é preciso romper com barreiras e preconceitos intergeracionais, com a adultização (pessoas em faixa etária adulta ou jovem que estão em um “paradoxo adulto” em sua vida e na forma de relação em sociedade) na gestão, uma vez que as políticas são geralmente formuladas por pessoas que se consideram ou estão em uma faixa etária adulta. Outro desafio é a renovação administrativa, com formação continuada e contextualizada de gestores e coordenadores políticos de gestão de políticas públicas.

É preciso, portanto, pensar uma nova política pública para a juventude rural. Mas que “novo” seria esse? O que se reivindica é uma nova política pública que considere a realidade social do(a) jovem, bem como as diferentes realidades do espaço rural brasileiro. Essas questões constituem um desafio tanto para pesquisadores, gestores, quanto para a própria juventude.

Assim, percebe-se que os grupos da juventude rural não reivindicam apenas políticas públicas específicas nos dias de hoje. Já há setores que debatem a importância de se reivindicar políticas públicas *apropriadas e situadas com as suas demandas e com os variados anseios relacionados aos seus diferentes projetos e formas de vida no contexto rural. As organizações e os movimentos sociais para a juventude rural, além de reivindicarem um “pedaço de terra” para o(a) jovem ou um lote “em seu nome” para que tenha uma mínima autonomia nesse espaço, reivindicam igualmente condições apropriadas para que não sejam desenvolvidas apenas atividades agrícolas, mas também outras atividades não essencialmente agrícolas. Podem ser mencionados: o manejo em tecnologias de informação, as tecno-*

*logias sociais para o trabalho diário (maquinários e tecnologias alternativas ao excessivo esforço físico) em pequenas propriedades; mais condições para o desenvolvimento, em larga escala, das corriqueiras atividades de artesanato, confeitoria ou outras; experimentação e criação de alternativas para as culturas sem uso de agrotóxicos etc.*

Além das políticas públicas e dos direitos sociais, não podem ser desconsiderados fatores como a migração, a regulação simbólica cultural, as relações de parentesco, a religiosidade e a influência do Estado no conjunto de aspectos históricos e culturais que constituem a luta em torno de valores constantemente disputados na formação desse grupo social nas diferentes organizações e movimentos sociais. A esse respeito, cabe destacar que os diversos relatos dos(as) jovens rurais recolhidos em Castro (2013) e Barcellos (2014) apontam para questões como: o fato de se estar inserido em padrões culturais que, muitas vezes, demandam o trabalho constantemente focado na atividade agrícola, a dificuldade em permanecer no espaço rural devido à dificuldade de acesso a terra em condições apropriadas para produzir e viver, bem como a persistência da tutela aos padrões familiares e comunitários.

Com essa mesma perspectiva, outro debate que aparece em meio à questão da juventude rural é o da migração. Isso pode ser observado, por exemplo, devido à melhoria relativa das condições de transporte e à diminuição do tempo de deslocamentos entre o espaço urbano e rural por conta das transformações territoriais e do crescimento das regiões urbanas e rurais. Além disso, muitos(as) jovens buscam condições de mobilidade para a construção de vínculos relacionados ao acesso a outras condições de educação e saúde, bem como de lazer, esportes, atividades culturais, oportunidades de exercer trabalhos e funções diferenciadas, além do cultivo agrícola no contexto rural em que vivem. Associado a esses aspectos, cabe ressaltar o trabalho sazonal, que envolve um contingente considerável de jovens que se deslocam para outras regiões para atuar na atividade agrícola (cana-de-açúcar, citricultura, colheita de batatas etc.) ou mesmo na comercialização de produtos da tecelagem e outros.

Atualmente, sugere-se pensar a migração associada a outros termos, como o da mobilidade e o do deslocamento temporário, como componentes da dinâmica e das estratégias de vida do(a) jovem no Brasil. Mesmo que muitos(as) jovens não voltem em definitivo ao seu local de origem no contexto rural ou se desloquem para outros contextos em busca de outras condições, acredita-se que as noções de migração associada à juventude como algo estático ou a de que o(a) jovem tenha que se fixar no espaço rural não sejam as mais apropriadas para a abordagem sociológica ou estatístico-censitária desse grupo social na contemporaneidade no Brasil.

Além disso, o abandono de determinadas localidades e regiões rurais no Brasil em prol de outros locais muitas vezes não tem relação apenas com a pouca oferta de emprego e a baixa renda média, mas também com o fim de ciclos econômicos, como o da borracha e o do ouro, e o início de outros, como das monoculturas de soja, cana-de-açúcar, silvicultura, mineração (prata, ferro e chumbo) etc. Há ainda o abandono de locais por tragédias ambientais e sociais causadas por empresas e empreendimentos privados e estatais, como recentemente ocorreu na região do rio Doce, em Minas Gerais, e em Belo Monte, no Pará. Há também, por exemplo, o caso de Ararapira, no Paraná, estudado por Razente (2016),<sup>22</sup> que está sendo ocupada pelo mar.

Diante desse conjunto de aspectos discutidos, percebeu-se que a configuração da identidade política da juventude rural é construída em interdependência com as organizações e movimentos sociais, mas também é influenciada e se forma nos espaços de debate e formulação política estatais, o que também influencia, de certa maneira, o modo como o Estado (re)produz a categoria juventude rural nas políticas públicas.

## Considerações finais

As posições políticas assumidas pelos atores na constituição das políticas públicas para a juventude rural como categoria e a formação da identidade política “juventude rural” nesse campo social não podem ser compreendidas de forma separada, independente, mesmo que distintas. Deve-se considerar a complexidade do processo de configuração de uma política pública, as posições assumidas pelos atores nos espaços de sociabilidade (cotidiano, organizações e movimentos sociais) e nos espaços que estes ocupam junto ao Estado.

<sup>22</sup> O livro *Povoações Abandonadas no Brasil*, de Nestor Razente, lançado em 2016, aborda oito povoações abandonadas (sem nenhum ou com pouquíssimos moradores) no Brasil durante o século XX, como os municípios de Airão Velho (AM), Fordlândia (PA), Biribiri (MG), Desemboque (MG), Ouro Fino (GO), Bom Jesus do Pontal (TO), Cococi (CE) e Ararapira (PR).

Nesse último âmbito, juntamente com os grupos da sociedade civil que participam dos espaços de discussão promovidos pelo governo desde 2006, como já mencionei, houve a formação de diversos espaços políticos e a formulação de ações e políticas direcionadas para a juventude rural. Tais espaços e ações foram divulgados e construídos com o intuito de fortalecer e dar visibilidade à identidade da juventude rural na sociedade e fomentar experiências em geração de renda e inclusão produtiva que também objetivaram torná-los atuantes em um processo de debates, de formulação e proposição de uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o país.

Em relação às posições tomadas pelos representantes políticos governamentais nos últimos 14 anos, deve-se considerar que há uma discursividade da direção das organizações e movimentos sociais para a juventude rural pela qual procuram transmitir sua atuação política e experiências vivenciadas junto ao Estado e aos diferentes governos, partidos e sindicatos em busca de aliados ou em negociação; as pautas relativas às políticas públicas; as questões relativas à mobilização da base social das organizações e movimentos sociais; as respostas a pressões e informações da sua própria base social ou de adversários políticos; as reuniões, encontros e congressos, entre outras possibilidades de atuação.

Ao longo desse processo social de formulação das políticas públicas para a juventude rural no governo federal, foi possível observar os atores aí envolvidos, os objetivos e as estratégias implementadas, o feixe de conceitos acionados no âmbito das políticas públicas, os estudos produzidos na área do desenvolvimento rural acerca das condições de vida da juventude no espaço rural brasileiro e os enfoques adotados para a formulação e a implementação de ações e políticas públicas para a juventude rural.

Mesmo que a categoria jovem/juventude rural<sup>23</sup> esteja diretamente associada a uma determinada população rural no Brasil, que abrange pequenos produtores pauperizados e sem terra, assentados de reforma agrária, camponeses e trabalhadores rurais assalariados, outros grupos de jovens que vivem no espaço considerado rural se organizam politicamente e reivindicam outras identidades, vinculadas a formações históricas, culturais e ambientais específicas. Desse modo, é necessário analisar suas interconexões e dimensões históricas vinculadas ao individual e ao social em vez de uma identidade associada mecanicamente à execução de funções sociais.

Ao mesmo tempo que há avanços em políticas públicas para a juventude rural, o Estado ainda é organizado com uma estrutura interburocrática que dificulta o acesso ao que já está disponível. Observou-se que a visibilidade da agenda e o reconhecimento da juventude como sujeito de direitos avançaram tanto pelo esforço de institucionalização de ações no âmbito governamental quanto pela aprovação dos marcos legais e pelo aumento da representação política da juventude em instâncias de formulação de políticas públicas.

Entretanto, mesmo com a reivindicação e a mobilização, nos últimos anos, das organizações e movimentos sociais para a juventude rural, sua demanda sobre esse tema não foi suficiente para que suas pautas compusessem a agenda central de formulação de políticas públicas diante da diversidade de enfoques que permeiam o tema da juventude no âmbito estatal brasileiro. Há muito a ser feito ainda para que esse reconhecimento seja de fato marcado pelo direito à autonomia. Além disso, atualmente, não se percebe, por parte das organizações e movimentos sociais para a juventude rural que estiveram atuantes junto ao Estado entre os anos 2003-2016, nos governos Lula e Dilma, uma autoavaliação positiva do impacto político de suas participações ativas junto a esses governos na construção e no acesso às políticas públicas. Tampouco se observam manifestações e mobilizações junto ao atual governo Temer, que assumiu a presidência após um processo de manobra política no Congresso Nacional.

Nessa relação de tempo e espaço social brevemente exposta neste ensaio, na qual se dá o processo de formulação de políticas públicas para a juventude rural – no interior das organizações e movimentos sociais com o Estado e no interior do próprio Estado, nos territórios e nos espaços governamentais no Brasil –, não sendo configurados o reconhecimento e a formação de identidades e categorias políticas. Juventude rural, jovens do campo, juventude da agricultura familiar e camponesa, quilombolas, faxinalenses, quebradeiras de coco etc. se aproximam e se diferenciam nessa disputa por caminhos para o reconhecimento dos direitos sociais dessa juventude tão diversa.

---

23 Destaca-se que, no campo de estudos sobre a juventude rural, não foram encontrados trabalhos que abordem os jovens filhos de grandes proprietários, jovens empresários rurais ou algum outro setor nesse sentido.

Por fim, não há uma total e definitiva compreensão acadêmica acerca da problemática apresentada neste estudo, que se reportou a um objeto de pesquisa específico e que apresenta outras possibilidades de pesquisa e vieses analíticos. Este ensaio, que procura ser mais uma contribuição ao debate acadêmico e técnico, tem limitações e se reportou a diversas questões de forma breve, do ponto de vista do autor, no sentido de provocar e deixar questões em aberto sobre as “juventudes”, que parecem não carecer de modelos ou receitas “para a solução dos seus problemas”, e sim que suas experiências cotidianas e comunitárias de construção dos seus projetos de vida nos territórios de contexto rural no Brasil sejam valorizadas, respeitadas, apoiadas e viabilizadas.

## Referências

ABRAMS, P. *Historical sociology*. Shepton Mallet: Open Books, 1992.

BARCELLOS, S. B. *A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil: atores e fluxos políticos nesse processo social*. Orientador: prof. dr. Elisa Guarana de Castro. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2014. 306p.

BARCELLOS, S.B.; MANSAN, P.R.A. Juventude rural e políticas públicas no Brasil: balanço, perspectivas e questões para o debate. In: M.A. MENEZES; V.L. STROPASOLAS, S.B. BARCELLOS (org.), *Juventude rural e políticas públicas no Brasil*. Brasília, Presidência da República, 2014.p. 200-210.

BECKER, H. S. Mundos artísticos e tipos sociais. In: VELHO, Gilberto (Org.). *Arte e Sociedade*: ensaios de sociologia da arte. Rio de Janeiro: Zahar, 1977. p. 9-27.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, 21 set. 1995. 68p. mimeo.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Relatório das Ações do Comitê de Promoção de Políticas para a Juventude Rural* CPJR/CONDRAF 2013. Brasília: Assessoria de Juventude MDA, 2013. mimeo.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Plano Plurianual 2016-2019. Brasília – DF. 2015.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DA JUVENTUDE (SNJ). *Relatório do 1º Seminário Nacional de Juventude Rural e Políticas Públicas*. Brasília, 2012. mimeo.

\_\_\_\_\_. Guia de Políticas Públicas de Juventude. Brasília, 2010.

CASSAB, C. Refazendo percursos: considerações acerca das categorias jovem e juventude no Brasil. *Perspectiva*, v. 34, n. 128, p. 39-51, 2010.

CASTRO, E. G. *Entre Ficar e Sair: Uma Etnografia da Construção Social da Categoria Jovem Rural*. Rio de Janeiro: Editora Mauad. 2013.

\_\_\_\_\_. O campo das políticas públicas de juventude e o campo político da juventude: contribuições para a reflexão. Freitas, V; Pappa, F. Juventude em pauta - políticas públicas no Brasil (pp. 281-306). São Paulo: Editora Peirópolis. 2010.

\_\_\_\_\_. *Entre Ficar e Sair: uma etnografia da construção da categoria Jovem rural*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005 (Doutorado em Antropologia). Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Rio de Janeiro: 2005.

CASTRO, Elisa G.; Martins, M; Almeida, S. et.al. *Os jovens estão indo embora? Juventude rural e a construção de um ator político*. Mauad, Rio de Janeiro, 2009.

CASTRO, E. G; BARCELLOS, S. Políticas públicas para a juventude rural brasileira. Grisa, C.; Schneider, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil* (pp.549-571) Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (CONDRAF). Grupo Temático de Juventude Rural (GTJR). *Relatorias das 12 reuniões do GTJR*. Brasília, 2010. mimeo.

ELIAS, N. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

\_\_\_\_\_. *Escritos & ensaios 1: Estado, processo, opinião pública*. Org. F. Neiburg e L.Waizbort. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

FRASER, N. Igualdade, identidades e justiça social. 2012. Disponível em: <https://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1199> Acessado em: 13/10/2013.

GOMES, L. R. O jovem dos Clubes 4-S como elemento difusor da modernização das práticas agrícolas em Minas Gerais nas décadas de 1950 e 1960. In: VII CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO. *Anais...* Cuiabá: Sociedade Brasileira de História da Educação, 20-23 maio 2013. Disponível em: <http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe7/pdf/04->. Acesso em: 28 jun. 2006.

GRAMSCI, A. *Alguns pontos de referência preliminares*. [s.l.], 1984. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/gramsci/ano/mes/pontos.htm>. Acesso em: 18 mar. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br>. Acesso em: 9 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011*. Síntese dos indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: [http://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicílios\\_anual/2011/Sintese\\_Indicadores/sintese\\_pnad2011.pdf](http://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicílios_anual/2011/Sintese_Indicadores/sintese_pnad2011.pdf). Acesso em: 18 nov. 2014.

INCRA DESTINA CINCO POR CENTO dos lotes da reforma agrária para jovens. *Incra*, 11 abr. 2013. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/incra-destina-cinco-por-cento-dos-lotes-da-reforma-agraria-para-jovens>. Acesso em: 2 maio 2015.

MACEDO E CASTRO, J. P. *UNESCO – Educando os Jovens Cidadãos e Capturando Redes de Interesses*: uma pedagogia da democracia no Brasil. Tese (doutorado em Antropologia). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, 2005.

MDS. O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do censo 2010. 2010. Disponível em: [http://www.brasilsemmera.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil\\_extrema\\_pobreza.pdf](http://www.brasilsemmera.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil_extrema_pobreza.pdf) Acessado em 7 de setembro de 2012.

MEDEIROS, L. Movimentos Sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

MENEZES, A. P.; STRAPASOLAS, V. L.; BARCELLOS, Sérgio Botton (Orgs.). *Juventude Rural e Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: Imprensa Nacional, 2014.

PICOLOTTO, Everton L. *As mãos que alimentam a nação*: agricultura familiar, sindicalismo e política. Tese (doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2011.

PJR. Breve História da PJR. 30 anos a serviço da Juventude Camponesa (1983-2013). Equipe Nacional de Formação. Pesquisa Paulo Cerioli. 2013.

RAZENTE, N. *Povoações abandonadas no Brasil*. Londrina: Eduel, 2016.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: \_\_\_\_\_. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. 2 v. Brasília: CNPD, 1998.p. 731-752.

SIGAUD, L. A luta de classes em dois atos: notas sobre um ciclo de greves. In: FERNANDES, B. M.; MEDEIROS, L. S. de; PAULILO, M. I. (Orgs.). *Lutas camponesas contemporâneas*: condições, dilemas e conquistas. O campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980. v. 1. São Paulo: Unesp; Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. p. 287-306.

SILVA, Marcelo Saturnino. *Entre o bagaço da cana e a doçura do mel*: migrações e identidades da juventude rural. Dissertação (mestrado). Campina Grande: UFCG, 2006.

SPÓSITO, Marília Pontes et al. Juventudes e políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, v. 1, n. 24, p. 16-39, 2003.

THOMPSON, E. P. *A miséria da teoria ou planetário de erros*: uma crítica ao pensamento de Althusser. Trad. Waltelsir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981.

# A política pública para as comunidades remanescentes de quilombo no Brasil: ambiguidades e tensões

*Andrey Cordeiro Ferreira*

De modo geral, as comunidades remanescentes de quilombo no Brasil vivenciam uma situação de dupla exclusão: 1) do acesso a terra e/ou 2) do acesso às condições para sua constituição como agentes econômicos plenos na estrutura do mundo rural brasileiro, entendendo-se por isso não apenas a sua inserção nas estruturas de mercado, mas também um ordenamento de garantias jurídico-políticas para exercício da sua alteridade cultural na dimensão econômica. Nesse sentido, é preciso avaliar de que modo as políticas públicas dos últimos anos têm impactado positivamente (ou não) essas formas de exclusão, seja por meio da política de titulação de terras, seja por meio de políticas públicas universais (sociais, educacionais, de assistência técnica e de produção). A reflexão sobre os resultados de distintos programas pode ser, assim, uma forma de lançar luz sobre as situações de comunidades rurais afro-brasileiras e a forma como estas têm sido impactadas por diferentes instrumentos de política pública. Tál reflexão visa exatamente problematizar de que modo essas políticas podem condicionar processos de transformação do meio rural, dos grupos e de categorias étnicas junto com outros fatores (de mercado, ambientais, sociais e culturais).

As comunidades remanescentes de quilombos (a partir de agora, CRQs), como categoria jurídica e social, são o resultado de diferentes processos: 1) das lutas de resistência do povo afrodescendente e do movimento negro, que criaram as diferentes reivindicações de reparação e reconhecimento histórico-cultural; 2) da criação, no âmbito do Estado, de instrumentos jurídicos, a partir da Constituição Federal de 1988, que permitiram a produção de políticas públicas de reconhecimento e reparação; 3) da atuação de intelectuais e, em especial, da Associação Brasileira de Antropologia junto ao Estado (especialmente junto ao Ministério Público Federal) no sentido de reelaborar o conceito de CRQ e os instrumentos de intervenção junto aos grupos étnicos.

Esses diferentes processos convergiram na criação de distintos mecanismos legais e de políticas públicas direcionadas às comunidades remanescentes de quilombo ao longo dos dois mandatos do presidente Lula. Porém, como veremos, eles foram caracterizados por uma série de impasses que não conseguiram resolver o problema da exclusão das CRQs, criando uma complexa situação em que coexistiram a intensificação da demanda por reconhecimento e a exclusão do acesso a políticas públicas e ao território. No presente artigo, situaremos a estrutura institucional e a situação particular das chamadas comunidades remanescentes de quilombos no Brasil para, em seguida, a partir de alguns dados, analisar a atual conjuntura dessas comunidades.

## Estrutura institucional: quilombos como questão histórica e territorial

“As comunidades remanescentes de quilombos foram criadas como categoria legal e objeto de políticas públicas a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 (especialmente em razão da inclusão do ADCT 68).” A sua inclusão foi bastante controversa e se deu às custas de uma multiplicidade de categorias que demarcavam formas culturais específicas de relação e ocupação da terra, tais como terras de preto, terras de santo, mocambos (ALMEIDA, 2009). Assim, uma primeira advertência diz respeito à necessidade de se distinguir duas realidades que se superpuseram a partir da CF/1988: há uma multiplicidade de formas reais de

ocupação territorial e identidades culturais das comunidades rurais negras/afro-brasileiras ou de matriz africana, que constituem grupos reais de famílias com modo de produção camponês distribuídas pelo território brasileiro com diferentes modalidades de uso do território, bem como distintas situações jurídicas. A unidade jurídica instituída pela noção de remanescente de quilombo visava assegurar garantias legais a determinadas parcelas da população rural negra, mas não refletia essa pluralidade. O conceito de remanescente de quilombo era mais restritivo, ponto fundamental no desencadeamento de uma série de disputas hermenêuticas. Logo em seguida, ocorreu uma disputa de natureza político-jurídica pela definição da categoria “remanescente de quilombo”.<sup>1</sup> De um lado, proprietários de terras e uma linha civilista do direito entendiam o quilombo como uma categoria histórica, ou seja, como unidades territoriais sob o controle de escravos fugidos da época do Brasil Colônia e do Império. De outro, movimentos sociais e intelectuais promoveram um movimento de ressemantização da categoria quilombo, indicando que ela não abarcava formas históricas desaparecidas, mas uma diversidade de situações de comunidades rurais negras ou de matriz africana que mantinham determinados modos culturais de relacionamento com o território (ALMEIDA, 2002; ARRUTI e MONTEIRO, 2006) . A partir de então, esse conflito passou a ser constitutivo dessa temática no Brasil (DE FIGUEIREDO, 2011).

Tendo em vista o exposto anteriormente, devemos levar em consideração que a categoria CRQ tem uma gênese específica: trata-se de uma categoria jurídica que sofreu diferentes ressemantizações ao longo do tempo. O conflito hermenêutico levou à transição de um sentido histórico-jurídico (quilombo como sinônimo de grupo de escravos fugidos dentro do Brasil Império) para um sentido cultural-territorial, atribuindo-lhe uma função de reconhecimento identitário social instituído pelo Estado. Mais tarde, a categoria foi reapropriada visando à autoidentificação de algumas associações comunitárias e movimentos sociais, especialmente aqueles vinculados à reivindicação do direito ao acesso a terra. Ou seja, trata-se de um processo complexo em que uma ressemantização jurídica levou a outras ressemantizações sociais.

Esse conflito se reflete na história da estrutura institucional da gestão das CRQs no Brasil. Entre 1990 e 2002, elas estiveram no âmbito da gestão do Ministério da Cultura. Nesse período, a competência sobre a demarcação de suas terras coube à Fundação Cultural Palmares. Em 2003, por meio do Decreto Presidencial 4.887, ela foi transferida ao MDA. Assim, o MDA atribuiu ao Incra a responsabilidade pela execução das políticas públicas de assistência e território para as comunidades remanescentes de quilombo. O Decreto 4.887/2003 criou a arquitetura institucional vigente para a gestão das CRQs:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. [...]

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O Incra deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.

§ 2º Para os fins deste Decreto, o Incra poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente.

§ 3º O procedimento administrativo será iniciado pelo Incra ou por requerimento de qualquer interessado.

1 Essa polêmica se traduziu em diferentes interpretações do ADCT 68: numa linha, tratavam-se de remanescentes de comunidades de quilombo (indivíduos dispersos com direito de propriedade individual); no outro polo, movimentos sociais e intelectuais da ABA defendiam que se tratavam de “comunidades remanescentes de quilombo”, ou seja, coletividades que tinham direitos específicos não redutíveis à propriedade privada. Tal polêmica se alongou durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, que, por exemplo, recusou a aprovação de um decreto que reconhecesse o sentido coletivo. Nesse sentido, o Decreto 4.887/2003 reverte uma tendência governamental anterior.

§ 4º A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.

Art. 4º Compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Incra nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada.

Art. 5º Compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Incra nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto (BRASIL, 2003).

A arquitetura institucional foi montada de modo a operar por meio do Incra/MDA,<sup>2</sup> acompanhado pela Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (Seppir), no sentido de assegurar direitos ao povo negro, e pela Fundação Palmares, à qual continuou cabendo a competência de preservação do patrimônio cultural das CRQs e de reconhecimento sociocultural, o que constitui o primeiro passo para o acesso a políticas públicas e de demarcação territorial.

As CRQs, então, precisam passar por um duplo processo: 1) de autorreconhecimento e de reconhecimento pelo Estado por meio da abertura de processo na Fundação Palmares; 2) de identificação e de delimitação de terras realizadas pelo Incra/MDA. Desse duplo processo resulta sua constituição como sujeitos de direitos constitucionais e objetos de políticas públicas específicas para as CRQs.

Desse modo, as políticas públicas para as CRQs estão dispersas em diferentes ministérios. Enquanto o processo de reconhecimento foi atribuído ao MinC, o processo de titulação e políticas de desenvolvimento rural é da competência do MDA e a coordenação de diferentes ações é realizada pela Seppir no âmbito de uma política de combate às desigualdades raciais. Tais políticas foram concebidas essencialmente por dois diferentes ângulos: um histórico-cultural, no qual o foco recaiu sobre a reparação do racismo, do legado do colonialismo e das práticas de discriminação em múltiplos âmbitos; outro fundiário e de desenvolvimento rural, cuja prioridade era garantir o acesso a terra e a inclusão das CRQs como agentes econômicos no mundo rural.

Entretanto, a política de demarcação de terras para as CRQs sempre enfrentou questionamento e oposição, culminando na ADI 3.239, que defende a constitucionalidade do Decreto 4.887/2003.<sup>3</sup> Essa ação foi apenas uma entre muitas outras que tentaram inviabilizar o reconhecimento e acesso a terra, demonstrando que o conflito territorial não desapareceu, apenas se deslocou para a disputa em torno da definição da estrutura institucional. Um dos pontos fundamentais dessa querela é o questionamento do dispositivo do autorreconhecimento/autoidentificação inserido na legislação pelo Decreto 4.887/2003, que, na realidade, constitui uma forma velada de questionar o próprio ADCT 68 (WEBER, 2006).<sup>4</sup>

2 Segundo o Incra: “Em sua estrutura regimental, a temática quilombola é tratada pela Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária e, nas Superintendências Regionais, pelos Serviços de Regularização de Territórios Quilombolas”.

3 A ADI 3.239 teve um voto favorável em 2012, quando o ministro do STF Cesar Peluzzo apresentou voto pela constitucionalidade. A ministra Rosa Weber pediu vistas do processo e declarou seu voto pela constitucionalidade em março de 2015. O processo agora aguarda o julgamento final. Segundo a Comissão Pró-Índio de São Paulo, atualmente existem “345 ações judiciais envolvendo terras de quilombo. A primeira delas foi proposta em 1993 e a mais recente em janeiro de 2015. As ações em curso envolvem 156 terras de quilombo distribuídas em 20 estados. O levantamento identificou que 165 dessas ações foram propostas em defesa dos direitos territoriais das comunidades quilombolas. Outras 104 ações são contra os quilombolas” (disponível em: <http://www.cpis.org.br/acoes/html/resultados.aspx>).

4 Nos processos judiciais, os questionamentos são de duas ordens: 1) da autenticidade do grupo, ou seja, ao se restringir o conceito de quilombo aos “grandes quilombos”, como Palmares, restringe-se o conceito de comunidades remanescentes de quilombo, de forma que os que reivindicam essa condição são acusados de falseamento ou manipulação, como se incorressem em crime de “falsidade ideológica” por afirmarem uma identidade inexistente; 2) uma segunda linha de argumento aponta a inexistência da “ocupação”, de modo que, ainda que fosse possível reconstruir a remanescência de antigas comunidades, elas não teriam a condição de ocupação em 1988, data de promulgação da CF. Assim, as ações judiciais colocam uma discussão de hermenêutica historiográfica e antropológica sobre a autenticidade histórica e cultural do grupo e sua ocupação territorial, o que se reflete nos tribunais.

Cabe, então, observar no que consistem o reconhecimento e o autorreconhecimento, pois há muita confusão e mesmo ações deliberadas de desqualificação desses dispositivos. A autoidentificação surge como uma categoria crítica da sociologia e da antropologia, especialmente no que diz respeito aos instrumentos de gestão estatística e econômica de natureza colonial, que agrupavam populações em função de critérios arbitrários. Por exemplo, na África do século XX, era comum que grupos com identidades culturais e sociais distintas fossem agrupados nas mesmas “reservas”: os colonizadores entendiam que a língua ou a cor era determinante para a constituição de “grupos”. Com isso, criavam categorias de identidade “impostas”. O mesmo aconteceu no Brasil, onde diferentes etnias foram colocadas para viver juntas em aldeamentos como “índios”. Tais identidades impostas foram retomadas na década de 1960 em pesquisas estatísticas denominadas *cross-cultural*, que agregavam populações em função da língua, da religião ou de outro critério arbitrariamente definido pelas instituições.<sup>5</sup> Em razão dos estudos etnográficos, vários antropólogos e sociólogos perceberam que tais classificações eram teoricamente arbitrárias e não correspondiam às realidades dos grupos. Além disso, eram frequentemente utilizadas para fins de dominação e repressão. Ou seja, a noção de autorreconhecimento surgiu na antropologia e na sociologia visando à melhor compreensão do funcionamento real das sociedades, afirmando que as definições anteriores eram cientificamente frágeis e politicamente autoritárias, uma vez que os grupos sociais arbitrariamente agrupados tinham significativas distinções entre si, tal situação induzindo a conflitos e à invisibilidade das diferenças sociais e culturais (AMSELLE e M'BOKOLO, 1985; BARTH, 1998, 2000).

O chamado autorreconhecimento/autoatribuição/autoidentificação tem, assim, um profundo significado: 1) do ponto de vista científico, constitui uma ruptura com o caráter arbitrário e artificial de classificações derivadas do racismo científico e do reducionismo economicista, que não apreendiam a complexidade da diversidade sociocultural mundial; 2) do ponto de vista político, consiste em uma ruptura em relação aos procedimentos de governos coloniais-ditatoriais autoritários que violavam o direito universal de livre organização e expressão. Desse modo, do ponto de vista legal, o autorreconhecimento é um processo coletivo, associativo e de direito privado. O “reconhecimento” pelo Estado, instituído pelo Decreto 4.887/2003, constitui um processo institucional, burocrático e de direito público que tenta, por um lado, conferir eficácia ao direito constitucional instituído pelo ADCT 68 e, por outro, estender o direito universal aplicado de forma discriminatória ao longo do século XX às CRQs – no caso, o direito de livre organização e expressão. O fato de o Estado assentir no autorreconhecimento das CRQs não significa senão estender o direito de livre expressão e organização tardiamente, visto que o mesmo foi negado pelas políticas de caráter autoritário-colonial historicamente predominantes.

Assim sendo, existem, dentro da estrutura institucional vigente, ambiguidades e tensões. As primeiras derivam do fato de a CF de 1988 ter dado início a um processo de reconhecimento por parte do Estado através da criação de uma unidade jurídica que institui direitos, mas que, ao mesmo tempo, por suas propriedades semânticas inerentes, dificulta o reconhecimento da diversidade das comunidades de matriz africana e seu acesso às garantias jurídicas de acesso a terra. Por outro lado, tensões se desenvolveram no sentido de remover esses dispositivos constitucionais e institucionais. Atualmente, a estrutura institucional se movimenta sobre esse terreno de ambiguidades e tensões entre uma demanda crescente por acesso a terra e direitos (que passa pela autoidentificação e pelo reconhecimento pelo Estado) e o questionamento a tais direitos por forças econômicas que visam desterritorializar as comunidades rurais negras ou de matriz africana (ao dificultar o seu reconhecimento como comunidades remanescentes de quilombo). Logo, não é possível falar em questões territoriais sem falar da luta cultural. O ponto chave, a nosso ver, é a necessidade de reconhecermos as ambiguidades e as tensões institucionais existentes como resultado de processos históricos e da própria continuidade do racismo e de tentativas de imposição de uma estrutura de poder racialmente discriminatória.

5 Para se ter uma ideia do problema metodológico, basta pensarmos hipoteticamente que os critérios linguísticos colocariam, num mesmo grupo, países como Angola, Brasil e Portugal, que seriam considerados como uma “unidade” por falarem a mesma “língua”. Sugerir que Brasil, Angola e Portugal formam uma unidade social e política somente em razão da língua seria um absurdo (hoje, só para citar o elemento mais visível, cada país tem uma estrutura política e governamental própria, realidade muito distante de uma “unidade”). Mas foi exatamente isso que muitos estudos e a política colonial fizeram, criando unidades artificiais a partir de critérios impostos de fora.

# O universo dos quilombos: acesso a terra, situação presente e desafios futuros

A partir do momento em que a estrutura institucional é marcada por ambiguidades e tensões que questionam processos básicos como a própria existência de comunidades quilombolas, elas se refletem nos próprios mecanismos de gestão e execução das políticas públicas. Uma das principais consequências é a dificuldade em se delimitar o universo dos quilombos, como observa José Maurício Arruti:

Comecemos pela tentativa de delimitar qual seria o público das políticas para quilombos, segundo os números do próprio governo, em si mesmos bastante imprecisos. Acompanhando a indicação numérica do movimento quilombola, a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) estima a existência de 3.900 comunidades quilombolas em todo o país, acrescentando a esta estimativa a de que tais comunidades corresponderiam a 325 mil famílias, numa razão de pouco mais de 80 famílias por comunidade. Este, ao menos do ponto de vista das manifestações públicas desta secretaria, é o horizonte populacional para o qual ela tem a função de articular as várias políticas públicas, dispersas por diferentes ministérios, fundações e secretarias. O número de comunidades registradas nas atuais políticas públicas, porém, estabelecido por meio do processo de certificação da Fundação Cultural Palmares, é de 1.739. Se aplicássemos a mesma razão de 80 famílias por comunidade usada na estimativa da Seppir, isso nos levaria a pouco menos de 145 mil famílias atendidas. É impossível no momento estabelecer qualquer média nacional para a relação do número de famílias por comunidade, mas pelo que é possível apreender das comunidades mais conhecidas, 80 é um número exagerado, que acaba elevando excessivamente a expectativa do número de famílias quilombolas a serem atingidas por políticas públicas.

Comparemos tais estimativas com os números de um destes programas, o Bolsa Família. O crescimento do número de famílias atendidas pelo programa foi impressionante em 2007, de quase 50% em apenas seis meses, tendo passado de 6,9 mil famílias quilombolas em maio para 9,8 mil famílias em novembro daquele ano. Ainda assim a discrepância dos números é flagrante. É possível que nem todas as famílias quilombolas preencham as condições de inclusão no cadastro do Bolsa Família, mas mesmo se olharmos o Cadastro Único das políticas governamentais (que inclui o Bolsa Família), veremos que, em 2007, estava previsto o atendimento a 14.224 famílias, ao mesmo tempo que se estabelecia como meta para 2011 alcançar 102.259 famílias, em 330 municípios de 22 estados. Ainda que ambiciosa, essa meta contempla apenas um quarto do número de famílias estimado pela Seppir e fica cerca de 30% abaixo dos números da Fundação Cultural Palmares – FCP (se tomados os mesmos parâmetros de cálculo). Um primeiro problema para se pensar as políticas públicas para essas comunidades passa, portanto, pela falta de critérios para estabelecer qual seria a população atingida (ARRUTI, 2009, p. 76-77).

Desse modo, as estimativas mais modestas consideram um total de 145 mil famílias compondo o universo das CRQs e as mais ambiciosas, um total de 345 mil famílias. Podemos dizer que, em vez de buscar delimitá-las de forma discricionária, buscando sua autenticidade, é preciso considerá-las como parte de um universo englobante (o das comunidades rurais negras ou de matriz africana) e o autorreconhecimento como CRQ (e o reconhecimento pelo Estado) deve ser entendido como parte de um processo histórico de transição de uma condição de exclusão jurídica para a de sujeitos jurídicos. Tal processo implica ambiguidades típicas de situações transicionais. Isso significa que o universo das CRQs é móvel exatamente pelo fato de se constituir como um subconjunto de um universo maior, englobando grupos que podem transitar para essa categoria. Isso não significa uma fraude ou manipulação, mas que a complexidade da condição comporta um processo de adaptação ao universo das normas constitucionais, administrativas e jurídicas que redefinem as próprias identidades sociais. As comunidades rurais negras ou de matriz africana, ao se defrontarem com problemas de propriedade territorial e de direitos, podem perfeitamente, em face do conhecimento das normas constitucionais, assumir uma categoria de autoidentificação jurídica que também é social e, ao fazê-lo, ingressam nessa zona de transição identitária.

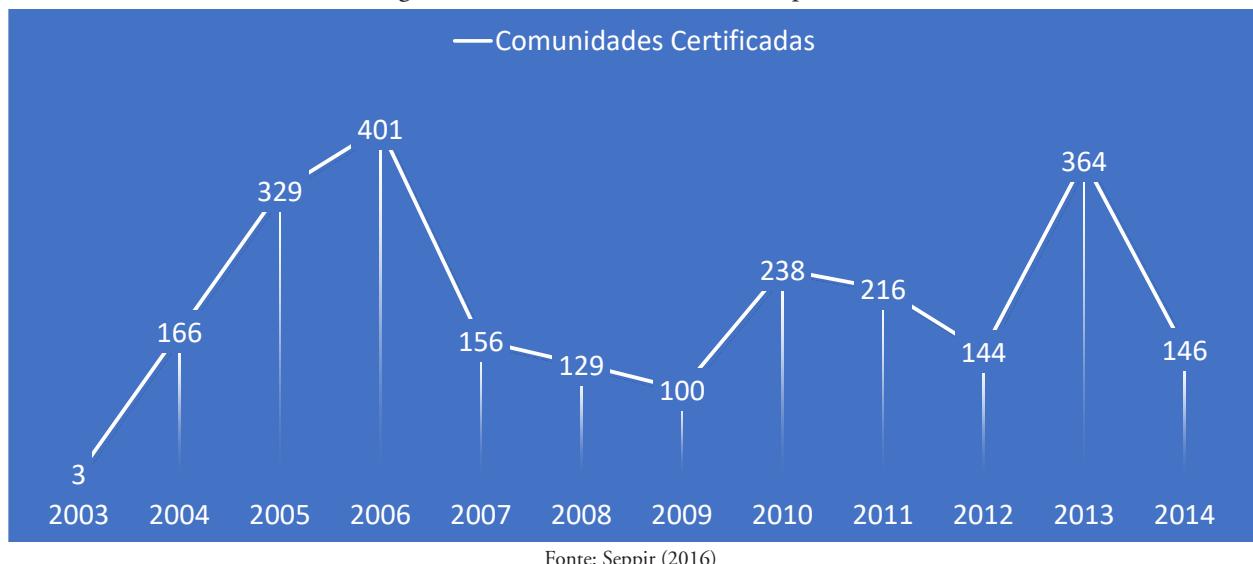
Em resumo, uma vez que a noção de remanescente de quilombo foi produzida no universo dos sistemas jurídicos, a forma como ela vai sendo apropriada pelos grupos e identidades locais tende a ser marcada por ambiguidades. Como exemplo, podemos citar o fato de muitas das comunidades de matriz africana entenderem o conceito de quilombolas como referido às rebeliões escravas do Brasil Colônia e do Império (BRANDÃO, DA

DALT e GOUVEIA, 2010), de modo que a forma como essa identidade jurídica universal se articula com as identidades comunitárias locais não é simples nem linear. Apesar dessa característica, o processo de identificação como quilombola avança porque constitui uma exigência para o acesso a direitos territoriais e políticas públicas. É por essa razão que é tão difícil delimitar o universo das CRQs.

Isso se reflete nos dados disponíveis sobre a certificação e a titulação das terras das CRQs. Os dados abaixo são fundamentais para visualizarmos a dimensão de tais questões. O número de comunidades certificadas pela Fundação Palmares deu um salto exponencial entre 2001 e 2004, de apenas três no primeiro ano para 166 no último. De 2004 a 2006, esse número praticamente dobrou, atingindo-se o total de 899 comunidades certificadas entre 2001 e 2006. Entre 2007 e 2012, mantém-se um número superior a 100 certificações por ano; em 2013, esse número deu novo salto e alcançou 364 certificações. Ou seja, o processo de “autorreconhecimento” e reconhecimento pelo Estado se intensificou após o Decreto 4.887/2003, de modo que o universo das CRQs cresceu significativamente.

A Figura 2 mostra, por sua vez, o número de territórios titulados por ano. Em 2001, por exemplo, vemos que o número de áreas tituladas, apesar de pequeno, acompanhou o número de comunidades certificadas (excedeu em uma terra, sendo quatro terras tituladas para três CRQs certificadas). Em 2006, quando 401 comunidades foram certificadas, apenas 19 tiveram seus territórios titulados, o que corresponde a menos de 5% das certificações. Em 2013, o número de terras tituladas foi de três, o que representa cerca de 1% das comunidades certificadas.

Figura 1. Comunidades Certificadas por Ano



Fonte: Seppir (2016)

Figura 2. Territórios Titulados por Ano



Fonte: Seppir (2016)

O Quadro 1 apresenta uma síntese dos territórios titulados, das comunidades e famílias beneficiadas e da área que ocupam em hectares. A partir dela, é possível observar algumas tendências. Em primeiro lugar, o número de comunidades é quase sempre 40% maior que o de títulos, o que indica que, sob um mesmo título e numa mesma área, existem comunidades distintas. O número de comunidades beneficiadas e de áreas tituladas decresceu substancialmente entre 2010 e 2014, exatamente no mesmo momento em que a ADI 3.239 ingressou no STF. Desse modo, o número de titulações e de áreas demarcadas declinou substancialmente durante o governo Dilma.

Quadro 1. Quadro Geral por Governo (Títulos Federais e Estaduais Agregados)

Governo	Títulos expedidos	Territórios titulados	Comunidades beneficiadas	Famílias beneficiadas	Área Titulada
FHC	44	41	89	6459	773,153
Lula	75	66	99	5147	212,614
Dilma	88	41	50	4113	54,734
Total	207	148	238	15719	1040,506

Fonte: Incra (2016).

A disjunção entre certificação e titulação/demarcação constitui um componente fundamental desse processo, pois implica a anulação da efetividade dos dispositivos constitucionais que visavam garantir o acesso ao território e ao direito de propriedade:

A dimensão dos territórios já titulados continua insignificante no quadro fundiário de um país de proporções continentais. Além disso, só no Incra há 1,5 mil processos de reconhecimento de quilombos abertos. De acordo com a CPI-SP, desse total, 87% sequer têm o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado, primeira fase dos procedimentos fundiários. Isso mostra que, não só não estão ocorrendo as titulações no ritmo de que se precisava, como também os próprios processos estão andando muito lentamente. Um cálculo feito por Fernando Prioste, da organização Terra de Direitos, mostra que, no ritmo atual, o Incra levaria mais 970 anos para titular todas as comunidades já certificadas pela FCP – quase três vezes o que durou a escravidão negra no Brasil (SOUZA, 2016).

Da apresentação desses dados, podemos extrair algumas considerações estratégicas. Em primeiro lugar, desde a promulgação do Decreto 4.887/2003, houve uma diferenciação entre o ritmo de reconhecimento e o de titulação de terras. O número de CRQs cresceu, mas a política fundiária não acompanhou a demanda por terras. Desse modo, temos uma estranha situação em que o reconhecimento se encontra descolado da redistribuição efetiva de recursos, no caso, do acesso a terra. Por outro lado, o “universo” dos quilombos é crescente, como nos mostra os dados referentes ao processo de certificação pela Fundação Cultural Palmares.

A problemática territorial se encontra hoje no núcleo central da temática das CRQs. A disjunção entre reconhecimento (certificação) e redistribuição (demarcação de terras) é, ao mesmo tempo, resultante e agravante das ambiguidades e tensões institucionais indicadas anteriormente. A demanda por reconhecimento e redistribuição de terras acabou coincidindo com um momento de valorização do preço de terras e do chamado superciclo das *commodities*, que impulsionou o extrativismo e a agroindústria em todo o país, elevando o preço das *commodities* e da terra e intensificando o conflito territorial entre camponeses, grupos étnicos e diferentes formas do capital no campo. Esse processo engendrou o que Alfredo Wagner de Almeida denominou “agroestratégias de desterritorialização”, uma série de iniciativas políticas, legislativas e ideológicas que visavam modificar os direitos constitucionais no sentido de flexibilizar os mecanismos jurídicos que impediam a mercantilização de terras e, consequentemente, modificar a Constituição Federal ou dotá-la de ineficácia de modo a permitir a incorporação de terras pelo capital e por grandes empreendimentos econômicos (ALMEIDA, 2009).

É nesse sentido que devemos situar as ambiguidades e as tensões institucionais e seu impacto sobre a situação territorial. Em primeiro lugar, podemos dizer que o sistema jurídico construído pela Constituição Federal de 1988 criou uma tendência à territorialização dos grupos étnicos (no momento em que instituiu seu direito de propriedade e atribuiu ao Estado a função de dotá-lo de eficácia por meio da demarcação de terras). Entre 2003 e 2013, sob a vigência do Decreto 4.887, desencadeou-se um processo de reconhecimento que deveria ser a primeira etapa do processo de redistribuição de terras e de acesso ao direito de propriedade específico para as

minorias étnicas. Entretanto, na prática, ocorreu uma disjunção entre reconhecimento e redistribuição. Paralelamente, uma série de iniciativas empresariais e de elites políticas criou uma tendência à desterritorialização, ilustrada pela ADI 3.239, que visava paralisar o processo de reconhecimento e, assim, o de redistribuição de terras. Entretanto, cabe observar que a própria efetividade do Decreto 4.887 é questionável, pois não garantiu o avanço da política de demarcação de terras das CRQs. Ainda está pendente uma política bem-sucedida de demarcação territorial que tenha maior efetividade.

O fato é que o universo dos quilombos, complexo e móvel, cresceu nos últimos 10 anos em razão do avanço do processo de autorreconhecimento e de reconhecimento pelo Estado, o que aumentou ainda mais as tensões territoriais. A única forma de resolvê-las seria dar efetividade à redistribuição de terras, que deveria caminhar no mesmo ritmo do reconhecimento, o que obrigaria o Estado a aumentar o número de comunidades tituladas e de áreas reconhecidas e demarcadas. Esse é o principal desafio para a resolução da situação das CRQs no Brasil.

## **Os programas sociais e de desenvolvimento rural: mercantilização x territorialização?**

Em relação às políticas públicas para as CRQs, Arruti faz uma importante observação:

De fato, as políticas voltadas para comunidades quilombolas podem ser divididas, grosso modo, entre aquelas geradas especificamente para esta população e aquelas formuladas como simples extensão ou como atribuição de uma cota especial para esta população no interior de políticas universais ou focadas na pobreza. De um lado, há o reconhecimento de que o desrespeito histórico produzido pela escravidão e pela exclusão sistemática dos serviços e recursos disponibilizados pelo Estado Nacional deve levar a uma política de acesso diferenciado a tais recursos hoje, como forma de corrigir tal desrespeito histórico. Esta abordagem aproxima as políticas voltadas para a população quilombola das políticas voltadas para a população negra em geral.

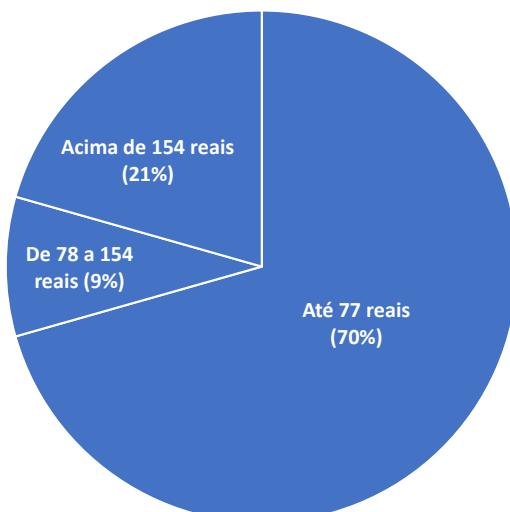
De outro lado, há uma segunda modalidade de reconhecimento, que corresponde ao reconhecimento não só da exclusão sistematicamente imposta pela fração politicamente dominante às demais parcelas da sociedade nacional, mas especificamente ao reconhecimento das formas próprias e distintas de organização social e cultural destas outras parcelas da sociedade nacional, que hoje tendem a ser designadas também de forma particular. Neste segundo caso, o reconhecimento não pode ser reduzido à redistribuição, ainda que, evidentemente, a inclua. Esta segunda modalidade de reconhecimento implica ultrapassar a visão do outro que o reduz apenas ao pobre, ao deficitário, ao dominado, para percebê-lo como efetivamente diferente. A extensão e natureza desta diferença não estão previamente definidas e não são necessariamente inerentes a tais grupos. Mas tal reconhecimento deve implicar a investigação sobre tais diferenças e sobre o quanto elas implicam não só a extensão das políticas universais, mas a proposição de políticas efetivamente diferenciadas (ARRUTI, 2009, p. 83).

Isso nos lembra que não podemos perder de vista que, sob a categoria jurídica “remanescente de quilombo”, existem formas socioculturais complexas que não são redutíveis a meras categorias formais do direito, tampouco a categorias da gestão da política social (como, por exemplo, “pobres”). Além disso, o crescimento do número de CRQs reconhecidas tem impacto sobre outras políticas públicas, de modo que é preciso escapar dos reducionismos. Algumas questões surgem dessa dinâmica e gostaríamos de observar duas em particular: 1) a extensão de políticas públicas universais induz ao enquadramento das CRQs na condição de “pobres rurais”, a ênfase recaindo no combate à pobreza; 2) as políticas públicas de desenvolvimento rural voltam seu foco para o incentivo à inserção de mercado das CRQs já existentes, colocando desafios aos modos de ocupação tradicional das terras e a outras formas de agência econômica não mercantil. Desse modo, há uma tensão entre o universalismo das políticas públicas, que pretendem elevar o nível de renda e promover o desenvolvimento rural, e as particularidades socioculturais das comunidades reais, já que as políticas estão mais preocupadas com o problema da pobreza (e sua superação pela inserção no mercado) do que com a constituição de garantias da especificidade sociocultural dessas comunidades – o que demandaria tanto uma centralidade do território quanto o apoio a

formas de saberes sobre a biodiversidade e práticas econômicas não mercantis. Infelizmente, as políticas públicas para as CRQs atualizam políticas de modernização rural em detrimento de políticas de territorialização.

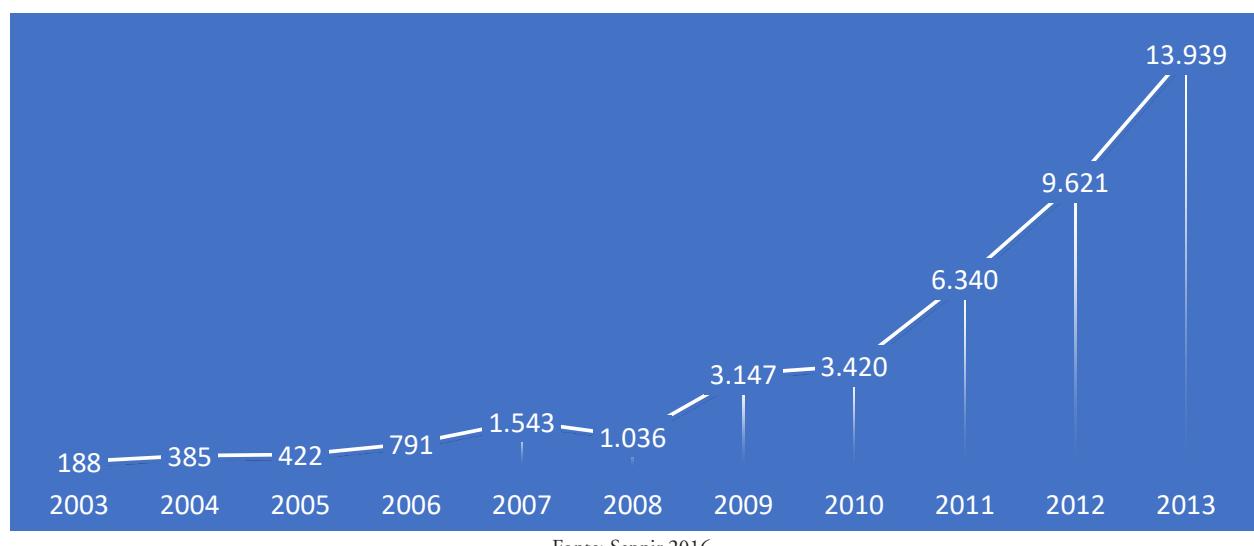
Essa tensão interna pode ser mais bem observada quando consideramos o perfil das políticas públicas que têm alcance efetivo sobre as CRQs. Ela ficou patente no principal programa articulador e centralizador das diferentes iniciativas que atendiam às CRQs, o programa Brasil Quilombola.<sup>6</sup> A Figura 3 indica o perfil socioeconômico das CRQs no Brasil. Como podemos ver, segundo os dados da Seppir, a grande maioria da população estaria numa faixa de renda que poderia ser enquadrada como “em situação de pobreza” ou de “extrema pobreza”. Isso explica o porquê do grande crescimento das famílias quilombolas no CadÚnico e como alvo das políticas sociais do MDS.

Figura 3. Renda das famílias das CRQs



Fonte: Seppir 2016.

Figura 4. DAPs emitidas para CRQs



Fonte: Seppir 2016.

A condição de “pobreza rural” é uma característica importante, mas como já observado, deve ser problematizada por diferentes motivos. O primeiro deles é que essa situação pode acabar levando à substituição da política fundiária por outra, de modernização rural, como se a principal questão fosse a monetização das comunidades

<sup>6</sup> “O programa Brasil Quilombola foi lançado em 12 de março de 2004, com o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas. Como seu desdobramento, foi instituída a Agenda Social Quilombola (Decreto 6.261/2007), que agrupa as ações voltadas para as comunidades em várias áreas, conforme segue: Eixo 1: Acesso a Terra; Eixo 2: Infraestrutura e Qualidade de Vida; Eixo 3: Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local; Eixo 4: Direitos e Cidadania” (SEPPIR, 2013).

e a elevação de sua renda. Em segundo lugar, tal situação origina uma relação particular de inserção dentro das políticas públicas, de modo que as CRQs passam a acessar políticas universais que são ampliadas para englobá-las, em vez de se tornarem sujeitos de políticas específicas.

Podemos observar essa tendência justamente nos dados sobre a emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que cresceu de forma acelerada e significativa entre 2003 e 2013. Podemos ver que o número de certidões do Pronaf cresceu de forma acelerada a partir de 2011 (primeiro governo Dilma), sendo que, nesse período, foram emitidas 30 mil DAPs contra cerca de 10.500 emissões nos dois mandatos de Lula (de modo a se constatar um ritmo maior de inclusão no Pronaf do que de titulação de terras). Quando comparamos os dados sobre a política de demarcação àqueles da política do programa Brasil Quilombola, vemos que existe uma tendência a se priorizar as políticas de inserção no mercado em detrimento das que asseguram a ocupação tradicional.

Desse modo, a inclusão produtiva se deu muito mais pelo acesso ao crédito e à monetização do que pela garantia jurídica de uma especificidade sociocultural da ocupação tradicional da terra, criando uma situação ambígua e uma vulnerabilidade de outro gênero, especialmente ao se levar em conta a renda média das CRQs no Brasil. É preciso lembrar que o Pronaf é um programa universal, que não supõe nem considera nenhuma especificidade. Seu foco é econômico e, poderíamos dizer, produtivista. Os dados parecem sugerir que a política pública para os quilombolas foi orientada para a promoção de sua entrada no mercado<sup>7</sup> e não para a garantia de seus direitos territoriais.

Dessa forma, as políticas públicas para os quilombolas não ficaram imunes à tendência de mercantilização e financeirização do desenvolvimento rural que se colocou como séria rival das políticas públicas de territorialização. Isso significa que, simultaneamente a uma decisão política de não se avançar na demarcação territorial, se expandiu a política de desenvolvimento e modernização rural que (em tese) habilitou milhares de famílias quilombolas a se constituírem como agentes de mercado.

## Considerações finais

À guisa de conclusão, gostaríamos de apontar como essas ambiguidades e tensões institucionais que se refletiram numa disjunção entre reconhecimento e distribuição e numa política pública predominantemente monetária e de mercantilização – que, na realidade, caminha numa direção contrária à política que chamamos de territorialização – colocam dificuldades e desafios para as particularidades das CRQs. A principal delas é que as comunidades negras rurais e de matriz africana têm uma especificidade histórico-política e cultural que não é contemplada nas políticas públicas. Essas comunidades viveram sob “estado de guerra”, permanentemente ameaçadas por diferentes formas de opressão e de expropriação. A estrutura institucional vigente opera como se esse estado de guerra imposto por forças econômicas tivesse sido superado, ao passo que os dados sobre os conflitos territoriais existentes demonstram o contrário. Como podemos observar:

[...] a maioria das comunidades quilombolas desenvolveu perspectivas de subsistência diretamente ancoradas em atividades como extrativismo vegetal, caça, pesca, agricultura familiar não diversificada e criatório doméstico extensivo de pequenos animais. [...] Essas comunidades, portanto, elaboram um modo de vida que se ancora na dependência da natureza e mesmo na simbiose com ciclos naturais renováveis (BRANDÃO, DA DALT e GOUVEIA, 2010, p. 8-9).

As comunidades negras rurais e de matriz africana em geral, que atualmente fazem parte do universo jurídico como CRQs, dependem da formação histórica de dois conjuntos de saberes e práticas de resistência: 1) um saber perceptivo do mundo natural, ou seja, sobre a biodiversidade e os ciclos naturais, que permite a adaptação ecológica, expressa justamente no predomínio de determinadas atividades produtivas e formas de organização social e doméstica (isto é, comunidades compostas por pequenas unidades territoriais e de parentesco ajusta-

<sup>7</sup> Cabe estabelecer aqui uma diferença entre 1) mercado (autorregulável) como instituição e sistema mundial (POLANYI, 2013; WALLERSTEIN, 1984) centrado na acumulação de capital e 2) “pequeno mercado” como instituição de integração socioeconômica local e de pequenas trocas de valores de uso (mediada por dinheiro ou não). Quando falamos de mercado, estamos falando da integração nesse mercado autorregulável, uma vez que as comunidades negras rurais participam de diferentes tipos de pequenos mercados e de cadeias de reciprocidade.

das à baixa capacidade de capitalização e produção); 2) um saber político derivado da experiência histórica de opressão que induziu grande número de comunidades a optar pela fixação em áreas isoladas e de difícil acesso que impediam que o Estado ou forças econômicas as capturassem e colocassem em relações de dependência. Da junção desses dois tipos de saberes se originaram uma experiência de fuga permanente do controle do Estado e uma agricultura de subsistência e de guerrilha (de pequenas comunidades autônomas com capacidade de produção ajustada a poucos membros, capaz de grande mobilidade e de adaptação ecológica), fenômeno recorrente em diversas partes do mundo – por exemplo, no sudeste asiático, onde grupos camponeses e étnicos assumiram uma dinâmica territorial de permanente fuga do Estado nas cadeias montanhosas (SCOTT, 2014).

Desse modo, cabe perguntar até que ponto a política pública de monetização e de modernização rural que se impôs em detrimento da política de territorialização não criaria outros tipos de vulnerabilidade social. A política de territorialização, por sua vez, implica maior controle e disponibilidade de recursos territoriais (e ambientais), de modo que os valores não podem ser medidos apenas em termos monetários. Em segundo lugar, essa política de territorialização não deve quebrar a lógica histórica dos saberes e práticas de resistência, mas, ao contrário, reforçá-las. A política de territorialização não exclui necessariamente a inovação e a difusão tecnológicas nem a integração em mercados locais, mas modifica substancialmente a forma como esta última se dá, uma vez que se assenta na especificidade histórica dos saberes perceptivos do mundo natural e no saber político das comunidades rurais negras e sua longa resistência à opressão. Por sua vez, a política de desenvolvimento rural pela mercantilização, no sentido aqui empregado, tem um modelo tecnológico e de crédito que, ao se orientar exclusivamente pelo combate à pobreza ou pela geração de renda, pode induzir a vulnerabilidades estruturais da capacidade produtiva e dos saberes e estratégias de resistência historicamente formados. De todo modo, essa tendência precisa ser mais bem estudada e documentada em trabalhos futuros.

## Referências

ALMEIDA, A. W. B. de. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas do agronegócio. In: SILVA, J. G. C. da; ALMEIDA, A. W. B. de (Eds.). *O Plano IIRSA na visão da sociedade civil da Panamazônica*. Belém: Fase, 2009.

ALMEIDA, A. W. B. de. Os quilombos e as novas etnias. In: O'DWYER, E. C. (Org.). *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV; ABA, 2002.

AMSELLE, J. L.; M'BOKOLO, E. *Au cœur de l'ethnie: ethnies, tribalisme et ÉtatenAfrique*. Paris: La Découverte, 1985.

ARRUTI, J. M. Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação. In: DE PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.). *Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009.

ARRUTI, J. M.; MONTEIRO, J. M. *Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola*. São Paulo: Edusc, 2006.

BARTH, F. *Ethnic groups and boundaries: the social organization of culture difference*. [s.l.]: Waveland Press, 1998.

\_\_\_\_\_. *O guru e o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: ContraCapa, 2000.

BRANDÃO, A. A.; DA DALT, S.; GOUVEIA, V. H. *Comunidades quilombolas no Brasil: características socioeconômicas, processos de etnogênese e políticas sociais*. Niterói: EdUFF, 2010.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n. 4.887*, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2003.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). *Programa Brasil Quilombola. Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas*. Brasília: Seppir, 2013.

DE FIGUEIREDO, A. V. *O caminho quilombola: sociologia jurídica do reconhecimento étnico*. Curitiba: Appris, 2011.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SCOTT, James C. *The art of not being governed: An anarchist history of upland Southeast Asia*. [s.l.]: Yale University Press, 2014.

SOUZA, Oswaldo Braga de. O que o governo Dilma fez (e não fez) pelos territórios quilombolas? *Instituto Socioambiental* (ISA), 14 jun. 2016. Infográficos de Tatiane Klein. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pelos-territorios-quilombolas>. Acesso em: 19 ago. 2017.

WALLERSTEIN, I. *The politics of the world-economy: the States, the movements and the civilizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

WEBER, R. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239 – Distrito Federal*. Voto de vista. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006.

# Agricultura familiar e a nova ruralidade entre 2004 a 2014

Mauro Eduardo DelGrossi<sup>1</sup>

## Introdução

O número de trabalhadores dedicados às atividades agrícolas atingiu um pico máximo em meados da safra 1985/1986, quando chegou a mais de 23 milhões de pessoas ocupadas (IBGE, 2016). A partir de então, todas as estatísticas apontam para uma contínua e persistente redução do número de ocupados nas atividades agrícolas brasileiras. Essa redução é uma tendência internacional, mas uma novidade ocorreu no mundo do trabalho rural a partir dos anos 1980, quando uma série de estudos internacionais apontava para o crescimento do trabalho em tempo parcial nas unidades produtivas (*part time farming*) e para o crescimento das ocupações em atividades não agrícolas e da pluriatividade das famílias no meio rural dos países desenvolvidos<sup>2</sup> (BRYDEN e FULLER, 1988). No Brasil, as pesquisas sobre esse tema foram intensas nos anos 1990, especialmente com os resultados das pesquisas do Projeto Rurbano<sup>3</sup> (veja, por exemplo, CARNEIRO, 1998; SACCO DOS ANJOS, 2001; CAMPANHOLA e GRAZIANO DA SILVA, 2000; SCHNEIDER, 2003).

Os principais resultados do Rurbano apontavam para um forte crescimento do número de pessoas ocupadas em atividades não agrícolas, mas que mantinham a residência rural, revelando, assim, o surgimento de novas oportunidades para os residentes rurais. No interior das famílias rurais, alguns integrantes mantinham a atividade agrícola, enquanto outros se dedicavam apenas a atividades não agrícolas, transformando as famílias monoativas (exclusivamente agrícolas) em pluriativas (combinação de atividades agrícolas e não agrícolas entre integrantes da mesma família). Os resultados também revelaram a importância dos rendimentos das famílias vindas das atividades não agrícolas, que, em alguns estados brasileiros, já eram maiores que os rendimentos provenientes das atividades agrícolas (DELGROSSI e GRAZIANO DA SILVA, 2000).

Essas transformações trazem novos desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Tratar o espaço rural como um espaço multifuncional e não somente como o espaço da produção agrícola é uma consequência do crescimento da pluriatividade entre as famílias. O desafio consiste no fato de que a ação pública deve sair de políticas agrícolas isoladas para abranger um conjunto de atividades e funções do espaço rural, como moradia, legislação trabalhista, preservação do meio ambiente ou lazer (CARNEIRO e MALUF, 2003; CAZELLA, BONNAL e MALUF, 2009).

Simultaneamente a essas transformações rurais no Brasil, a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, e a instalação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2000, trouxeram um novo olhar sobre as políticas de desenvolvimento rural, especialmente para a agricultura familiar (MATTEI, 2006). Conselhos de Desenvolvimento Rural foram instalados em milhares de municípios brasileiros, onde eram discutidas as alternativas locais de desenvolvimento rural de uma perspectiva mais abrangente (ABRAMOVAY, 2000).

A partir da assunção do governo Lula, em 2003, os instrumentos de incentivo à agricultura familiar e à reforma agrária foram ampliados mediante a estratégia Fome Zero. Os recursos do Pronaf, antes concentrados no Sul do país, chegaram a todas as regiões brasileiras, acoplados a seguros de renda e de perdas climáticas. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) foi retomada, incorporando a perspectiva

1 O autor agradece a Cecília Fujita pela revisão da versão preliminar deste texto.

2 Veja, por exemplo, Arkleton Research. Disponível em: <http://www.arkletontrust.co.uk/>.

3 Projeto de pesquisa que reunia um grupo de pesquisadores de todo o país sob a coordenação da Unicamp.

de gênero. Foram criados os mercados institucionais para a agricultura familiar, com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA, em 2003), o biodiesel (em 2004) e, mais tarde, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE, em 2009), que Grisa e Schneider (2014) apontam como indicadores da terceira geração de políticas para a agricultura familiar. Na estratégia territorial, a criação dos territórios da cidadania foi um marco no avanço das políticas sociais em 2008. Em 2011, o programa Brasil sem Miséria adotou o foco de inclusão produtiva nas áreas rurais, com uma assistência técnica dirigida às peculiaridades desse público (FRANÇA, MARQUES e DEL GROSSI, 2016). O número de famílias assentadas pela reforma agrária e de beneficiados do crédito fundiário ultrapassou 700 mil famílias em 10 anos (MARQUES e DEL GROSSI, 2015).

Passados esses anos de intenso investimento nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, cabe o questionamento acerca do que ocorreu na ocupação do campo e entre as famílias rurais: os ocupados na agricultura continuam diminuindo? O número de famílias monoativas dedicadas à agricultura aumentou ou diminuiu? A pluriatividade permanece um fenômeno importante?

Para responder e retomar essas e outras questões, este artigo analisa a evolução das pessoas ocupadas no meio rural e sua combinação entre os integrantes das famílias no período recente. Serão destacadas a combinação de atividades e a divisão de trabalho entre os integrantes da família, incluindo elementos sob a perspectiva de gênero e geração.

## Metodologia

Atualmente, as fontes estatísticas mais atualizadas sobre a dinâmica demográfica e ocupacional do mundo rural no Brasil são as da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Criada em 1967, o IBGE foi incorporando, ano a ano, novos temas e ampliando a abrangência da Pnad (IBGE, 1999). Em termos de ocupação e trabalho, uma inovação importante ocorreu em 1992, quando a pesquisa começou a captar o trabalho dedicado à produção para consumo próprio e à construção para o próprio uso.

A partir de 2004, a Pnad passou a ter abrangência nacional, investigando também as áreas rurais da região Amazônica. A Pnad fornece informações valiosas sobre o mundo rural para todas as unidades da federação, permitindo distinguir residentes urbanos de rurais. Para ter a dimensão da grandeza da pesquisa, em 2014, foram entrevistados mais de 119 mil domicílios no país (IBGE, 2015), mostrando sua relevância para estudos demográficos, de ocupação e de rendimentos das pessoas e famílias. Neste trabalho, foram utilizadas as Pnads de 2004 a 2014, do momento em que passou a ter abrangência nacional nas áreas rurais (2004) até a última disponível.

A Pnad registra as ocupações das pessoas em dois períodos de referência: na semana de referência da pesquisa (em geral, última semana do mês de setembro) e nos últimos 365 dias da pesquisa. Neste trabalho, utilizou-se o período de referência de 365 dias, uma vez que se buscou apreender a ocupação principal das pessoas ao longo do ano.

Após identificar se as pessoas estão ocupadas ou não no período de referência, elas são classificadas em oito diferentes posições na ocupação:

Empregado (pessoa que trabalhava para um empregador), trabalhador doméstico (prestava serviço doméstico remunerado), conta própria (explora o seu próprio empreendimento), empregador (explora o seu próprio empreendimento, com pelo menos um empregado), trabalhador não remunerado membro da unidade domiciliar, trabalhador na produção para o próprio consumo (produção de bens para a alimentação de pelo menos um membro da unidade domiciliar) e trabalhador na construção para o próprio uso (construção de edificações para o uso de pelo menos um membro da unidade domiciliar) (IBGE, 2015, p. 44-45).

Neste artigo, a classificação das famílias se deu com base na combinação das posições na ocupação dos integrantes da família no período de 365 dias:<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Utilizou-se, neste trabalho, o conceito de família extensa, que consiste em todos os integrantes do domicílio na condição de pessoa de referência, cônjuge, filhos, outros parentes e agregados. Não foram consideradas as ocupações dos residentes dos domicílios na condição de pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos.

1. Agricultura familiar com produção comercial: famílias com pelo menos um integrante ocupado na condição de conta própria na atividade agrícola,<sup>5</sup> conduzindo um ou mais empreendimentos agropecuários e sem nenhum integrante na posição de empregador.
2. Agricultura familiar de autoconsumo: famílias sem nenhuma pessoa nas categorias de empregador, conta própria ou assalariado, mas com pelo menos um dos integrantes trabalhando na produção para o próprio consumo. Para fins de análise deste texto, foram selecionadas apenas as famílias com residência rural.
3. Agricultura patronal: famílias com pelo menos um integrante na posição de empregador na atividade agrícola.
4. Empregadores não agrícolas: famílias com pelo menos um empregador em atividades não agrícolas.
5. Conta própria não agrícola: famílias sem nenhum integrante na posição de empregador, mas que contava com pelo menos uma pessoa como conta própria em atividades não agrícolas.
6. Assalariados agrícolas: famílias sem nenhuma pessoa nas categorias anteriores, mas com pelo menos um dos integrantes trabalhando como empregado nas atividades agrícolas, podendo contar, ainda, com outro integrante empregado em atividades não agrícolas.
7. Assalariados não agrícolas: famílias sem nenhuma pessoa nas categorias anteriores, mas com pelo menos um dos integrantes trabalhando como empregado em atividades não agrícolas.
8. Autoconstrução: famílias sem nenhuma pessoa nas categorias anteriores, mas com pelo menos um dos integrantes trabalhando na construção para o próprio uso.
9. Não ocupados: famílias sem nenhuma pessoa nas categorias anteriores e sem nenhum dos seus integrantes ocupado no período de 365 dias.

As famílias ainda foram classificadas de acordo com a atividade principal dos seus integrantes:

- a. Monoativas: todos os integrantes ocupados dedicavam-se somente a atividades agrícolas ou somente a atividades não agrícolas.
- b. Pluriativas: combinação de atividades agrícolas e não agrícolas na mesma família, com pelo menos um dos integrantes ocupado na agricultura e outro, em atividade não agrícola.

### *Residência rural*

A cada 10 anos, na época dos censos demográficos, o IBGE atualiza a sua base cartográfica com os perímetros urbanos de cada município brasileiro. Essa base é mantida fixa nas Pnads até a próxima atualização, por aproximadamente 10 anos. Dessa forma, algumas pequenas frações de áreas rurais são transformadas em urbanas pelas legislações municipais, mas as pessoas ali residentes continuam sendo classificadas como rurais até a próxima atualização. Essa característica da Pnad superestima levemente a população rural quanto mais distante estiver do ano da atualização cartográfica.

## **Evolução da população rural no período recente**

Desde meados dos anos 1980, o Brasil apresenta uma estabilidade da sua população rural em torno de 30 milhões de habitantes (Tabela 1). Diferentemente do que ocorreu nas décadas de 1950 a 1970, quando milhões de pessoas migraram para as cidades, a partir dos anos 1990, o êxodo rural perdeu fôlego (CAMARANO e ABRAMOVAY, 1999). Enquanto a população urbana cresceu a taxas significativas de 1,4% a.a. entre 2004 e 2009 e 0,9% a.a. entre 2011 e 2014, a população rural apresentou certa estabilidade no número de residentes rurais, com taxas não significativas.

Note-se que, entre 2009 e 2011, temos uma aparente queda na população rural, mas esta corresponde apenas ao efeito da atualização cartográfica ocorrida no censo demográfico de 2010. Com a expansão urbana verificada em todas as cidades brasileiras, na atualização cartográfica, as pessoas antes classificadas como rurais

<sup>5</sup> O termo “agrícola” utilizado neste texto corresponde à seção A – Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura, inclusive as atividades de apoio à agricultura e à pecuária, da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0) do IBGE.

passaram a ser registradas como urbanas segundo as novas leis municipais vigentes que atualizaram o perímetro urbano dos municípios naquele período. Ou seja, as famílias que ali residiam tiveram sua classificação atualizada de “rural” para “urbano” devido à expansão dos perímetros urbanos das cidades.

Tabela 1. Evolução da população brasileira segundo a situação do domicílio.  
Brasil, 2004 a 2014. (milhares de pessoas)

Residência	2004 <sup>a</sup>	2009 <sup>a</sup>	2011 <sup>b</sup>	2014 <sup>b</sup>	Taxa 2004-2009 (% a.a.)	Taxa 2011-2014 (% a.a.)
Brasil	183.439	193.995	197.825	203.191	1,1 ***	0,9 ***
População urbana	151.777	162.147	168.077	172.827	1,4 ***	0,9 ***
População rural	31.662	31.848	29.749	30.364	-0,1	0,8

Fonte: tabulações especiais da Pnad/IBGE, agosto de 2016.

a. Delimitação cartográfica das áreas urbanas de 2000.

b. Delimitação cartográfica das áreas urbanas de 2010.

\*\*\*, \*\* e \* indicam, respectivamente, 99%, 95% e 90% de confiança.

Apesar da relativa estabilidade da população rural no período compreendido entre 2004 e 2014, quase quatro milhões de trabalhadores deixaram a agricultura como atividade principal no período de referência de 365 dias (Tabela 2), especialmente entre 2004 e 2009 (BALSADI e DEL GROSSI, 2016a). Nos anos mais recentes (2011-2014), houve uma pequena queda, mas não foi significativa, indicando uma estabilidade do número de ocupados agrícolas.

Outro registro importante sobre os ocupados agrícolas é o de que quase um terço deles residiam em áreas urbanas em 2014, provavelmente próximo a seus locais de trabalho, quer seja em áreas rurais próximas ou no próprio perímetro urbano (agricultura urbana).

O fenômeno de crescimento dos ocupados em atividades não agrícolas com residência rural, observado na década de 1990, persistiu entre 2004 e 2014. Já são quase seis milhões de trabalhadores ocupados em atividades não agrícolas que mantêm, contudo, sua residência rural, exercendo sua ocupação diretamente nas áreas rurais ou em centros urbanos próximos. As taxas de crescimento são impressionantes: de 4% a.a. entre 2004 e 2009 e quase 7% a.a. entre 2011 e 2014.

Tabela 2. Evolução da população ocupada segundo a atividade principal em 365 dias e situação do domicílio.  
Brasil, 2004 a 2014. (milhares de pessoas)

Ocupação Local de residência	2004 <sup>a</sup>	2009 <sup>a</sup>	2011 <sup>b</sup>	2014 <sup>b</sup>	Taxa 2004-2009 (% a.a.)	Taxa 2011-2014 (% a.a.)
<b>Ocupados na agricultura</b>	19.210	17.083	15.823	15.331	-2,6 ***	-1,0
Com residência urbana	5.957	5.315	4.935	4.796	-2,7 **	-0,9
Com residência rural	13.253	11.768	10.887	10.536	-2,6 ***	-1,0
<b>Ocupados não agrícolas</b>	73.385	84.688	85.233	91.838	2,9 ***	2,3 **
Com residência urbana	68.769	78.878	80.378	85.868	2,8 ***	2,0 **
Com residência rural	4.616	5.810	4.855	5.970	4,1 **	6,9 **

Fonte: tabulações especiais da Pnad/IBGE, agosto de 2016.

a. Delimitação cartográfica das áreas urbanas de 2000.

b. Delimitação cartográfica das áreas urbanas de 2010.

\*\*\*, \*\* e \* indicam, respectivamente, 99%, 95% e 90% de confiança.

A procura das zonas rurais como local de residência constitui uma das novas facetas da ruralidade brasileira. Milhões de trabalhadores mantêm residência nessas áreas, quer pelo custo da moradia, quer pela qualidade de vida (DEL GROSSI e GRAZIANO DA SILVA, 2002), deslocando-se para o centro urbano quando necessário, combinando o que há de melhor na vida rural com as facilidades e os atrativos urbanos (CARNEIRO, 2007).

Os resultados do crescimento de residentes rurais ocupados em atividades não agrícolas são condizentes com os resultados encontrados por outros autores:

Constatou-se que, não obstante o declínio na PEA rural ocupada na agricultura mercantil, a população rural brasileira se manteve estável devido, principalmente, à expansão da PEA com ocupação não agrícola... A continuidade dessas tendências pode fazer com que, na área rural, a ocupação e renda das atividades agrícolas sejam superadas pelas oriundas de atividades não agrícolas. Portanto, há necessidade de readequação das iniciativas de desenvolvimento rural (LAURENTI, PELLINI e TELLES, 2015, p. 321).

Telles e colaboradores (2016) obtiveram resultados semelhantes no período 2001 a 2009 e destacam, sobre as ocupações dos residentes rurais:

Quanto à participação relativa da PEA total ocupada por setor de atividade, observa-se a evolução da não agrícola e o declínio da agrícola em todas as Grandes Regiões. Em valores absolutos, de modo geral, houve redução da PEA total ocupada em atividades agrícolas em todas as Grandes Regiões, com exceção do Centro-Oeste. Acerca da participação da PEA rural ocupada por setor de atividade, verificou-se uma evolução da não agrícola e uma involução da agrícola para todas as Grandes Regiões (TELLES et al., 2016, p. 8).

Também foi observada uma redução nos ocupados agrícolas na região Nordeste:

Os resultados apontaram para uma contínua redução da PEA nordestina ocupada na agricultura, parcialmente compensada pelo crescimento de residentes rurais ocupados em atividades não agrícolas, além das pessoas dedicadas à produção de autoconsumo. As mulheres e os jovens foram os que mais deixaram as atividades agrícolas, reforçando uma tendência de envelhecimento da PEA ocupada. Os setores de ocupação com maior redução foram os de cultivo da mandioca e do milho, enquanto cresceram as ocupações nas atividades de pesca e serviços relacionados, de serviços na agricultura, e de sistemas integrados de produção agrícola e pecuária. Registrou-se um crescimento da escolaridade dos ocupados na agricultura nordestina, mas ainda aquém da média nacional (BALSADI e DEL GROSSI, 2016b, p. 1).

Um dos aspectos importantes dos ocupados em atividades não agrícolas é sua escolaridade, superior à dos agrícolas que residem nas mesmas áreas rurais (Tabela 3). A participação de pessoas sem nenhuma instrução entre os agrícolas chega a 23%; entre os rurais não agrícolas, é de apenas 8%. Entre os não agrícolas, a participação de pessoas com ensino médio completo é de 27%; entre os agrícolas, de apenas 9%.

Tabela 3. Proporção dos ocupados rurais em atividades agrícolas e não agrícolas no período de 365 dias segundo o nível de instrução mais elevado obtido. Brasil, 2014.

Nível de instrução	Rurais agrícolas	Rurais não agrícolas
Sem instrução	23%	8%
Fundamental incompleto	55%	36%
Fundamental completo	8%	12%
Médio incompleto	4%	8%
Médio completo	9%	27%
Superior incompleto	1%	3%
Superior completo	1%	7%
Não determinado	0%	0%

Fonte: tabulações especiais da Pnad/IBGE, agosto de 2016.

## Evolução das famílias agrícolas

Segundo as informações das Pnads, entre 2004 e 2014, o número de agricultores familiares no Brasil se manteve em torno de 4,8 milhões de famílias, mas diminuiu de 4,5 milhões para 3,9 milhões o número de familiares com produção comercial e cresceu o número de familiares com produção voltada para o autoconsumo (Tabela 4). O segundo grupo mais numeroso, o das famílias de assalariados agrícolas, também teve uma redução no período,

mas menos pronunciada do que a agricultura familiar, com 300 mil famílias a menos. Proporcionalmente, o grupo com maior redução foi o da agricultura patronal, que diminuiu quase pela metade nesses 10 anos: de 544 mil em 2004 para 263 mil em 2014.

O destaque foram as famílias dedicadas exclusivamente à produção para o próprio consumo, que tiveram uma expansão fabulosa nesse período, saindo de 371 mil em 2004 para 973 mil em 2014, um acréscimo de 602 mil famílias (Tabela 4). O crescimento das atividades de produção para o próprio consumo pode indicar a recampenização apontada por Ploeg (2009), confirmando os resultados de Sacco dos Anjos, Del Grossi e Caldas (2010), que constataram um importante crescimento do número de ocupados nessa atividade entre 2001 e 2006.

Tabela 4. Evolução das famílias ocupadas diretamente nas atividades agrícolas. Brasil, 2004 a 2014. (milhares de famílias)

Tipo de Família	2004	2009	2014	Taxa 2004-2014 (% a.a.)	Variação
Agricultura Familiar	4.825	4.569	4.831	0,0	5
- com produção comercial	4.454	3.885	3.857	-1,5 ***	-597
- de autoconsumo rurais	371	684	973	9,9 ***	602
Agricultura Patronal	544	443	263	-7,5 ***	-281
Assalariados agrícolas	3.441	3.643	3.140	-1,1 **	-300

Fonte: tabulações especiais da Pnad/IBGE, agosto de 2016.

\*\*\*, \*\* e \* indicam, respectivamente, 99%, 95% e 90% de confiança.

A maior redução da agricultura familiar comercial foi verificada na região Nordeste (570 mil famílias a menos), seguida pela região Sul (menos 116 mil famílias). Contudo, nesse período recente, houve uma novidade não observada nos anos 1990: o crescimento da agricultura familiar na região Sudeste (mais 119 mil famílias) (Tabela 5).

Já o crescimento na produção para autoconsumo foi mais intenso na região Nordeste (MAIA e SAKAMOTO, 2014), mas esse tipo de família também cresceu em todas as regiões brasileiras. Para a região Nordeste, é razoável supor que parte dos agricultores familiares teve sua produção reduzida a atividades de autoconsumo em decorrência da intensa seca que assolou a região desde 2011, podendo retornar à condição de agricultores familiares com produção voltada para o mercado quando suas condições produtivas forem reestabelecidas. Entretanto, o crescimento das famílias de autoconsumo em outras regiões não atingidas por intempéries climáticas pode ser fruto das políticas públicas de desenvolvimento rural, como o Pronaf e o Bolsa Família, que contemplaram as camadas mais pobres da população, elevando sua capacidade de resistência à pauperização (BUAINAIN e DEDECCA, 2010, p. 137).

Na região Sudeste, mantém-se a tendência de décadas anteriores de diminuição do número de assalariados agrícolas, verificando-se a maior redução desse tipo de família dos últimos anos. Já nas regiões Norte e Centro-Oeste, o número de famílias assalariadas vem crescendo.

As famílias da agricultura patronal vêm diminuindo em todas as regiões do país, especialmente no Nordeste (menos 120 mil famílias).

Tabela 5. Variação das famílias ocupadas com atividades agrícolas entre 2004 e 2014 Regiões do Brasil. (milhares de famílias)

Região	Agricultura familiar		Agricultura patronal	Assalariados agrícolas
	com produção comercial	de autoconsumo rurais		
Norte	15	58	-49	10
Nordeste	-570	414	-120	-53
Sudeste	119	58	-40	-230
Sul	-116	67	-62	-53
Centro-Oeste	-46	4	-10	25
<b>BRASIL</b>	<b>-597</b>	<b>602</b>	<b>-281</b>	<b>-300</b>

Fonte: tabulações especiais da Pnad/IBGE, agosto de 2016.

Entre 2004 e 2014, a pluriatividade na agricultura familiar teve uma leve redução, permanecendo em cerca de 1,2 milhão de famílias (Tabela 6). Destaca-se que a redução acentuada na agricultura familiar ocorreu entre as famílias monoativas, dedicadas apenas às atividades agrícolas.

Tabela 6. Evolução das famílias ocupadas diretamente nas atividades agrícolas segundo a condição de atividade. Brasil, 2004 a 2014. (milhares de famílias)

Tipo de família	2004	2009	2014	Taxa 2004-2014 (% a.a.)	Variação
Agricultura familiar comercial	4.454	3.885	3.857	-1,5 ***	-597
Monoativa	3.252	2.690	2.665	-1,9 ***	-587
Pluriativa	1.202	1.194	1.192	-0,6 *	-10
AF de autoconsumo rurais (monoativa)	371	684	973	9,9 ***	602
Agricultura patronal	544	443	263	-7,5 ***	-281
Monoativa	323	256	151	-7,8 ***	-172
Pluriativa	221	187	113	-7,1 ***	-108
Assalariados agrícolas	3.441	3.643	3.140	-1,1 **	-300
Monoativa	2.309	2.326	2.042	-1,3 ***	-267
Pluriativa	1.132	1.316	1.099	-0,6	-33

Fonte: tabulações especiais da Pnad/IBGE, agosto de 2016.

\*\*\*, \*\* e \* indicam, respectivamente, 99%, 95% e 90% de confiança.

A redução da agricultura familiar monoativa ocorreu em quase todas as regiões brasileiras (com destaque para -461 mil famílias no Nordeste e -130 mil famílias no Sul), com exceção das regiões Sudeste (+62 mil novas famílias) e Norte (estável). Já a agricultura familiar pluriativa foi reduzida em -109 mil famílias no Nordeste, permanecendo estável nas regiões Sul e Centro-Oeste e crescendo nas regiões Norte (+27 mil famílias) e Sudeste (+57 mil famílias).

A redução da pluriatividade na agricultura familiar nordestina contraria as expectativas dos anos 1990, quando se esperava um aumento importante entre as famílias mais pobres: “A conclusão mais geral consiste em que a pluriatividade, no Brasil, só tem perspectivas de crescimento em áreas rurais de regiões pobres como o Nordeste” (NASCIMENTO, 2005, p. viii).

A estabilidade da pluriatividade na agricultura familiar nas regiões Sul e Centro-Oeste e o seu crescimento na região Sudeste no período analisado estão mais próximos do que Ploeg, Jingzhong e Schneider (2010, p. 187) apontavam como expressão de riqueza na melhor combinação dos dois lugares (rural e urbano).

Comportamento próximo ao da agricultura familiar ocorre com as famílias de assalariados agrícolas: as pluriativas permanecem estáveis, com 1,1 milhão de famílias, e as monoativas têm uma redução significativa. Já entre os empregadores agrícolas, as quedas são significativas tanto nas famílias agrícolas como nas pluriativas.

Não somente o número de famílias agrícolas está reduzindo, mas também o número de pessoas ocupadas nas atividades agrícolas no interior das famílias. A agricultura familiar comercial, que ocupava em média 2,2 pessoas por família no ano de 2004, passou a ocupar 1,7 pessoa por família em 2014, com uma queda significativa de 3% a.a. (Tabela 7). Com menor intensidade, a redução do número médio de pessoas por família na agricultura também ocorreu na agricultura patronal, entre os assalariados agrícolas e entre as famílias dedicadas à produção para o próprio consumo.

Tabela 7. Número médio de pessoas nas atividades agrícolas por tipo de família. Brasil, 2004 a 2014.

Tipo de família	2004	2009	2014	Taxa 2004-2014 (% a.a.)
Agricultura familiar comercial	2,2	1,9	1,7	-3,0 ***
AF de autoconsumo rurais	1,7	1,7	1,6	-0,7 *
Agricultura patronal	1,7	1,5	1,4	-2,2 ***
Assalariados agrícolas	1,5	1,4	1,3	-1,6 ***

Fonte: tabulações especiais da Pnad/IBGE, agosto de 2016.

\*\*\*, \*\* e \* indicam, respectivamente, 99%, 95% e 90% de confiança.

A redução do número médio de pessoas ocupadas nas atividades agrícolas também foi acompanhada por um pequeno, mas constante, aumento proporcional de homens executando essas atividades, enquanto se reduz a proporção de mulheres (Tabela 8).

Tabela 8. Proporção de homens e mulheres exercendo atividades agrícolas segundo o tipo de família. Brasil, 2004 a 2014.

Tipos de famílias	2004	2014	Taxa 2004-2014 (% a.a.)
Agricultura familiar comercial	100%	100%	
Homens	66%	68%	0,6 ***
Mulheres	34%	32%	-1,3 ***
AF de autoconsumo rurais	100%	100%	
Homens	52%	56%	1,2 **
Mulheres	48%	44%	-1,5 **
Agricultura patronal	100%	100%	
Homens	73%	76%	0,8 ***
Mulheres	27%	24%	-2,2 ***
Assalariados agrícolas	100%	100%	
Homens	75%	78%	0,5 ***
Mulheres	25%	22%	-1,7 ***

Fonte: Pnad/IBGE.

\*\*\*, \*\* e \* indicam, respectivamente, 99%, 95% e 90% de confiança.

A tendência da ocupação agrícola segue em direção contrária à da sociedade brasileira, na qual tem crescido a participação das mulheres no mercado de trabalho, e parece confirmar a tendência à masculinização do exercício das atividades agrícolas (CAMARANO e ABRAMOVAY, 1999). A predominância dos homens nas atividades agrícolas já é especialmente marcante entre os assalariados (78%), mas é mais equilibrada na agricultura familiar de autoconsumo (56%).

Analizando o interior das famílias, as reduções de pessoas ocupadas na agricultura familiar ocorreram entre todos os integrantes do domicílio, mas foi mais acentuada entre os filhos e outros parentes (Tabela 9). Quase dois milhões de jovens deixaram as atividades agrícolas entre 2004 e 2014. Nem mesmo as atividades não agrícolas têm absorvido essa nova geração. Já nas famílias de autoconsumo, que tiveram um crescimento vertiginoso no período, as pessoas de referência são as que mais crescem em número, seguidas pelos cônjuges.

O resultado do afastamento dos filhos das atividades agrícolas é o aumento da idade média dos ocupados nessas atividades (Tabela 10). A idade média dos ocupados na agricultura familiar subiu de 38 para 44 anos. O aumento da idade média também ocorreu entre os integrantes da agricultura patronal e entre os assalariados agrícolas. Somente nas famílias de autoconsumo foi mantida a idade média de 46 anos.

Destaca-se, nas famílias pluriativas, que a idade média dos integrantes ocupados em atividades não agrícolas é menor do que a dos ocupados nas atividades agrícolas em todos os tipos de famílias.

Esses resultados nacionais apontam para uma migração dos integrantes mais jovens das famílias para atividades não agrícolas. Para os mais velhos, cabem as atividades agrícolas rotineiras. Verifica-se, assim, uma tendência de envelhecimento dos ocupados nas atividades agrícolas.

Em termos de rendimento da agricultura familiar comercial, observou-se um forte crescimento do rendimento médio mensal: de R\$ 1.215,00 em 2004<sup>6</sup> para R\$ 2.032,00 em 2014. Esse crescimento no rendimento dessas famílias é explicado principalmente pela elevação das rendas agrícolas (respondendo por 44% do acréscimo na renda), das transferências governamentais (33%) e das rendas não agrícolas (23%) (Gráfico 1).

Nesse período, ocorreu um significativo crescimento das rendas advindas das atividades agropecuárias (de R\$ 657,00 para R\$ 1.017,00), indicando que a agricultura familiar comercial esteve inserida em ciclos virtuosos

6 Valores corrigidos monetariamente para setembro de 2014 segundo o IPCA/IBGE.

de produção e renda, com apoio das políticas de desenvolvimento rural como o Pronaf, o seguro climático e a assistência técnica, entre outros (FRANÇA, MARQUES e DEL GROSSI, 2016). Evidentemente, o desempenho dos rendimentos dos agricultores familiares varia entre as regiões brasileiras: entre 2004 e 2014, o rendimento agrícola no Sul saltou de R\$ 1.210,00 para R\$ 1.799,00; no Sudeste, de R\$ 900,00 para R\$ 1.359,00; e mesmo no Nordeste, a renda agrícola cresceu de R\$ 342,00 para R\$ 480,00 no período.

Tabela 9. Variação do número de pessoas ocupadas na agricultura familiar e de autoconsumo entre 2004 a 2014 segundo a posição no domicílio. Brasil. (milhares de pessoas)

Tipos de famílias	Agrícolas	Não agrícolas
Agricultura familiar monoativa		
Pessoa de referência	-676	-
Cônjugue	-609	-
Filhos e outros	-1.654	-
Agricultura familiar pluriativa		
Pessoa de referência	-128	101
Cônjugue	88	-80
Filhos e outros	-399	-173
AF de autoconsumo rural		
Pessoa de referência	532	-
Cônjugue	303	-
Filhos e outros	154	-

Fonte: tabulações especiais da Pnad/IBGE, agosto de 2016.

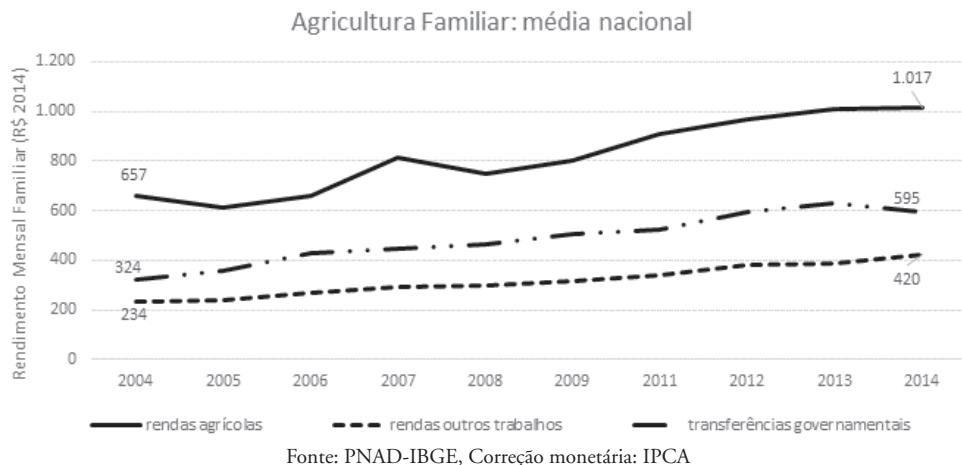
Tabela 10. Idade média (anos) dos ocupados em atividades agrícolas e não agrícolas segundo o tipo de família. Brasil, 2004 a 2014.

Tipo de família	2004	2014	Taxa 2004-2014 (% a.a.)
<b>Agricultura familiar monoativa</b>			
Ocupados agrícolas	38	44	1,6 ***
<b>Agricultura familiar pluriativa</b>			
Ocupados agrícolas	39	44	1,3 ***
Ocupados não agrícolas	31	34	0,7 ***
<b>AF de autoconsumo rurais (ocupados agrícolas)</b>	47	46	-0,5
<b>Agricultura patronal monoativa</b>			
Ocupados agrícolas	44	52	1,8 ***
<b>Agricultura patronal pluriativa</b>			
Ocupados agrícolas	44	48	0,7 ***
Ocupados não agrícolas	33	37	0,9 ***
<b>Assalariados agrícolas monoativos</b>			
Ocupados agrícolas	35	38	1,1 ***
<b>Assalariados agrícolas pluriativos</b>			
Ocupados agrícolas	35	38	1,0 ***
Ocupados não agrícolas	31	32	0,5 ***

Fonte: tabulações especiais da Pnad/IBGE, agosto de 2016.

\*\*\*, \*\* e \* indicam, respectivamente, 99%, 95% e 90% de confiança.

Gráfico 1. Evolução dos rendimentos da agricultura familiar comercial segundo a fonte da renda. Brasil, 2004-2014.



## As famílias não agrícolas no meio rural

A tendência observada nos anos 1990 de crescimento de famílias residentes em áreas rurais dedicadas exclusivamente às atividades não agrícolas tanto na zona rural quanto na zona urbana mais próxima continuou a ser verificada no período de 2004 a 2014 (Tabela 11), especialmente entre famílias de assalariados (acríscimo de 652 mil famílias), entre famílias não ocupadas (487 mil famílias) e por conta própria (296 mil famílias).

Tabela 11. Evolução das famílias não agrícolas e não ocupadas, mas com residência rural. Brasil, 2004 a 2014. (milhares de famílias)

Tipo de família	2004	2009	2014	Taxa 04/14 (% a.a.)	Variação
Empregadores não agrícolas	77	121	106	0,2	30
Conta própria não agrícolas	706	901	1.002	1,8 *	296
Assalariados não agrícolas	1.180	1.695	1.832	3,4 ***	652
Autoconstrução	1	4	5	6,5	4
Não ocupados	452	662	939	9,2 ***	487

Fonte: tabulações especiais da Pnad/IBGE, agosto de 2016.

\*\*\*, \*\* e \* indicam, respectivamente, 99%, 95% e 90% de confiança.

O crescimento de famílias com residência rural dedicadas exclusivamente às atividades não agrícolas ou simplesmente sem nenhuma ocupação ocorreu em todas as regiões rurais do país, mas especialmente na região Nordeste (Tabela 12).

Tabela 12. Variação das famílias rurais ocupadas diretamente nas atividades não agrícolas ou não ocupadas entre 2004 a 2014. Regiões do Brasil. (milhares de famílias)

REGIÃO	Empregadores não agrícolas	Conta própria não agrícola	Assalariados não agrícolas	Autoconstrução	Não ocupados
Norte	5	63	30	-	69
Nordeste	11	198	467	4	246
Sudeste	0	15	35	1	63
Sul	11	14	98	-	92
Centro-Oeste	3	6	22	0	17
BRASIL	30	296	652	4	487

Fonte: tabulações especiais da Pnad/IBGE, agosto de 2016.

O crescimento das famílias rurais exclusivamente ocupadas em atividades não agrícolas reforça uma das faces da moderna ruralidade brasileira: a manutenção da residência rural, mas com ocupações tipicamente urbanas (não agrícolas) ou, ainda, simplesmente sem ocupação, em que o rural se constitui apenas uma alternativa de moradia.

Em síntese, os resultados do crescimento de ocupados com atividades não agrícolas apontam para o fato de que o espaço rural brasileiro abrange cada vez mais novas atividades e usos, deixando de ser exclusivo para a produção agropecuária.

## Conclusões

A década compreendida entre 2004 e 2014 foi intensa em relação às políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural brasileiro, mas também ficará marcada por importantes transformações na demografia e no espaço rural.

Nesses anos, a população rural permaneceu estável em torno de 30 milhões de residentes. Contudo, ao se analisar o número de pessoas ocupadas no período, quase quatro milhões de trabalhadores deixaram a agricultura como atividade principal, especialmente entre os anos de 2004 e 2009.

Por outro lado, o fenômeno observado na década de 1990 de crescimento das pessoas ocupadas em atividades não agrícolas, mas mantendo a residência rural persistiu entre 2004 e 2014. Já são quase seis milhões de trabalhadores em atividades não agrícolas e residência rural no ano de 2014, exercendo suas ocupações diretamente nas áreas rurais ou em centros urbanos próximos. O perfil dos trabalhadores selecionados para as atividades não agrícolas é o de jovens com maior nível de escolaridade.

Quando analisamos as famílias rurais, os resultados são ainda mais marcantes. Nesses anos, ocorreu uma redução importante no número de agricultores familiares com produção comercial (quase 600 mil famílias), de assalariados rurais (300 mil famílias) e até mesmo de agricultores patronais (281 mil famílias). As maiores reduções ocorreram entre as famílias monoativas, enquanto as pluriativas permaneceram relativamente estáveis em número. Ao mesmo tempo, ocorreu um expressivo aumento de agricultores familiares dedicados unicamente à produção para o consumo da família no meio rural (mais 602 mil famílias).

Ao se analisar os rendimentos da agricultura familiar comercial, em todas as regiões ocorreu um incremento na renda oriunda dos trabalhos nas atividades agropecuárias.

O período também foi marcado pela redução do envolvimento dos jovens nas atividades agrícolas e, consequentemente, pelo aumento da idade média dos ocupados na agricultura, bem como pelo aumento da participação dos homens nessas atividades.

As famílias rurais inteiramente ocupadas em atividades não agrícolas, especialmente as por conta própria e compostas por assalariados, cresceram significativamente nesse período em todas as regiões do país.

Outra característica marcante da nova ruralidade brasileira é o crescimento das famílias residentes nas áreas rurais sem nenhum tipo de ocupação, que já contavam 939 mil no ano de 2014.

No âmbito das pesquisas acadêmicas, abre-se uma agenda de pesquisa que busque melhor entendimento sobre as dinâmicas em andamento nos anos recentes e que explore os rendimentos e os tempos de trabalho das famílias envolvidas nesse amplo processo de transformações rurais. Estas últimas trazem novos desafios para as políticas públicas, visando a um desenvolvimento rural inclusivo, voltado não apenas para a produção agrícola, mas que garanta cidadania para a ampla diversidade de seus residentes.

## Referências

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, p. 1-15, 2000.

BALSADI, O. V.; DEL GROSSI, M. E. Trabalho e emprego na agricultura brasileira: um olhar para o período 2004-2014. In: 11th IBERIAN CONFERENCE ON RURAL STUDIES – XI CIER. *Anais...* Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, 2016a. p. 330-336.

BALSADI, O. V.; DEL GROSSI, M. E. Trabalho e emprego na agricultura nordestina: um olhar para o período 2004-2014. In: 54º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. *Anais...* Maceió, 2016b. Disponível em: <http://icongresso.itarget.com.br/useradm/anais/?clt=ser.6>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRYDEN, J.; FULLER, A. M. *Pluriactivity as a rural development option: the emerging policy and research agenda*. Reino Unido: The Arkleton Trust Research, 1988. Disponível em: <http://www.arkletontrust.co.uk/sites/default/files/Pluriactivity%20as%20a%20Rural%20Development%20Option.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2017.

BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S. Mudanças e reiteração da heterogeneidade do mercado de trabalho agrícola. In: GASQUES, J.; VIEIRA FILHO, J.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2010. p. 123-153.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. *Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos*. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, 621).

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (Orgs.). *O novo rural brasileiro: uma análise nacional e regional*. Jaguariúna: Embrapa, 2000.

CARNEIRO, M. J. *Camponeses, agricultores e pluriatividade*. Rio de Janeiro: ContraCapa, 1998.

\_\_\_\_\_. Juventude e novas mentalidades no cenário rural. In: \_\_\_\_\_.; GUARANÁ, E. (Orgs.). *Juventude rural em perspectiva*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. p. 53-65.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. *Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

CAZELLA, A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

DEL GROSSI, M. E.; GRAZIANO DA SILVA, J. *Novo rural: uma abordagem ilustrada*. v. I. Londrina: Iapar, 2002.

\_\_\_\_\_. Ocupações e rendas rurais no Brasil: uma atualização. In: IAPAR (Org.). *Ocupações rurais não agrícolas: anais: oficina de atualização temática*. v. I. Londrina: Iapar, 2000. p. 35-54.

FRANÇA, C. G.; MARQUES, V.; DEL GROSSI, M. E. *Superación del hambre y de la pobreza rural: iniciativas brasileñas*. Brasília: FAO, 2016.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, n. 52, p. 125-146, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: metodologia Pnad 1999*. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalho/rendimento/pnad99/metodologia99.shtml>. Acesso em: 5 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: notas metodológicas da pesquisa básica Pnad 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

\_\_\_\_\_. *Séries históricas e estatísticas: pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários: 1970-2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: [http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista\\_tema.aspx?op=0&no=1](http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=1). Acesso em: 30 ago. 2016.

LAURENTI, A. C.; PELLINI, T.; TELLES, T. S. Evolução da ocupação e do rendimento das pessoas no espaço rural brasileiro no período de 2001 a 2009. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 53, n. 2, p. 321-342, 2015.

MAIA, A. G.; SAKAMOTO, C. S. A nova configuração do mercado de trabalho agrícola nordestino. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014. p. 591-619.

MARQUES, V.; DEL GROSSI, M. E. The democratization of access to land for Brazilian family farmers in recent years. *Policy in Focus*, v. 12, p. 13-15, 2015.

MATTEI, L. *Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica*. Brasília: MDA, 2006. (Nead Estudos, 12).

NASCIMENTO, C. A. *Pluriatividade, pobreza rural e políticas públicas*. Tese (doutorado). Campinas: Unicamp, 2005. 218p.

PLOEG, J. D. van der. O modo de produção camponês revisitado. In: SCHNEIDER, S. A. (Org.). *Diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 13-54.

PLOEG, J. D. van der; JINGZHONG, Y.; SCHNEIDER, S. Rural development reconsidered: building on comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. *Rivista di Economia Agraria*, v. LXV, n. 2, p. 163-190, 2010.

SACCO DOS ANJOS, F. Agricultura familiar, pluriatividad y desarrollo rural en el sur de Brasil. *Revista Internacional de Sociología*, n. 28, p. 173-205, 2001.

\_\_\_\_\_.; DEL GROSSI, M. E.; CALDAS, N. V. La seguridad alimentaria bajo otra mirada: análisis sobre la evolución de la población brasileña ocupada en actividades de autoconsumo. *Investigaciones Geográficas*, n. 113, p. 103-118, 2010.

SCHNEIDER, S. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

TELLES, T. S.; COSTA, G. V.; BACCHI, M. D.; LAURENTI, A. C. Evolução da população rural ocupada nas grandes regiões do Brasil entre 2001 a 2009. In: 54º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. *Anais...* Maceió, 2016. Disponível em: <http://icongresso.itarget.com.br/useradm/anais/?clt=ser.6>. Acesso em: 20 abr. 2017.

## PARTE V

# **Agricultura familiar, agroecologia e saúde coletiva**

# Agricultura familiar na América Latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e da agroecologia

Eric Sabourin e Paulo Niederle

## Introdução

Vários países da América Latina e do Caribe (ALC) têm adotado políticas a favor da agricultura familiar (AF). Na maioria dos casos, elas correspondem a uma segunda geração de instrumentos de intervenção do Estado, os quais se somam àqueles já utilizados para melhorar o acesso a terra e combater a pobreza. Essa é a situação recente, por exemplo, da Colômbia depois do *paro agrario* e do Peru após mobilizações campesinas. Mas há também países onde se investe em uma terceira geração de políticas que abarca instrumentos para apoiar a soberania e a segurança alimentar e nutricional (SSAN) ou a agroecologia. Nesse sentido, fala-se na constituição de um *policy mix*, ou seja, de um arranjo de políticas que tentam responder à diversidade geográfica, ambiental, social e cultural das agriculturas familiares.

A difusão subcontinental dessas políticas conheceu um forte impulso a partir do Brasil.<sup>1</sup> Mas logo o processo se ampliou para duas instâncias multilaterais. Criada em 2004, a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (Reaf) cumpriu um papel fundamental de disseminação de políticas no contexto do Mercosul ampliado. Seu sucesso é decorrência do modelo de disseminação mista pelos movimentos sociais e pelos agentes governamentais mediante ações de fortalecimento de capacidades (intercâmbios e treinamentos). Por sua vez, na escala subcontinental, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) também tem promovido essa discussão. Em 2014, a entidade adotou diretrizes para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural e passou a elaborar um Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome. Mais recentemente, em 2016, o Parlamento Latino-americano (Parlatino) começou a tramitar um projeto de Lei Modelo de Agricultura Familiar que estabelece um marco jurídico de referência para que os países implementem políticas de promoção da AF.

O objetivo deste capítulo é analisar o processo de construção e disseminação regional de políticas públicas para a AF no contexto latino-americano. Inicialmente, discute-se a experiência de países selecionados com foco nos instrumentos mais diretamente associados à agenda da SSAN. Segue-se uma análise da crescente pressão exercida sobretudo pelos movimentos sociais para fazer da agroecologia um novo referencial de ação pública e de como este último tem sido incorporado, em diálogo com a SSAN, nos instrumentos de políticas. Finalmente,

1 Este capítulo foi redigido previamente à extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Brasil, em 2016, o que teve como consequência o desmonte de alguns desses instrumentos, bem como a reorganização das instâncias nacionais e regionais de difusão de políticas públicas para a AF.

o texto analisa alguns desafios para a construção e a disseminação dessas políticas em face do novo contexto econômico e político latino-americano.

## Trajetória das políticas para a agricultura familiar na América Latina

Estimulados pelas discussões em torno do Ano Internacional da Agricultura Familiar (Aiaf), comemorado pelas Nações Unidas em 2014, vários estudiosos e organizações produziram esforços de sistematização da trajetória das políticas públicas para a agricultura familiar (MALUF, SCHMITT e PRADO, 2014; JUAREZ et al., 2015; SALCEDO e GUZMÁN, 2014; GRISA e SCHNEIDER, 2015; RAMOS et al., 2014; FAO, 2014). Além de destacar os avanços, os limites e os desafios dessas políticas, alguns desses trabalhos propõem parâmetros e tipologias que permitem um olhar mais sistemático sobre essa trajetória. Nessa perspectiva, o estudo realizado pela Rede PP-AL (SABOURIN, SAMPER e SOTOMAYOR, 2015) em 11 países da ALC<sup>2</sup> identifica três “gerações” de políticas públicas relativas à AF, não excludentes entre si: (i) políticas agrícolas ou agrárias generalistas, que abarcam, entre outras categorias, a AF; (ii) políticas diferenciadas de desenvolvimento rural que focalizam especificamente a AF; e (iii) novas políticas temáticas ou intersetoriais que articulam a AF a outros segmentos.

### *A permanência das políticas agrícolas e agrárias generalistas*

Na primeira geração, estão entrelaçados dois tipos de política pública cujas origens remontam aos mecanismos de intervenção criados pelos governos nos anos 1960/70. De um lado estão os programas de colonização, desapropriação e reforma agrária, os quais são destinados a prover acesso a terra para agricultores destituídos ou com pouco acesso à mesma; de outro, as políticas voltadas para os agricultores com “vocação produtiva” (*sic*) que têm como carro-chefe os instrumentos de crédito articulados a uma série de outros dispositivos que visam à elevação dos níveis de produção, bem como à produtividade agropecuária: seguro agrícola, garantia de preços, comercialização e abastecimento, distribuição de insumos e assistência técnica.

Embora tenham sido drasticamente reduzidas ou mesmo abandonadas por alguns governos após o ajuste estrutural dos anos 1980/90, essas políticas ainda influenciam a trajetória de desenvolvimento rural em todo o continente. O referencial modernizante que elas carregam permaneceu gravado na racionalidade dos gestores públicos, dos extensionistas rurais, dos pesquisadores, dos estudantes de ciências agrárias e dos próprios agricultores e lideranças sociais. Por mais relevantes que sejam, essas políticas pouco inovaram em relação aos instrumentos tradicionais de intervenção no setor rural, exceto no que se refere à redistribuição das atribuições estatais para agentes econômicos privados (bancos, empresas e cooperativas agroindustriais, fundos de investimento e seguradoras).

Essas políticas são encontradas na maioria dos países latino-americanos com diferentes formatos e alcances. Naqueles lugares onde o Estado ou o setor privado não dá conta de implementá-las, contam com o suporte de programas e fundos internacionais. De modo geral, privilegiam produtores empresariais e patronais, mas, mesmo assim, afetam as condições de produção de todos os segmentos de agricultores. Por conta disso, em alguns países, o Estado busca facilitar o acesso de determinados grupos de agricultores familiares a essas políticas, sobretudo aqueles considerados “produtivos”, capazes de contribuir para aumentar a disponibilidade de determinados gêneros alimentícios de primeira necessidade (Argentina, Paraguai).

Nos países onde as agriculturas familiares, camponesas e indígenas foram preteridas como segmento econômico-produtivo, ainda que amplamente predominantes do ponto de vista demográfico (Peru, Equador, Colômbia), até recentemente não havia qualquer distinção entre os públicos beneficiários das políticas. A rigor, em muitos desses países, o principal problema era a própria inexistência de uma “política agrícola ativa” (DELGADO, 1995) em face do não reconhecimento do papel-chave do meio rural para o desenvolvimento nacional. Hoje em dia, o rural não apenas reconquistou espaço na agenda pública desses países, como, sob a influência da FAO e de outras organizações multilaterais, as políticas de caráter generalista têm sido progressivamente substituídas por programas específicos para a AF.

2 Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Nicarágua, Peru e Uruguai.

## *A consolidação de um modelo de políticas agrícolas específicas para a AF*

Embora tenha uma trajetória mais antiga, que remonta, por exemplo, à criação do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário (Indap) no Chile em 1962, na ALC, a formulação de políticas agrícolas especificamente orientadas para a AF foi estimulada a partir dos anos 1990. Na maioria dos países, apareceu como uma compensação pelas perdas que o modelo neoliberal de abertura comercial significou para os pequenos produtores. O principal marco desse processo é a experiência brasileira do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1995 sob forte pressão dos movimentos sociais rurais.

Esse modelo de políticas diferenciadas se consolidou na década seguinte, quando vários Estados recuperaram capacidade de intervenção nas áreas social e econômica, resultado, entre outras coisas, da mudança de signo ideológico na maioria dos governos da região (Argentina, Uruguai, Chile, Equador). Soma-se a isso a influência de várias organizações internacionais (FAO, Fida, IICA, BID) que também alteraram suas plataformas de ação para se aproximarem dos novos arranjos políticos que se formaram nos governos. Essa articulação contribuiu para a difusão dessas políticas no âmbito regional (Nicarágua, Costa Rica, Colômbia, Peru, México). Ainda que os formatos sejam distintos e a cópia direta e unidirecional não seja a regra, é notória uma dinâmica de *policy transfer* em que se articulam lógicas de combinação, emulação e inspiração dos diferentes componentes das políticas: objetivos, instrumentos, programas, instituições, ideias, referenciais, metas (GRISA e NIEDERLE, 2016).

O principal componente desse processo de transferência é a especificação de uma categoria de agricultores. Além das definições analíticas fundadas nos conceitos clássicos da economia e sociologia rural – amparados na existência de vínculos orgânicos entre gestão e trabalho familiar na unidade produtiva –, foi necessário construir uma definição operacional que os gestores públicos pudessem manejar (SCHNEIDER, 2013). As definições normativas nacionais utilizam cinco critérios principais: a) acesso limitado a recursos de terra e capital; b) uso preponderante da mão de obra familiar; c) gestão familiar da unidade produtiva; d) renda bruta principal da atividade agrícola ou não agrícola do estabelecimento; e) residência na unidade produtiva ou proximidade (FAO, 2012, 2014).

De maneira geral, essas políticas respondem a três formas principais de ação do Estado: 1) créditos diferenciados ou subsidiados, individuais ou coletivos; 2) apoio à adoção de tecnologias com prestação de assistência técnica; 3) capacitação e promoção de organização associativa e/ou cooperativa. A prerrogativa para privilegiar essas ações se encontra em um referencial que, muito influente no campo acadêmico e político desde meados dos anos 1990, destacou a relevância econômica da agricultura familiar ou, mais precisamente, de uma categoria de agricultores familiares “consolidados” e integrados aos mercados (FAO-INCRA, 1994; FAO, 2012; VEIGA, 1991; ABRAMOVAY, 1999). O modelo de políticas específicas se amparou na possibilidade de aportar instrumentos para a AF “em transição”, suportar o “treadmill tecnológico” e, por intermédio dos novos sistemas de relação com as cooperativas e empresas agroindustriais, integrar-se aos processos de modernização tecnológica e de especialização produtiva requeridos pelos mercados de *commodities* agrícolas.

## *As novas políticas temáticas pluri ou multissetoriais*

A imagem de AF integrada aos mercados e incorporada pelas políticas diferenciadas foi alvo de inúmeras críticas. Afinal, ela não conjugava respostas à vulnerabilidade social dos grupos “periféricos” ou “pobres rurais” (que constituíam a ampla maioria) e não levava em conta as especificidades dos povos originários e das comunidades camponesas ou tradicionais, cujos sistemas agrícolas estão fundados no manejo da agrobiodiversidade, nem as novas demandas societárias em relação à conservação ambiental e qualidade alimentar. Em resposta a essas críticas, alguns países passaram a desenvolver uma terceira geração de políticas. O Brasil foi novamente protagonista ao propor um conjunto de instrumentos que incorporam preocupações com a sustentabilidade ambiental, a redução da pobreza e o combate à fome. Mas os países andinos e centro-americanos também ganharam destaque no cenário internacional, sobretudo em virtude da construção de políticas orientadas por novos paradigmas da relação sociedade-natureza, os quais sustentam uma lógica de agricultura comunitária associada ao conceito de *buen vivir*.

As novas políticas temáticas e/ou multissetoriais apresentam três características comuns na escala regional: (i) têm objetivos e campos de aplicação mais amplos que o segmento da AF, mas também que o próprio setor agrícola e as atividades rurais. Nesse sentido, adquirem uma dimensão transversal, territorial ou até universal

(instrumentos de desenvolvimento territorial, leis ambientais ou de desenvolvimento sustentável, programas de segurança e soberania alimentar e nutricional ou de combate à pobreza e às desigualdades); (ii) em vários países (Argentina, Brasil, Chile, Nicarágua, Uruguai) estão associadas a dispositivos de participação da sociedade civil organizada e/ou da população em geral mediante fóruns temáticos híbridos ou conselhos setoriais de desenvolvimento que, em geral, têm caráter consultivo; (iii) são políticas administradas por ministérios com estrutura reduzida (Peru, Equador e Nicarágua) ou ainda por secretarias subordinadas a outras estruturas de governo (Argentina, México e Brasil).

Entre uma vasta gama de ações que podem ser enquadradas nessa geração, as políticas de SSAN são as mais emblemáticas. Geralmente associadas aos programas de combate à pobreza já iniciados, essas políticas foram reforçadas em virtude dos efeitos da crise alimentar iniciada em 2008. Entre outras coisas, propõem apoio à formação de bancos alimentares ou de sementes, à criação de mercados diretos e circuitos de proximidade, à criação de restaurantes populares, a campanhas de mudanças dos hábitos alimentares em face dos problemas de saúde pública e, com maior destaque, à construção de programas de compras públicas de alimentos que privilegiam a AF. Em face disso, nota-se ainda uma convergência entre as políticas de SSAN e as reivindicações dos movimentos sociais agrários pela incorporação da agroecologia como novo referencial de ação pública.

## **Emergência e disseminação de políticas para a agricultura familiar**

Duas referências são fundamentais para explicar o surgimento de políticas públicas para a AF nos países latino-americanos: (i) a emergência de novas coalizões de interesse no interior dos países que foram capazes de alterar a correlação de forças que bloqueava o acesso ao Estado para os camponeses, indígenas e pequenos produtores; e (ii) uma nova dinâmica de difusão regional de ideias, referenciais e instituições que envolve, para além dos governos, os movimentos sociais, o meio acadêmico, as organizações multilaterais e os mecanismos de integração regional (Reaf e Celac).

### ***As coalizões políticas e grupos de interesse em torno da agricultura familiar***

O fim das ditaduras militares e a transição democrática vivenciada pela ALC nos anos 1980 abriram a possibilidade de reconstrução dos movimentos sociais e a formação de novas coalizões. Esse processo possibilitou a renovação das lideranças políticas, que conseguiram levar ao poder (ou, ao menos, para dentro das estruturas do Estado) partidos e grupos que estavam ao lado dos movimentos sociais nas lutas por democracia e eleições diretas, bem como na crítica ao ajuste neoliberal.

No que se refere às políticas para a AF, é notória a centralidade do caso brasileiro. Em vista do bloqueio instituído pela coalizão rural conservadora contra o projeto de reforma agrária nos anos 1990, os governos brasileiros privilegiaram políticas agrícolas visando facilitar a inserção dos pequenos produtores nas cadeias controladas pela agroindústria. O peso dos movimentos sociais (particularmente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – Contag) foi determinante para a criação, em 1995, do Pronaf, política de crédito rural que se tornou o eixo em torno do qual se articularam os demais instrumentos de intervenção do Estado.

Em 2003, o ingresso do presidente Lula fortaleceu o arco de alianças políticas em torno da AF. Primeiramente, isso levou a uma significativa ampliação do crédito rural (de R\$ 2 bilhões em 1996 para R\$ 30 bilhões em 2016). Em seguida, avançou-se no sentido da diversificação dos instrumentos. Além da diferenciação do próprio Pronaf, com a criação de linhas específicas que visavam contemplar diferentes atividades produtivas, sistemas de manejo e públicos, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) se ocupou de criar uma dezena de políticas agrícolas diferenciadas, abarcando ferramentas de seguro (Seaf), extensão rural (Pnater), garantia de preços (PGPAF, PGPM-Bio), desenvolvimento territorial (Pronat), entre outras. Ao mesmo tempo, em parceria com ministérios de outras áreas, inovou em políticas de transferência de renda e combate à pobreza (Bolsa Família, Brasil sem Miséria), compras institucionais (PAA, PNAE), habitação (PNHR), agroecologia (Pnapo) e gestão social (PTC) (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Na Argentina, entre 1970 e 1990, mais de 100 mil pequenas unidades familiares desapareceram sem que a redemocratização do poder, a partir de 1990, conseguisse oferecer condições favoráveis à AF por conta da insta-

bilidade econômica e da menor capacidade de organização e ação unificada dos movimentos sociais (pelo menos em comparação ao caso brasileiro). Foi somente a partir de meados de 2003, com o governo de Néstor Kirchner, favorável ao setor agrícola, e a reorganização do sindicalismo rural, sobretudo da Federação Agrária Argentina (FAA), que a AF começou a ganhar atenção nas políticas setoriais (JUAREZ et al., 2015).

A denominação “agricultura familiar” aparece na agenda do Estado argentino em 2004. Entre os eventos que marcam esse processo se destacam: a organização do Fórum Nacional da Agricultura Familiar (Fonaf); a construção de critérios que distinguem a AF dos empresários; a criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca, e do atual Ministério de Agroindústria (LATTUADA, NOGUEIRA e URCOLA, 2015). No caso argentino, o reconhecimento dos agricultores familiares como sujeitos de direitos não repercutiu tão amplamente na criação de políticas diferenciadas, mas teve implicações importantes no que diz respeito ao acesso a determinadas políticas universalistas como o Monotributo Social Agropecuário (benefícios fiscais) e o Plan de Inclusión Jubilatoria (benefícios previdenciários).

No Uruguai, a vitória eleitoral da frente ampla em 2004, ligada a organizações sociais rurais (em particular à Comissão Nacional de Fomento Rural – CNFR), permitiu oficializar uma política para a AF, ainda que já estivessem em execução programas destinados aos pequenos produtores e financiados pela cooperação internacional, com destaque para o programa Uruguai Rural, sob auspícios do Fida (DE TORRES ÁLVAREZ et al., 2015). A construção de políticas específicas para os “produtores familiares” com maior protagonismo do Estado é relativamente recente e diretamente influenciada pelas experiências dos países vizinhos (DE TORRES ÁLVAREZ et al., 2015). Entre os principais fatos que marcam essa trajetória estão a criação da Direção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR) no Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP); as mudanças na regulação do mercado e na política de terras por meio da atuação do Instituto Nacional de Colonização (INC); o processo de Registro de Produtores Familiares; a incorporação de uma linha de trabalho sobre agricultura familiar pelo Instituto Nacional de Investigação Agropecuária (Inia); a criação das Mesas de Desenvolvimento Rural como fóruns participativos territorializados e a institucionalização de mecanismos de compras públicas da agricultura familiar (SABOURIN, SAMPER e MASSARDIER, 2015).

No Paraguai, a instabilidade político-institucional marcou as últimas duas décadas, o que teve reflexos sobre a economia, as finanças públicas e a capacidade de implementação de políticas públicas. Mesmo assim, o Estatuto Agrário (Lei nº 1.863/2001) reconheceu a importância de incorporar a AF no desenvolvimento nacional. Três anos depois, a Lei nº 2.419/2004 criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural e da Terra (Indert) e institucionalizou uma definição de “agricultura familiar campesina”. Historicamente controlado por elites agrárias conservadoras, o Estado paraguaio ensejou uma mudança de rumos com a eleição de Fernando Lugo em 2008, estreitamente vinculado aos movimentos campesinos. No entanto, sua deposição em 2012 restabeleceu a antiga coalizão de poder, limitando avanços mais expressivos na construção de instrumentos de políticas para a AF. Atualmente, predominam programas pontuais (Fomento à Produção de Alimentos da Agricultura Familiar; Apoio à Agricultura Familiar; Agricultura e Economia Indígena) ou com recursos de fundos internacionais (Projeto Paraguai Rural).

O Chile se tornou um dos países de economia mais aberta na ALC, o que o levou a se firmar como agroexportador para cadeias globais. As consequências das políticas liberalizantes logo se revelaram em diversos setores, fazendo eclodir inúmeros grupos e organizações sociais no meio rural. A partir da eleição da presidente Michelle Bachelet, em 2006, o governo e os movimentos sociais (com representações bastante dispersas) iniciaram processos de diálogo para a produção de políticas públicas para a “agricultura familiar campesina”. Embora a estrutura institucional já incorporasse esse conceito desde a década de 1960 e a reforma da Lei Orgânica do Indap, nos anos 1990, tenha ampliado o escopo de atuação junto a esse segmento, o fortalecimento das políticas diferenciadas é mais recente e se divide entre programas setoriais de crédito, de suporte técnico e ações territorializadas voltadas para produtos ou segmentos característicos da AF (Programa de Desarrollo Local, Prodesal e Programa de Desarrollo Territorial Indígena – PDTI) (cf. MARTINEZ, SOTOMAYOR e NAMDAR-IRANI, 2015).

As reformas agrárias de inspiração socialista em Cuba (1961-1963) e na Nicarágua (1981-1984) transformaram as estruturas produtivas – notadamente, as grandes fazendas – em empresas do Estado (nos dois países) e em cooperativas (Nicarágua). No entanto, os resultados se mostraram limitados. Assim, em Cuba, a

redistribuição fundiária aos produtores familiares foi reiniciada em 1993 e se fortaleceu após 2008. Seu objetivo era resolver a questão do abastecimento alimentar doméstico (MARZIN, BETANCOURT e ALMAGUER, 2015). Por sua vez, na Nicarágua, o retorno dos liberais ao poder nos anos 1990 levou a uma reconcentração das estruturas agrárias e a uma crise setorial ligada ao ajuste estrutural. A partir de 2012, o governo sandinista, eleito em 2007, criou uma Direção da Agricultura Familiar no Ministério da Economia Familiar (PÉREZ e FRÉGUIN-GRESH, 2015).

Na Costa Rica, após uma forte mobilização rural contra a política de ajuste estrutural e a liberalização, a atomização/dispersão dos movimentos campesinos e a redução drástica dos apoios públicos à agricultura não permitiram a emergência de uma política específica e têm enfraquecido as instituições setoriais (EDELMAN, 2005). A formulação tardia de um Plano Setorial para a Agricultura Familiar com apoio externo da FAO, em 2010, correspondeu a uma tentativa de salvar essas instituições, mas não atendeu plenamente às reivindicações dos movimentos sociais (SALAZAR et al., 2015).

A Venezuela foi um dos países em que a mudança de signo ideológico na América Latina se mostrou mais evidente e duradoura. O país passou por uma profunda reestruturação institucional que minou as bases conservadoras de poder até então existentes, mas criou novas distorções, levando a intensos movimentos de crítica e contestação. O governo procurou fortalecer sua relação com os movimentos sociais, inclusive campesinos, mas encontrou dificuldades para consolidar um programa de fortalecimento da agricultura familiar comunal – modelo predominante no país – que conseguisse resolver ou minimizar as crises de abastecimento alimentar – decorrentes, também, do controle exercido por grandes conglomerados do setor. Aliado à ampla dependência da exportação de petróleo, esse problema acabou se revelando particularmente dramático e tem colocado em risco a segurança e a soberania alimentar do país, ampliando os movimentos de contestação ao governo.

Juntamente com a Venezuela, a Bolívia e o Equador também estiveram à frente da chamada “alternativa bolivariana para a América Latina”. Os países dos presidentes Evo Morales e Rafael Correa possuem condições econômicas, sociais, demográficas e políticas bastante diferenciadas. No entanto, compartilham de uma estratégia comum de valorização das comunidades campesinas e originárias, organizadas com base em princípios do *buen vivir*: segurança e soberania alimentar, território e territorialidade, cooperação e comunalidade, igualdade e inclusão social. Ambos os países fortaleceram suas presenças nos diálogos regionais, ampliaram programas de cooperação bilateral e estão avançando em políticas de desenvolvimento rural. Exemplo disso é a política de Seguro Agrario Universal “Pachamama”, criada pelo Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras da Bolívia, que envolve trocas de experiência com os governos do Brasil e do México. No Equador, além da estratégia do *buen vivir rural*, destacam-se políticas como o programa de assistência técnica Hombro a Hombro, o Plano Tierras e o Programa de Cacau e Café (NIEDERLE, 2016).

No Peru, após um estudo da FAO em 2014, foi lançada, em 2015, a Estratégia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 pelo Ministério de Agricultura e Irrigação e votada, em novembro de 2015, uma Lei de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar (Lei nº 30.355), cujo regulamento ainda estava em curso antes das eleições nacionais em 2016, com uma forte interrogação tanto sobre a disponibilidade de recursos quanto sobre a vontade política para uma real implementação dessa estratégia.

Na Colômbia, depois das mobilizações camponesas e do *paro agrario* de 2013, foi lançado, no final de 2014, o programa Agricultura Familiar na Colômbia visando apoiar 50 mil famílias de 18 departamentos. Seu objetivo é “fortalecer o associativismo e a *empresarización* dos pequenos produtores” (MADR, 2014). As palavras do Ministério de Agricultura ilustram um projeto de modernização empresarial da pequena agricultura numa perspectiva claramente liberal. Essa situação é comparável à do México, onde nenhuma política enfoca a agricultura familiar apesar de várias tentativas frustradas. Após a reforma agrária de 1915-1921, o Estado mexicano conseguiu manter certo controle sobre os movimentos campesinos. Em 1992, a contrarreforma agrária, que envolveu a privatização dos sistemas coletivos de propriedade (*ejidos*), provocou uma série de reivindicações populares que se seguiram mesmo após a promulgação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável de 1997 e 2001 (CHAPELA e MENENDEZ, 2015).

## *A difusão regional das políticas para a agricultura familiar*

Para além das mudanças nas coalizões políticas em cada país, a emergência e a disseminação de políticas públicas para a AF na ALC a partir dos anos 2000 são explicadas também pela imbricação de quatro processos articulados (MASSARDIER e SABOURIN, 2013):

1. Acordos de cooperação bilateral: um dos mecanismos mais antigos de difusão internacional de políticas públicas são os acordos de cooperação bilateral. Contudo, nos anos 2000, duas novidades marcaram o modo de funcionamento dos mesmos. Primeiro, o fortalecimento das relações Sul-Sul em detrimento do histórico modelo de relações com a Europa e os Estados Unidos. Segundo, e articulado à anterior, o esforço para se reduzir as assimetrias dos processos de transferência, o que incorre em mudanças qualitativas no processo de cooperação, menos vinculado a mecanismos de pressão para a abertura dos mercados agropecuários.
2. Alianças entre a academia, a elite burocrática e os movimentos sociais: a partir dos anos 1990, vários acadêmicos assumiram papéis de intelectuais orgânicos dos movimentos sociais, sendo convidados aos congressos sindicais e convidando os dirigentes dos movimentos aos colóquios científicos (SABOURIN, 2014). Com a ascensão ao poder dos novos governos na década seguinte, acadêmicos e movimentos sociais passaram a dialogar também com gestores públicos e, em alguns casos, adentraram diretamente a estrutura do Estado. A permeabilidade entre Estado, sociedade civil e academia contribuiu para renovar as políticas públicas e também favoreceu a disseminação dessas políticas entre os países na medida em que esses atores circulavam em fóruns internacionais (LECUYER, 2012).
3. Influência das organizações internacionais: o efeito da ação de organizações internacionais como FAO, BID, Fida, IICA e Rimisp a favor das políticas para a AF ficou mais evidente depois das dificuldades de implementação das políticas agrárias nos anos 1990. Além de influenciarem na definição das categorias e do vocabulário, na construção da agenda e na circulação das ideias entre os países, esses organismos financiaram diretamente programas de desenvolvimento rural. Ademais, a presença simultânea dessas organizações nos fóruns multilaterais tem incitado um diálogo entre elas no sentido de formularem uma espécie de governança articulada, reduzindo as sobreposições e criando certa especialização temática e territorial (SABOURIN et al., 2015).
4. Regionalização das políticas públicas pelos movimentos sociais: uma das principais articulações dos movimentos sociais visando incidir sobre a construção de políticas para a AF no contexto do Mercosul ampliado é a Coprofam, que emergiu de uma articulação entre os principais sindicatos da Argentina (FAA), do Uruguai (CNFR) e do Brasil (Contag). Hoje, a entidade abrange uma dúzia de organizações de sete países que reivindicam a categoria “agricultura familiar” como aglutinadora de suas demandas. Ao mesmo tempo, cabe notar a articulação da Cloc/Via Campesina, que tem inclusive maior capilaridade e, em alguns casos, maior capacidade de mobilização e pressão social, mas que historicamente privilegiou uma identidade “campesina” em detrimento da coalizão mais ampla e heterogênea formada em torno da agricultura familiar. A crescente interlocução entre esses movimentos-rede tem levado a alguns entendimentos importantes, repercutindo na adoção de termos como “agricultura familiar, campesina e indígena” por fóruns regionais como a Reaf e a Celac.

Outro mecanismo de disseminação de políticas públicas para a AF envolve a ação dos fóruns multilaterais. A construção da Reaf e, mais recentemente, da Celac revelam um esforço de formulação de um novo modelo de multilateralismo e cooperação regional a partir da gestação de fóruns autônomos dos países latino-americanos que visam pensar as instituições e as alternativas adequadas às suas realidades específicas.<sup>3</sup> Ao mesmo tempo, outra inovação consistiu na ampliação da interlocução com os movimentos sociais. A Reaf foi a primeira instância do Mercosul a incorporar a participação ativa das organizações sociais no desenho de políticas públicas. Até então, ela se restringia à presença de entidades setoriais (do setor patronal e agroindustrial) nas negociações

<sup>3</sup> Por sua vez, no cenário global, ao mesmo tempo que aumentou a pressão pela reforma dos organismos multilaterais, no caso da agricultura, houve uma importante reestruturação do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) das Nações Unidas, sobretudo no que se refere à incorporação dos movimentos sociais no chamado Mecanismo da Sociedade Civil (MSC).

do SGT 8, subgrupo de trabalho do Mercosul que trata das questões agrícolas. Em que pese a presença, nesse espaço, da FAA (Argentina) e da CNFR (Uruguai), essas entidades nunca conseguiram pautar a construção de políticas para a AF e a criação de mecanismos que reduzissem os efeitos perversos da abertura comercial (FIDA, 2013; MALUF, SCHMITT e PRADO, 2014).

As justificativas mobilizadas para a criação da Reaf, em 2004, envolviam “a harmonização e o desenho de políticas diferenciadas para reduzir as assimetrias que impedem que a agricultura familiar aproveite os benefícios da integração regional” (FIDA, 2013, p. 7). Entre os resultados produzidos, o mais importante foi a própria consolidação do conceito de agricultura familiar. Aprovada três anos após a criação da Reaf, a Resolução GMC 25/2007 institucionalizou o reconhecimento de uma categoria específica de agricultores, contrariando a ideia outrora acolhida por alguns governos de que existia uma agricultura única em seus países, o que geralmente resultava no privilégio concedido aos setores do agronegócio (RIELLA, 2002). Foi a partir daí que se estabeleceram as condições para a formulação de políticas diferenciadas de desenvolvimento rural. Nesse sentido, ainda cabe notar a relevância dos Registros Nacionais Voluntários da Agricultura Familiar (Renaf), estabelecidos como ferramentas de identificação do público ao qual se dirigem as políticas para a AF em cada país (REAF, 2013; FIDA, 2013; NIEDERLE, 2016).

Essa experiência de diálogo político entre governos e organizações sociais chamou atenção de outros países. Um dos primeiros efeitos foi a ampliação da própria Reaf. Isso envolveu a inclusão da Venezuela (que, em 2012, se tornou membro pleno do Mercosul) e o estreitamento dos laços com países associados (especialmente a Bolívia, o Equador e o Chile). Outra via desse processo foi a aproximação com outros blocos regionais, o que tem feito com que a agenda da AF se estenda por todo o continente. Nesse sentido, nota-se um esforço de aproximação com a América Central, sobretudo com a experiência do Programa Diálogo Regional Rural Centro-Americano (PDRR). Finalmente, há a interlocução com a Celac, fórum criado há três anos que, em sua III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, realizada em 2014, demandou à Reaf auxílio para implementar ações na área de segurança alimentar e combate à fome, bem como para estruturar um grupo de trabalho sobre agricultura familiar e desenvolvimento rural.

A internacionalização dos diálogos sobre políticas para a AF ganhou um impulso em 2014 com as ações do Aiaf e com duas implicações importantes. A primeira foi a maior aproximação entre a agenda da Reaf e da Celac e aquela protagonizada por organizações multilaterais, particularmente da FAO. Entre outras coisas, o Aiaf constituiu a oportunidade para consolidar o debate sobre o papel da AF para a segurança alimentar e nutricional na região. A segunda implicação foi o fortalecimento da participação dos movimentos sociais e, mais do que isso, a abertura para organizações que, até então, detinham uma participação menos relevante nesses fóruns. Esse é o caso da Cloc/Via Campesina, que, na condição de movimento-rede, firmou seu ingresso na Reaf em 2015.<sup>4</sup> Aliados a governos com os quais possuem maior afinidade política (Bolívia, Venezuela, Equador), esses movimentos também contribuem para oxigenar a agenda de debates sobre as políticas para a agricultura familiar, campesina e indígena. Duas discussões emergem como paradigmáticas: a inclusão da “soberania” à agenda da segurança alimentar e nutricional e a defesa da agroecologia como referencial para as políticas de desenvolvimento rural.

## A agenda das políticas de SSAN e da agroecologia

Os programas de SSAN estão entre aqueles com maior evidência entre as políticas criadas para a AF no período recente. Isso se deve à novidade que representam em relação às tradicionais políticas de fomento agropecuário, garantia de preços, assistência técnica e transferência de renda. Ao mesmo tempo, trata-se de um efeito direto dos processos de disseminação internacional de políticas públicas. Nesta seção, analisamos inicialmente esse processo de *policy transfer* para, em seguida, discutir a emergência da “agroecologia” como referencial estreitamente articulado à SSAN.

<sup>4</sup> Contribui para isso o crescente entendimento entre os diferentes movimentos sociais e sindicais. Nesse sentido, destaca-se a criação, em 2013, da Aliança para a Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e do Caribe (Alianza), rede sub-regional do Comitê Internacional de Planejamento pela Soberania Alimentar (CIP).

## *A difusão das políticas de SSAN<sup>5</sup>*

O processo de difusão de políticas de SSAN na ALC teve como um de seus atores-chave o governo brasileiro.<sup>6</sup> As políticas brasileiras ganharam expressão nessa área a partir da recriação, pelo presidente Lula, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), no qual passaram a ocorrer as principais discussões sobre o tema, envolvendo gestores públicos, movimentos sociais e pesquisadores. Outro fato relevante foi a criação do Ministério Extraordinário de Combate à Fome, inicialmente sob responsabilidade do professor José Graziano da Silva, que coordenaria a construção da estratégia Fome Zero. Em que pese o fato de que a participação de Graziano da Silva à frente do ministério foi relativamente breve, ela serviu para consolidar um referencial de política pública, uma estratégia e uma equipe que deu seguimento à primeira já no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Por sua vez, o ex-ministro assumiu a Representação Regional da FAO para a ALC.<sup>7</sup>

Em 2005, a partir de uma articulação entre Brasil e Guatemala, foi lançada a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, que contou com o apoio da FAO e teve por objetivo a erradicação da fome e o intercâmbio de políticas públicas voltadas para a SAN. A proposta foi endossada por 29 países da região e continua sendo uma importante rede de mobilização continental, estimulando programas nacionais espelhados na estratégia Fome Zero, em muitos casos apoiados pela cooperação bilateral brasileira (CUNHA, 2010).

A crise de alimentos de 2008 foi o estopim para muitos governos voltarem suas atenções para esse tipo de política, em particular para a experiência das compras públicas. Em 2009, teve início o projeto Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025. Espelhado na experiência brasileira com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o projeto visava contribuir para o fortalecimento de programas similares em 15 países,<sup>8</sup> envolvendo três estratégias de intervenção: (a) fortalecimento e articulação de políticas de alimentação escolar; (b) desenvolvimento de capacidades humanas e físicas para a execução de políticas locais; (c) geração e disseminação de conhecimento e informação por meio de estudos e materiais técnicos e educacionais.<sup>9</sup>

Na escala regional, ganharam força as iniciativas patrocinadas pelo Fundo Brasil na FAO. Entre elas está o projeto Implementação de um Modelo de Compras Públicas para a Agricultura Familiar para os Programas de Alimentação Escolar, que estimula mecanismos de compras institucionais da AF especialmente destinadas para a alimentação escolar em países como El Salvador, Honduras, Nicarágua, Colômbia e Paraguai. Para tanto, foram desenvolvidas ações de fortalecimento e qualificação da produção familiar, a adequação de marcos legais que possibilitassem o acesso aos mercados públicos e institucionais e a capacitação dos gestores para elaboração de estratégias nacionais de promoção de compras públicas da AF.

Esse tema adentrou a agenda da Reaf em 2010, sobretudo a partir da XIV Plenária Regional, realizada em Brasília. Esta última foi precedida pelo Seminário sobre Aquisição Pública de Alimentos da Agricultura Familiar, no qual foram apresentadas e discutidas as experiências do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Na ocasião, também foi assinada a Declaração dos Ministros dos Estados Partes do Mercosul sobre Compras e Aquisições Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar, “elevando estas políticas à condição de uma das prioridades de trabalho da Reaf” (SILVA, 2014a, p. 5). Essa definição repercutiu na aprovação do programa Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão da Política de Compras Públicas da Agricultura Familiar, uma proposta inicialmente levada ao fórum pelo MDA (Brasil) e que se consolidou como uma das principais atividades de disseminação internacional de políticas de

5 Os autores agradecem a Catia Grisa pelas informações e sugestões para redação desta seção.

6 Deve-se destacar, todavia, a importância das parcerias que o governo brasileiro estabeleceu com a FAO, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) (GOULET, GABAS e SABOURIN, 2013).

7 Em 2012, Graziano da Silva foi eleito diretor-geral da FAO, que reconheceu os avanços obtidos pela região no tema, ao mesmo tempo que projetou uma nova escala de ação em nível global.

8 Antígua e Barbuda, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Paraguai, Peru, Santa Lúcia e Venezuela.

9 Os resultados do projeto podem ser encontrados no relatório *Alimentación Escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: estudio de caso en ocho países*.

SSAN (GRISA e NIEDERLE, 2016). Foi a partir desse programa que vários países do Mercosul começaram a discutir a implementação dessas políticas em nível nacional.

Na Argentina, as compras públicas são realizadas por meio do Escritório Nacional de Contratações, que procede por meio de licitações, não dispensando tratamento diferenciado à AF. No entanto, a partir dos anos 2000, o país realizou importantes modificações institucionais, as quais abriram possibilidades para a criação de sistemas específicos para essa categoria social. Entre as modificações está a alteração das contratações públicas, em 2012, que as articulou com políticas sociais; a criação do Registro Nacional de Organizações da Agricultura Familiar (Renoaf) e a publicação da Lei 27.118/2015 de Reparação Histórica da Agricultura Familiar para a Construção de uma Nova Ruralidade, que declara de interesse público a AF por sua contribuição à SSAN e por praticar e promover sistemas de vida e de produção que preservam a biodiversidade e processos sustentáveis de transformação produtiva.

No Paraguai, a Lei 5.210/2012 sobre alimentação escolar e controle sanitário menciona que “se deverá priorizar a aquisição de alimentos da Agricultura Familiar, mediante procedimentos sumários que garantissem a compra aos seus integrantes”. Esses procedimentos foram aplicados em caráter de exceção às disposições vigentes para os contratos públicos (Lei 2.051/2003) e para a administração financeira do Estado (Lei 1.535/1999). Um ano mais tarde, o Decreto presidencial 1.056/2013 estabeleceu uma modalidade de contrato complementar chamado Processo Simplificado para Aquisição de Produtos Agropecuários da Agricultura Familiar. Abarcando os diferentes níveis de governo, essa norma permite compras de estabelecimentos ou organizações da AF por meio de *Carta de Invitación*. Em 2014, as comunidades indígenas do distrito de Abai, no departamento de Caazapá, foram as primeiras a receber alimentação escolar elaborada com gêneros alimentícios adquiridos das organizações locais de agricultura familiar (SILVA, 2014b).

No Uruguai, em 2010, iniciou-se um projeto piloto para organizar os agricultores e suas organizações com vistas à participação nas licitações públicas. Os resultados não foram satisfatórios, mas o projeto serviu como ensaio para mudanças institucionais futuras. Em 2014, o governo iniciou a construção de um projeto de lei sobre compras públicas com participação da AF. Aprovada no final do mesmo ano, a Lei 19.292/2014 declarou de interesse geral a “produção familiar agropecuária e pesca artesanal” e estabeleceu um mecanismo de reserva mínima de mercado de 30% para as compras centralizadas do Estado e de 100% para as não centralizadas de bens alimentícios provenientes de organizações habilitadas<sup>10</sup> (excluídas as unidades familiares individualizadas). A norma também priorizou compras em circuitos de proximidade ou curtos. Desse modo, embora não exista um programa específico, criaram-se processos licitatórios para a concorrência exclusiva das organizações da AF.

Entre os países associados ao Mercosul, a Bolívia avançou em um conjunto de mudanças institucionais desde o início do governo Evo Morales. Como observa Mercado (2014), a nova Constituição de 2009 estabeleceu a obrigação do Estado dar preferência a micro e pequenas empresas, a organizações de pequenos produtores e campesinos nas compras públicas e prioridade à produção nacional. No mesmo ano, um Decreto Supremo (NB-SABS 0181) reconheceu os pequenos produtores e suas organizações como sujeitos habilitados aos processos de contratação estatal. O decreto também conferiu preferência aos pequenos produtores com preços até 30% maiores que os dos demais ofertantes. Além disso, determinou que a alimentação escolar deveria ser elaborada com produtos nacionais (FAO, 2013).

Em 2011, a Bolívia ainda aprovou a Lei 144, denominada Lei da Revolução Produtiva Comunitária Agropecuária, que incorpora as comunidades indígenas originárias, campesinos, comunidades interculturais e afro-bolivianas como provedoras de alimentos para o Estado. Em seguida, em 2014, aprovou a Lei da Alimentação Escolar (Lei 622/2014), que objetivava “fomentar a compra de produtos destinados a Alimentação Complementar Escolar, incentivando e priorizando o consumo e a produção local de alimentos”. A lei considera como provedores locais de alimentos pessoas naturais; associações de pequenos produtores rurais; organizações econômicas campesinas e indígenas originárias e organizações econômicas comunitárias; famílias produtoras indígenas originárias, campesinas, interculturais e afro-bolivianas organizadas segundo o modelo da agricultura familiar sustentável.

10 Em seu art. 8º, a Lei 19.292 também cria o Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (Renaoh), que possibilitará a caracterização das organizações da agricultura familiar.

No Equador, em 2009, foi criado o Programa de Provisão de Alimentos (PPA), por meio do qual o Estado passou a executar processos de compra e provisão de alimentos para as entidades públicas e os programas sociais, facilitando a incorporação dos pequenos produtores como fornecedores (SANCHES, VELOSO e RAMIREZ, 2014). De acordo com Novoa (2014), as compras públicas têm dois objetivos no país: (a) satisfazer as necessidades alimentícias dos programas sociais e equipamentos públicos; e (b) gerar impactos positivos na economia local.

O Chile vem realizando projetos piloto de compras da AF, ainda que, por hora, sem o estabelecimento de um quadro normativo. O Indap definiu a ampliação da participação da AF nos processos de compras públicas como uma de suas ênfases estratégicas para o período 2014-2018. Para tanto, em parceria com o Rimisp e o Slow Food, promoveu um estudo de *Caracterização dos mercados públicos de alimentos no Chile e recomendações para fomentar a inclusão sustentável da agricultura familiar campesina chilena nos processos de compras públicas*. Em seguida, passou a desenvolver projetos localizados de inserção de produtos da AF, como aqueles em curso junto a três empresas concessionárias do Programa de Alimentação Escolar (PAE) nas regiões de Maule, O'Higgins e Los Lagos. Note-se que, nesse caso, o programa visa estimular que as empresas concessionárias adquiram gêneros alimentícios oriundos da AF.

Mais recentemente, a ampliação dessa discussão para além do Mercosul envolveu uma ação proativa de inserção da SSAN na agenda da Celac. Em virtude disso, a entidade solicitou à FAO, com a colaboração da Aladi e da Cepal, a elaboração de um Plano para Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome, plano esse que será implementado na ALC com o apoio dos mecanismos regionais de integração e cooperação. Complementarmente, com o objetivo de contribuir com as bases conceituais e operacionais para o Plano, foi lançado, em 2014, o estudo *Desarrollo del comercio intrarregional de alimentos y fortalecimiento de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. O documento sugere articular ações relacionadas à SSAN com as negociações comerciais e de integração regional, dedicando especial atenção ao tema das compras públicas.

### ***Movimentos e políticas a favor da agroecologia***

Em vários países da ALC, paralelamente às políticas de SSAN, observa-se a emergência de iniciativas a favor da agroecologia. Se, por um lado, ela ainda não se consolidou como um referencial central para orientar a construção de políticas para a AF, o fortalecimento das redes de movimentos sociais agroecológicos, a incorporação desse referencial pela academia (especialmente no âmbito da Socla) e pelas próprias organizações internacionais (FAO, 2010) e fóruns multilaterais (REAF, 2014) sugerem que a agroecologia emerge como noção articuladora das lutas políticas e semânticas no campo de batalha das políticas de desenvolvimento rural (CAN, 2011; FAO, 2015).

Alguns países foram pioneiros na promoção da agroecologia, com destaque para o caso cubano. Impulsionada pela própria restrição imposta pelo embargo econômico, que limitou o acesso a insumos industriais, a produção agroecológica em Cuba teve um peso crescente a partir de 1993. Nesse momento, foi importante a ação do movimento participativo popular para a SSAN, bem como diversas ações do Estado, a exemplo dos programas de agricultura urbana, do programa “campesino a campesino”, do programa de segurança alimentar Arroz Popular, das iniciativas de integração agricultura-pecuária e sistemas silvo-pastoris e das ações para promoção das práticas de controle biológico.

Do ponto de vista normativo, a maior parte dos países avançou na criação de sistemas legais para a produção orgânica a partir de meados dos anos 2000. As primeiras leis se referiam quase exclusivamente à produção orgânica, termo que acabou se institucionalizando na maioria dos países. Mesmo assim, na Argentina, na Bolívia, na Nicarágua, no Peru e no Brasil, os instrumentos públicos associam agroecologia e produção orgânica, termos que coexistem no linguajar das políticas (normas, decretos, documentos governamentais, declarações de gestores e autoridades etc.). Nesses países, associar agroecologia e produção orgânica remete implicitamente a formas de agricultura familiar e/ou camponesa. No entanto, o termo produção orgânica, quando utilizado de forma isolada, também tem sido frequentemente associado a formas empresariais de agricultura (familiar ou não) que vêm adentrando o que consideram ser um dos mais promissores segmentos de mercado na ALC.

Do ponto de vista das interfaces com as políticas públicas, na Argentina, em 1999, foi votada a Lei 25.127, sobre Produção Ecológica, Biológica ou Orgânica. No entanto, as principais iniciativas a favor da institucionalização da agroecologia no país se deram a partir de 2008, com a criação da Agência de Desenvolvimento da Agroecologia (ADE).

lização da agroecologia ainda provêm da sociedade civil e das organizações de produtores. Na última década, houve um tímido esforço público, com apoio da Secretaria da Agricultura Familiar, visando incluir as dimensões da sustentabilidade, da agroecologia e da soberania alimentar (JUAREZ et al., 2015). Entre os objetivos delineados pelo órgão para 2015, três diziam respeito à agroecologia: (a) implementação de um sistema de certificação participativa; (b) promoção e assistência técnica para substituição de insumos químicos; (c) desenho e construção de associações voltadas para a produção de biofertilizantes (ARGENTINA, 2015). Nota-se, portanto, que ainda se priorizam ações pontuais que, em geral, respondem a uma visão mais focada no manejo produtivo dos sistemas agropecuários.

No Chile, a Lei 20.089/2006 estabeleceu um sistema nacional de certificação de baixo custo regulado pelo Serviço Agrícola e Pecuário (SAG) (ODEPA, 2014). Em 2010, o país estabeleceu a Comissão Nacional de Agricultura Orgânica (CNAO), que vem coordenando os esforços conjuntos entre setor público e privado para o desenvolvimento do mercado interno e da exportação. No entanto, além do foco estar voltado para a lógica mais empresarial da agricultura orgânica, a participação da agricultura familiar nesse processo ainda é uma incógnita. O Indap vem buscando incorporar a agroecologia ao seu referencial de ação pública com vistas a ampliar o espaço para a agricultura familiar. Em 2015, o Instituto organizou um seminário sobre Agroecología y Sustentabilidad para la Agricultura Familiar Campesina. Até o momento, o que existe é um esforço para reorientar as políticas públicas de modo que as ações do Estado possam promover práticas ecológicas de manejo, o que não implica a existência de programas específicos.

No Brasil, a trajetória de discussão sobre a agroecologia remonta aos movimentos de agricultura alternativa dos anos 1980. Contudo, do ponto de vista institucional, o país avançou na regulamentação da agricultura orgânica principalmente a partir do final dos anos 1990. Um dos eventos que se destacou nesse processo foi o reconhecimento de diferentes sistemas de garantia da conformidade orgânica (Decreto 6.323/2007), abrindo espaço para a certificação participativa em decorrência da pressão exercida pelos movimentos sociais da agricultura familiar e campesina (NIEDERLE e ALMEIDA, 2013). No que se refere às políticas públicas, vários programas já buscaram incidir sobre o tema de diferentes maneiras (SCHMITT e GRISA, 2013), mas com resultados menos efetivos do que os movimentos sociais demandam – haja vista, por exemplo, o pequeno número de contratos da linha do Pronaf Agroecologia.

Em 2012, o governo brasileiro avançou na criação de uma Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) (Decreto 7.794/2012). A política e suas medidas foram debatidas entre as organizações não governamentais, os movimentos sociais e representantes do setor privado e do governo federal. O objetivo era articular uma estratégia mais sistemática de ação pública. Um ano depois, em 2013, foi lançado o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo I), articulando 125 iniciativas de 10 ministérios e totalizando R\$ 8,8 bilhões de recursos para o período 2013-2015 (BRASIL, 2013). Desses, foram gastos apenas R\$ 2,9 bilhões e sobretudo em ações de crédito rural, o que resultou no acirramento das críticas de alguns movimentos sociais ao efetivo espaço conferido à agroecologia nas estratégias de desenvolvimento rural. Uma nova rodada de discussões foi aberta com vistas a redesenhar o Plano. Atualmente, está em curso o segundo ciclo (Planapo II), que se estende entre 2016 e 2019. Seu escopo é novamente ambicioso: 12 objetivos, 40 metas e 194 iniciativas.

Para além da institucionalização da produção orgânica (e do desenvolvimento das legislações relativas à certificação), aspecto central para a expansão dos mercados – inclusive para o ingresso dos segmentos empresariais –, a criação de políticas específicas para o desenvolvimento da agroecologia ainda é um desafio na ampla maioria dos países latino-americanos. Atualmente, a promoção das agriculturas de base ecológica por parte dos Estados ocorre principalmente de forma indireta, associada a outras políticas públicas de crédito, infraestrutura, desenvolvimento territorial e, cada vez mais, de segurança alimentar e nutricional. Mesmo no Brasil, onde se avançou na criação do Planapo, são as políticas de SSAN que têm repercutido com maior evidência na promoção das práticas agroecológicas, em particular dos programas de compras públicas de alimentos da AF. Tal fato se deve menos à participação de produtos orgânicos certificados, que não alcança 2% do total, do que ao estímulo à diversificação de cultivos, à estruturação de unidades e grupos de agricultores, ao favorecimento à criação de novos mercados localizados e circuitos curtos e ao estímulo à produção para autoconsumo (SCHMITT e GRISA, 2013).

No que se refere à disseminação regional dessa agenda, também é evidente a articulação entre a agroecologia e as políticas de SSAN. Uma evidência disso foi o Seminário Regional sobre Agroecologia na ALC, realizado em Brasília em junho de 2015. Promovido pela FAO em parceria com o governo brasileiro, o evento esteve diretamente articulado ao Plano de Ação em SAN da Celac, contando, ademais, com a colaboração direta dos movimentos sociais (Aliança) e acadêmicos (Soclá).

Quanto à Reaf, o tema da agroecologia aparece pela primeira vez na XIII Plenária Regional, em 2010. Mas foi apenas na XX Plenária Regional, em 2013, que o mesmo foi efetivamente incorporado à agenda do GT Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos. Um dos motivos para a incorporação tardia foi a reticência de alguns governos em relação às demandas que esse processo poderia desencadear em termos de políticas específicas. Ademais, é notório que o tema conquista maior espaço na Reaf não apenas com a ampliação da participação da Via Campesina, mas também com a aproximação de países como Bolívia, Venezuela e Equador. Esse movimento demonstra que a participação do mundo andino na REAF refresca a agenda dos diálogos políticos regionais (NIEDERLE, 2016).

A Comunidade Andina de Nações defende a promoção da agricultura familiar agroecológica e camponesa (Afac), definida: i) pela dependência de bens e serviços vindos do entorno natural (ecológico) e do seu próprio agroecossistema; ii) por uma escala de produção pequena e altamente diversificada; iii) por tecnologias próprias e adaptadas a suas condições ecológica, social e cultural, propiciando justiça social e equidade e sendo imersa na dinâmica de desenvolvimento da sua comunidade e território (CAN, 2011, p. 11, 21).

Além da agroecologia, nos países andinos e centro-americanos com maior herança indígena, o conceito autóctone de *buen vivir* permeia algumas das políticas relacionadas à agricultura familiar e campesina, especificamente na sua relação com a biodiversidade e com o desenvolvimento territorial (CICA, 2008). Esse é o caso da Bolívia e do Equador. Neste último, para superar as brechas sociais, econômicas e produtivas, a Secretaria Nacional de Planificação e Desenvolvimento deu início à Estratégia Nacional para el Buen Vivir Rural como uma política pública intersectorial (SABOURIN, SAMPER e SOTOMAYOR, 2015). Essa estratégia prioriza territórios nos quais predominam “distintas formas de agricultura familiar e pobreza rural”. Por sua vez, na Bolívia, ao lado da norma técnica para a produção ecológica (Lei 3.525 de Regulación y Promoción de la Producción Ecológica), vários programas integram uma estratégia alternativa baseada nos princípios do *buen vivir*, em particular no Ministério do Meio Ambiente e Água, como o Programa Nacional de Biocultura, que propõe um enfoque mais integral e amplo do desenvolvimento sustentável e ecológico, incorporando as dimensões biológica, econômica, sociopolítica e cultural.

No âmbito centro-americano, a Costa Rica constituiu a lei de fomento da produção orgânica a partir de um processo de amplas consultas com os agricultores, bem como de negociação com o Movimento de Agricultura Orgânica de Costa Rica (Maoco) durante mais de três anos. A legislação do país apresenta uma inovação importante: considera que a agricultura ecológica e orgânica é prestadora de “serviços e de benefícios ambientais agropecuários”.

Outro país que avançou nessa discussão é a Nicarágua. A discussão da Ley de Fomento de la Agroecología y Agricultura Orgánica (Lei 765/2011) foi protagonizada por organizações camponesas, sindicais, cooperativas e entidades não governamentais após a estruturação do Movimento de Produtoras e Produtores Agroecológicos e Orgânicos de Nicarágua (Maonic), criado em 2009. Falta ainda regulamentar a proposta de Política de Fomento e Desenvolvimento da Produção Agroecológica de Nicarágua. A posição do governo parece ser de expectativa, ao passo que, para os movimentos sociais campesinos, existem outros desafios prioritários, como acesso à água, desmatamento, mineração etc. (FREGUIN-GRESH et al., 2015).

Uma característica comum dos instrumentos e programas a favor da agroecologia na ALC é que, em sua ampla maioria, foram promovidos e institucionalizados após uma intensa e longa pressão dos movimentos de agricultores agroecológicos e da sociedade civil. Em certos casos, isso envolveu a criação de um marco participativo institucionalizado à imagem da Comissão Nacional de Agricultura Orgânica (CNAO) no Chile, do Conselho Nacional de Produção Ecológica (CNAPE) na Bolívia (2009), da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) no Brasil (2011) e do Conselho Nacional de Produção Orgânica (CNPO) no Peru (2012). Todo esse processo fortaleceu uma dinâmica de participação social e aproximou a sociedade civil da construção das políticas públicas para a AF. Atualmente, essa situação ganha relevância nos fóruns regionais

(Celac, Reaf) e internacionais (MSC) e faz do movimento agroecológico um dos principais atores do mundo rural.

## Considerações finais: desafios e perspectivas de cooperação regional

Na escala da ALC, podemos identificar três principais características das políticas destinadas à AF e um desafio comum para a nova geração de instrumentos ampliados:

1. A emergência de políticas focalizadas na AF permitiu dar visibilidade a uma categoria de produtores anteriormente marginalizados por políticas agrícolas generalistas que promoviam principalmente as grandes propriedades e empresas.
2. Observam-se temporalidades diferentes na adoção e aplicação desse modelo latino-americano de políticas especificamente focadas na AF, bem como diversos arranjos quanto ao público beneficiado em função da natureza de sua(s) base(s) social(is) e da coalizão que pode ser mobilizada para sustentar as referidas políticas.
3. A evolução regional mostra a agregação de políticas produtivas, sociais, ambientais e territoriais ao *policy mix* que tendem a reconhecer e ampliar a diversidade dos beneficiários e a integrar diversos instrumentos setoriais.

Entre os aspectos positivos dessa evolução, cabe ressaltar que a AF é sempre mais que agricultura. Parte dos integrantes das famílias também participa de atividades econômicas não agrícolas que até podem representar a maior fatia da renda familiar. As lógicas de associativismo, localidade, identidade e proximidade também conferem à AF um caráter eminentemente social, mostrando a importância das redes e inter-relações, da cooperação e da reciprocidade no tecido social vinculado a esses sistemas produtivos. Em suma, não se pode abordar a AF exclusivamente por meio de políticas agropecuárias setoriais. Os agricultores familiares não podem ser tratados como se fossem apenas produtores individuais desvinculados entre si. A abertura temática e intersetorial favorece um enfoque mais integrado da ruralidade moderna, capaz de articular as várias facetas multisectoriais e transversais do desenvolvimento rural.

No entanto, existem dificuldades de implementação desse *policy mix* dada a complexidade dos problemas de coordenação tanto intersetoriais quanto multinível. A proliferação das organizações, ministérios e secretarias, bem como a segmentação dos públicos-alvo e de suas representações, revela uma série de riscos. O principal desafio consiste em superar o tratamento cada vez mais social (socioassistencial) que alguns governos têm conferido aos agricultores familiares e aos demais grupos campesinos e indígenas, o que pode repercutir em bloqueios no acesso, por esses grupos, a políticas de apoio produtivo para atividades agrícolas e não agrícolas.

A experiência latino-americana também revela que as políticas específicas ou transversais são particularmente inovadoras quando associam à sua elaboração e implementação os movimentos sociais na sua diversidade e quando contam com o reconhecimento e o apoio de diversos setores da sociedade. De fato, sua emergência tem sido facilitada pela ação de mediadores multiposicionados e de dinâmicas regionais que têm permitido a circulação e a crítica das ideias e dos modelos, particularmente mediante os espaços de cooperação regional (Reaf e Celac), dos novos mecanismos de cooperação Sul-Sul, bilateral ou internacional, mas também daqueles das organizações e movimentos de agricultores, pesquisadores e redes interprofissionais ou sindicais.

Finalmente, cabe destacar os desafios que se abrem a partir da nova configuração econômica e política que emergiu na ALC nos três últimos anos. De um lado está o agravamento da crise econômica e a erosão das finanças públicas, levando a questionamentos sobre a disposição dos governos em sustentar as políticas para a AF. Nesse mesmo sentido, cabe notar a pressão exercida pelos setores agroindustriais para aprofundar ainda mais a estratégia liberal agroexportadora que, historicamente, definiu o modelo de desenvolvimento desigual e dependente do continente. O avanço da produção de *commodities*, sobretudo da soja no cone Sul, é a face mais dramática desse processo. Em várias regiões, a capacidade de resistência da AF é mais uma vez posta em questão pela pressão dos mercados globais.

Por outro lado, as mudanças de signo ideológico nos governos de alguns países e as crises político-institucionais que se abateram sobre outros, envolvendo inclusive a deposição de presidentes eleitos (Paraguai e Brasil), reduziram a presença, no Estado, dos atores que, ao longo da última década, vinham sustentando a criação de políticas para a AF. Soma-se a isso a reorganização (desestruturação) do arranjo criado para a implementação dessas políticas, com a expressiva redução de recursos e, em alguns casos, a extinção dos órgãos responsáveis pelas políticas e das próprias políticas. Por fim, há ainda o efeito dessas mudanças sobre o processo de integração regional e difusão internacional das políticas públicas para a AF.

Em alguns países, o retorno ao poder de coalizões sustentadas pelas elites agrárias patronais e empresariais reacende o discurso pró-liberalização, questiona as supostas “amarrações” criadas pelos acordos regionais (sobre-tudo no caso do Mercosul) e parece encaminhar os governos para uma postura mais agressiva de competição nas cadeias globais de *commodities* agrícolas (em detrimento da cooperação Sul-Sul). Nesse cenário, reacende-se igualmente a reação dos movimentos sociais e da própria academia, os quais reafirmam a AF, a SSAN e a agro-ecologia como alternativas viáveis não apenas às crises econômica e política, mas também sociais, ambientais, energéticas e de saúde pública, ou seja, do próprio modelo de desenvolvimento.

## Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. “Agricultura e desenvolvimento territorial” - *Reforma Agrária* vols. 28 e 29º 1:49-67, 1999.

ARGENTINA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA (MAGP). Secretaría de Agricultura Familiar. *Cuadernillo agricultura familiar*. Buenos Aires: MAGP, 2015. Disponível em : [http://www.agroindustria.gob.ar/site/agricultura\\_familiar/publicaciones/Cuadernillo\\_Agricultura\\_Familiar.pdf](http://www.agroindustria.gob.ar/site/agricultura_familiar/publicaciones/Cuadernillo_Agricultura_Familiar.pdf).

BRASIL. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional”. In: XIII PLENÁRIA DO CONSEA. *Anais...* Brasília, 2 dez. 2013. mimeo.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Presidenta Dilma institui Política de Agroecologia para impulsionar agricultura familiar*. Brasília: MDA, 2013. Disponível em: <http://www.secretariade governo.gov.br/noticias/2012/08/21-08-2012-presidenta-institui-politica-de-agroecologia-para-impulsionar-agricultura-familiar>. Acesso em: 4 set. 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto n. 7.794*. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Pnapo. Brasília: 20 ago. 2012.

CHAPELA, G.; MENÉNDEZ, C. México: políticas para la agricultura campesina y familiar. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Eds.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José: Cepal, 2015. p. 223-259.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). *Agricultura familiar agroecológica campesina en la comunidad andina*. Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y la biodiversidad. Lima, Peru: CAN, 2011. mimeo.

COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS (CELAC). *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025*. [s.l.] : Celac, 2014. mimeo.

CONSEJO INDÍGENA DE CENTROAMÉRICA (CICA). *El Buen Vivir: La Visión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Centroamérica*. [s.l.]: Cica, 2008. mimeo.

CUNHA, B. L. A projeção internacional da estratégia Fome Zero. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*. v. 3. Brasília: MDS, 2010. p. 80-89.

DELGADO, N. G. Política ativa para a agricultura e Mercosul: observações a partir do caso brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 5, n. 1, p. 103-114, 1995.

DE TORRES ÁLVAREZ, M. F.; ARBELETCHE, P.; SABOURIN, E.; CARDEILLAC, J.; MASSARDIER, G. Uruguay: La agricultura familiar entre dos proyectos contrapuestos. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Eds.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José: Cepal, 2015. p. 315-340.

EDELMAN, M. *Campesinos contra la globalización: movimientos rurales en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica, 2005.

FAO-INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília, DF: FAO-INCRA, 1994.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Global dialogue on family farming. Rome: FAO, 2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y Caribe*. Santiago: FAO, 2013.

FRÉGUIN-GRESH, S.; BONIN, M.; HOCDÉ, H.; RAPIDEL, B.; CUADRA, M.; MARAUX, F. La agroecología en Nicaragua, génesis, institucionalización y desafíos. In: CONGRESO ALAS. Painel La agenda de políticas públicas agroambientales y de agroecología en América Latina. Anais... San José, Costa Rica, 2015. mimeo.

FRÉGUIN-GRESH, S.; SABOURIN, E.; PIKETTY, M. G.; PEREZ, F. J. (Eds.). *Memoria del taller "Instrumentos y políticas de servicios ambientales en América Latina*. Managua, Nicarágua: Nitlapan-Uca-Cirad, 2013.

FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA (FIDA). *Impacto del Diálogo sobre Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR*. Montevidéu, Uruguay: Programa Regional Fida/Mercosul, 2013.

GOULET, F.; GABAS, J. J.; SABOURIN, E. Brazilian and Chinese cooperation in African agriculture: a practice-based Study. *Revista Iconos*, n. 47, p. 87-100, 2013.

GRISA, C.; NIEDERLE, P.A. *Transferência de políticas públicas*: a experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. Porto Alegre, 2016. mimeo.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

JUAREZ, P.; GISCLARD, M.; GOULET, F.; CITTADINI, R.; ELVERDIN, J.; PATROUILLEAU, M.; GONZALEZ, E.; ALBALADEJO, C. Argentina: políticas públicas, desarrollo rural e inclusión social. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Eds.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José: Cepal, 2015. p. 43-76.

LATTUADA, M.; NOGUEIRA, M. E.; URCOLA, M. *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes 1984-2014*. Buenos Aires: Teseo; Universidad Abierta Interamericana, 2015.

LECUYER, L. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: policy makers, paradigmas e categorias de ação pública. In: WORKSHOP ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, ATORES NA AGRICULTURA BRASILEIRA. Anais... Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 4-5 out. 2012. mimeo.

MALUF, R.; SCHMITT, C.; PRADO, B. *Estado de arte de las políticas para la agricultura familiar en los países del MERCOSUR Ampliado*: retos de la región en el Año Internacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena. Rio de Janeiro: Ceresan; Coprofam; Oppa, 2014.

MARTINEZ, H.; SOTOMAYOR, O.; NAMDAR-IRANI, M. Chile: más de 50 años de apoyo a la agricultura familiar. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Eds.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José: Cepal, 2015. p. 113-136.

MARZIN, J.; BETANCOURT, T. L.; ALMAGUER, N. Cuba: fin de la marginalización histórica de las agriculturas familiares? In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Eds.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José: Cepal, 2015. p. 193-210.

MASSARDIER, G.; SABOURIN, E. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, v. 4, n. 2, p. 83-100, 2013.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Colômbia. Resolución 267/2014. Crea el Programa de Agricultura Familiar. Bogotá: MADR, 2014.

NIEDERLE, P. A. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre governos e movimentos sociais. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 24, n. 2, p. 569-603, 2016.

\_\_\_\_\_.; ALMEIDA, L. A nova arquitetura dos mercados para produtos orgânicos: o debate da convencionalização. In: \_\_\_\_\_.; VEZZANI, F. M. (Orgs.). *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013. p. 23-67.

NOVOA, B. Abastecimiento alimentaria de los programas sociales a través del Sistema de Contratación Pública del Ecuador. In: BORTH, J. P.; ARGANDONA, B. E. (Orgs.). *Las compras públicas: alternativa de mercado para a agricultura familiar campesina?* La Paz, Bolívia: AVSE, 2014. p. 163-197.

ODEPA - RecabarrenP . 2014. Agricultura orgánica nacional à junio de 2014, Santiago de Chile, ODEPA/MINAGRI, Agosto de 2014, HYPERLINK "http://www.odepa.gob.cl".

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). *Family farming in Latin America & the Caribbean, 2012-2015*. Roma: FAO, 2012.

\_\_\_\_\_. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a La Alimentación à Asamblea General de las Naciones Unidas*. Genebra, Suíça: ONU, 2010.

PEREZ, F. J.; FREQUIN-GRESH, S. Nicaragua: perspectivas de las políticas de agricultura familiar. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Eds.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José: Cepal, 2015. p. 261-291.

RAMOS, A. et al. El desarrollo institucional de la agricultura familiar en el MERCOSUR: La experiencia de la REAF. In: SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. (Eds.). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*. Santiago, Chile: FAO, 2014. p. 473-496.

REUNIÓN ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR. *Informe anual de evaluación de los registros de agricultura familiar de los estados partes*. XX REAF, Caracas, 2013.

RIELLA, A. Las organizaciones rurales y el proceso de integración regional. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 20, n. 15, p. 75-86, 2002.

SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: SEMINÁRIO SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA. *Anais...* Brasília: MDA, 2014. mimeo.

SABOURIN, E.; DE TORRES, M. F.; ARBELETCHE, P.; MASSARDIER, G.; COURDIN, V.; MORALES, H.; TOURRAND, J. F. Politiques publiques et élevage en Uruguay: premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial. *Revue Vertigo*, v. 15, n. 1, 2015. Disponível em: <http://vertigo.revues.org/16125>. Acesso: 15 fev. 2017.

SABOURIN, E.; SAMPER, M.; MASSARDIER, G. Políticas públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo latinoamericano? In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 595-616.

SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Eds.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José: Cepal, 2015.

SALAZAR, A. V.; SAENZ, F.; MONTERO, D. Z.; LE COQ, J. F. Costa Rica: desafíos y políticas públicas para la AF. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Eds.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José: Cepal, 2015. p. 163-191.

SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. (Eds.). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*. Santiago, Chile: FAO, 2014.

SANCHEZ, A.; VELOSO, N.; RAMIREZ, A. Agricultura familiar y compras públicas: innovaciones en la agenda de la seguridad alimentaria y nutricional. In: SALCEDO, S.; GUZMAN, L. *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*. Santiago, Chile: FAO, 2014.

SCHMITT, C.; GRISA, C. Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. In: NIEDERLE, P. A.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F. M. (Orgs.). *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013. p. 215-265.

SCHNEIDER, Sérgio; CASSOL, Abel. A agricultura familiar no Brasil. Reporte sobre la agricultura familiar en América Latina. *Projeto de Análisis de pobreza y desigualdad rural en América Latina*. Porto Alegre/Brasil, FIDA/Rimisp, 2013, 69 p.

SILVA, C. A. *II Programa Regional de Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão da Política de Compras Públicas da Agricultura Familiar da Reaf*. Documento Técnico. Brasília: MDA; FAO, 2014a.

SILVA, C. A. *Projeto técnico para a realização do IV Curso de Formação para Jovens Rurais da Reaf*. Documento Técnico. Brasília: MDA; FAO, 2014b.

VEIGA, J.E. *Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec, 1991.

# As políticas em favor da agroecologia na trajetória do Ministério do Desenvolvimento Agrário: uma mirada retrospectiva

*Claudia Job Schmitt*

Este artigo tem por objetivo analisar as dinâmicas de institucionalização da agroecologia como enfoque capaz de orientar as políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar e para a promoção do desenvolvimento rural no espaço de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Parte-se da ideia de que os processos de inovação em políticas públicas envolvem encadeamentos complexos que se estabelecem em diferentes níveis, mobilizando atores, interesses (muitas vezes conflitivos), visões de mundo e instituições. No caso específico da agroecologia, falamos de processos de mudança política e institucional que emergem como parte de um movimento de crítica às formas de agricultura e modos de organização do sistema agroalimentar disseminados internacionalmente a partir da segunda metade do século XX, desafiando, portanto, configurações sociais e tecnológicas historicamente estabelecidas.

A trajetória de afirmação da agroecologia como um campo de investigação e de intervenção técnica e social no Brasil tem como referência um conjunto diferenciado de expressões de contestação aos impactos sociais e ambientais gerados pela modernização conservadora da agricultura que ganham visibilidade pública com o processo de redemocratização do país. Nos anos 1980, a defesa das chamadas “tecnologias alternativas” galvanizou a atuação das redes de ativismo político e engajamento profissional que se organizaram em torno desse tema, aglutinando pesquisadores, extensionistas, organizações não governamentais (ONGs) e lideranças dos movimentos sociais. Na década de 1990, a agroecologia passou a ser incorporada como uma referência conceitual e metodológica no âmbito das organizações da sociedade civil, influenciando, ainda que de forma pontual, alguns espaços de formulação de políticas públicas.

Sem desconhecer esse percurso mais longo através do qual a agroecologia foi se constituindo como um quadro de interpretação e ação capaz de influenciar o debate público,<sup>1</sup> é importante reconhecer que a afirmação dessa abordagem como um conjunto de princípios e de metodologias capaz de orientar a construção e a implementação de políticas públicas voltadas para a agricultura e o desenvolvimento rural no Brasil constitui um fenômeno relativamente recente, emergindo, sobretudo, a partir dos anos 2000.

Entre os fatores que contribuíram para que esse enfoque ganhasse força nas arenas públicas, adentrando os espaços de formulação de políticas públicas, cabe mencionar: a constituição de redes de atores<sup>2</sup> com crescente

1 Em um estudo que toma como objeto de análise a construção coletiva da ação pública no âmbito da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil (Pnapo), Kalil de Jesus (2016) identifica a agroecologia como um projeto político, tomando como referência a definição empregada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Para esses autores, um projeto político pode ser definido como um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade. O projeto político orienta a ação dos diferentes sujeitos, não apenas no que diz respeito à construção de estratégias, mas também expressando, veiculando e produzindo significados integrados a matrizes culturais mais amplas (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 40-41).

2 Dependendo do ponto de vista, essas redes podem ser percebidas como uma coalizão de defesa, nos termos propostos por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Sabatier e Weible (2007) e Weible, Sabatier e McQueen (2009). Esses autores destacam a importância das crenças e das informações técnico-científicas na estruturação das coalizões, adotando uma visão processual acerca da constituição desses agrupamentos. Contudo, as redes de agroecologia também podem ser vistas, pelo menos em alguma medida, como comunidades de práticas, ou seja, comunidades de pessoas engajadas em processos coletivos de aprendizagem e que tendem a desenvolver um repertório compartilhado de conceitos, experiências e ferramentas, operando como um sistema de aprendizado social (WENGER, 2000).

expressão no plano nacional e que passaram a pautar, em diferentes contextos, a construção de políticas em favor da agroecologia; o progressivo enraizamento dessas redes em um amplo conjunto de iniciativas locais voltadas para o exercício prático da agroecologia, frequentemente designadas pelos próprios atores como “experiências em agroecologia”; a circulação de ativistas engajados na promoção da agroecologia como enfoque técnico e social em diferentes espaços institucionalizados de participação social relacionados às políticas públicas, como gestores públicos, conselheiros, consultores ou detentores de cargos comissionados;<sup>3</sup> relevância adquirida pela problemática ambiental e pelo conceito de desenvolvimento sustentável como referências no debate público internacional, junto com a retomada das discussões acerca da segurança alimentar global; a vitória, em 2002, da coalizão política liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para a Presidência da República, processo que esteve associado não apenas a uma expansão significativa do volume de recursos destinados ao fortalecimento da agricultura familiar, mas também à estruturação de todo um leque de instrumentos de políticas públicas direcionados a esse segmento.

No espaço político e institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), as primeiras iniciativas de incorporação de uma perspectiva agroecológica às políticas coordenadas pelo ministério estavam vinculadas ao lançamento, em 2003, do 1º Plano Safra da Agricultura Familiar. Esse plano previa a elevação em até 50% dos limites de crédito de custeio e investimento para agricultores atendidos pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), grupos C e D.<sup>4</sup> Diferentes componentes, direta ou indiretamente vinculados ao enfoque proposto pela agroecologia, estiveram presentes nos sucessivos Planos Safra elaborados pelo MDA até sua derradeira edição em 2016/2017.<sup>5</sup> Nesta versão, ainda coordenada pelo extinto MDA, o Plano Safra instituiu, entre outras medidas, o financiamento de operações de custeio a juros reduzidos (2,5% ao ano) para alimentos produzidos em sistemas de produção de base agroecológica.

Neste trabalho, optamos por eleger as políticas coordenadas pelo MDA no período 2003/2004 a 2015/2016 como foco principal de nossa análise. Cabe reforçar, no entanto, que as dinâmicas associadas à incorporação de uma perspectiva agroecológica às políticas de desenvolvimento rural no horizonte de tempo analisado transcendem o espaço político e institucional de atuação desse ministério. Merece destaque, nesse sentido, a criação, em 2012, da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo). Essa iniciativa, de caráter interministerial, potencializou o envolvimento de diferentes órgãos da administração pública federal na formulação e implementação de políticas em favor da agroecologia. Como veremos adiante, o MDA participou do grupo de trabalho interministerial (GTI) responsável pela elaboração da política, que teve à frente o Ministério do Meio Ambiente (MMA), e posteriormente assumiu a coordenação da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo).

As reflexões aqui apresentadas se encontram ancoradas em esforços de investigação empírica desenvolvidos entre 2013 e 2016 através de dois projetos de pesquisa financiados pelo CNPq e pela Faperj.<sup>6</sup> A coleta de dados de campo envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e integrantes de organizações da sociedade civil envolvidos na formulação e no monitoramento de políticas em favor da agroecologia, bem como a análise de diferentes documentos oficiais (avaliações, relatórios, cartilhas, entre outros) publicados pelo MDA.

3 Para uma discussão mais aprofundada acerca da experiência brasileira da participação social, ver, por exemplo, Dagnino (2004a); Dagnino (2004b); Avritzer (2008); Lopez e Pires (2010); Pires (2011); Silva (2011), entre outros.

4 Os grupos C e D do Pronaf incluíam, na época, agricultores familiares com renda bruta anual entre R\$ 2.000,00 e R\$ 14.000,00, no caso do grupo C, e de R\$ 14.000,00 a R\$ 40.000,00 no grupo D (BRASIL, 2003; DESER, 2003).

5 O MDA foi extinto pelo governo Michel Temer através da Medida Provisória nº 726, publicada em 12 de maio de 2016. As atribuições adstritas a esse ministério foram transferidas inicialmente para o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Posteriormente, através do Decreto 8.865, de 29 de setembro de 2016, ficou definida a vinculação da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) à Casa Civil da Presidência da República.

6 Referimo-nos aqui aos projetos Agroecologia, Políticas Públicas e Transições Sociotécnicas: Ampliação de Escala de Redes Territoriais Voltadas à Promoção de uma Agricultura de Base Ecológica, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e Agroecologia, Territórios e Políticas Públicas: Dinâmicas de Ampliação de Redes Sociotécnicas Voltadas à Promoção de uma Agricultura de Base Ecológica, desenvolvido com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

O texto foi organizado buscando explorar três eixos de discussão inter-relacionados. A primeira seção procura resgatar, em linhas gerais, o percurso através do qual as ideias agroecológicas foram sendo traduzidas no debate público brasileiro relacionado ao desenvolvimento rural. Em sintonia com a abordagem proposta por Lascoumes (1996), partimos do pressuposto de que as atividades cognitivas envolvidas na incorporação das ideias agroecológicas como um quadro de ação capaz de orientar a intervenção governamental não podem ser dissociadas dos processos de mobilização e negociação envolvidos na construção da ação pública. Buscamos, portanto, reunir elementos que nos permitissem analisar não apenas os pressupostos que inspiraram a construção de um “olhar agroecológico” sobre as políticas de desenvolvimento rural, mas também compreender as dinâmicas de circulação dessas ideias. Voltamos aqui nosso olhar particularmente para as décadas de 1990 e 2000, período que coincide com a criação de boa parte das políticas públicas operacionalizados pelo MDA. A segunda parte do texto toma como objeto as interfaces que foram sendo estabelecidas entre as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e promoção do desenvolvimento rural e o enfoque proposto pela agroecologia através de diferentes instrumentos de intervenção governamental. Destaca-se, já de antemão, a natureza multilinear desse processo, ou seja, o fato de que as ideias agroecológicas tenham adentrado os espaços de formulação de política do MDA por diferentes caminhos e de que sua incorporação tenha sido marcada por avanços e descontinuidades. Nas considerações finais, buscamos sistematizar um conjunto de questões que emerge a partir dessa mirada retrospectiva em um esforço por dialogar não apenas com pesquisadores interessados no tema, mas também com gestores públicos e ativistas engajados na construção de políticas públicas em favor da agroecologia. O trabalho retoma algumas ideias já apresentadas em trabalhos anteriores,<sup>7</sup> privilegiando, no entanto, como foco de observação e análise, o espaço institucional do MDA e o campo de relações mais diretamente vinculado às dinâmicas desse ministério.

## A tradução das ideias agroecológicas em um enfoque de política pública no espaço de atuação do MDA

Como já observado, o processo de tradução das “ideias agroecológicas” no debate público brasileiro tem suas raízes na década de 1980, mais precisamente nas redes de engajamento e ativismo político em favor das chamadas “tecnologias alternativas”. No início dos anos 1990, essas redes passaram a incorporar progressivamente a abordagem sistêmica proposta pela agroecologia, participando ativamente dos debates ocorridos durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Unced 1992), sobretudo no espaço do Fórum de Organizações Não Governamentais (ONGs) brasileiras.

Não é nossa intenção retomar as discussões acerca da trajetória da agroecologia no Brasil nas últimas décadas.<sup>8</sup> Interessa-nos, sobretudo, compreender as dinâmicas relacionadas à incorporação das “ideias agroecológicas” nas políticas voltadas para a agricultura familiar, particularmente no espaço de atuação do MDA.

Um primeiro elemento a ser destacado diz respeito às relações estabelecidas entre o Estado e as organizações da sociedade civil no ambiente político dos anos 1990. Em um contexto marcado simultaneamente pelo processo de redemocratização do país e pelo ajuste estrutural das economias na América Latina, verifica-se, como sugere Dagnino (2004a, 2004b, 2004c), uma confluência perversa entre dois projetos distintos de construção das relações sociedade-Estado. De um lado, um projeto democratizante voltado para o alargamento da cidadania com forte ancoragem nas lutas da sociedade civil em oposição ao regime militar. De outro, um projeto neoliberal que “se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil” (DAGNINO, 2004c, p. 96). A perversidade estaria colocada no fato de que ambos os projetos, embora apontando para direções distintas e mesmo contraditórias, demandavam a presença de uma sociedade civil ativa e propositiva (DAGNINO, 2004c, p. 96-97).

Considerando os objetivos deste trabalho, nos parece importante refletir sobre as repercussões desses distintos projetos no meio rural brasileiro. Incorporando, em boa medida, o quadro analítico proposto por Dag-

7 Particularmente em Schmitt (2016).

8 Sobre esse tema, ver: Petersen e Almeida (2006); Luzzi (2007); Picolotto e Piccin (2008); Bensadon (2016), entre outros.

nino (2004a) e procurando, ao mesmo tempo, refletir acerca do papel do rural no desenvolvimento nacional, Delgado (2010) chama atenção para a emergência, nos anos 1990, de dois projetos diferenciados para o rural brasileiro: o projeto neoliberal do agronegócio, “pautado fundamentalmente pela expansão da agricultura de exportação estruturalmente complementar ao ajustamento constrangido à globalização” (DELGADO, 2010, p. 57) e um projeto democratizante, presente nas lutas pela reforma agrária e por um desenvolvimento rural ancorado na agricultura familiar. Importante observar, no entanto, que esse último projeto passou a incorporar em seu processo de construção outros atores sociais, abarcando um conjunto diferenciado de protagonistas: mulheres, jovens, pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais, entre outros (DELGADO, 2010, p. 57).

No que se refere especificamente às organizações sociais mais diretamente engajadas na promoção da agroecologia, os anos 1990 foram marcados pela implantação de um conjunto diversificado de programas e ações, na sua grande maioria de pequena escala, desenvolvidos em nível local e regional. Verifica-se, ao mesmo tempo, um esforço crescente de articulação em rede dessas experiências em nível estadual, interestadual e regional. Essas ações eram financiadas, em boa medida, com recursos da cooperação internacional e contavam com o envolvimento não apenas das chamadas organizações sociais de assessoria ao desenvolvimento, mas também de sindicatos de trabalhadores rurais (STRs), movimentos sociais e comunidades de base vinculadas à Igreja católica, contando também com a presença, em determinados contextos, da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB).

A Rede PTA,<sup>9</sup> estruturada nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste do país, constituiu-se como uma referência nesse esforço de articulação das iniciativas locais de promoção da agroecologia em nível regional e nacional, animando diferentes processos relacionados à construção do conhecimento agroecológico e pautando, em boa medida, os debates em torno do tema. Registra-se o surgimento, também, nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, de diversas experiências de base voltadas para o manejo ecológico da Amazônia e do Cerrado desenvolvidas em conexão com redes e organizações da sociedade civil com atuação em nível regional, mas também, principalmente no caso da Amazônia, por intermédio de projetos de cooperação internacional. Destaca-se aí o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) implementado pelo Ministério do Meio Ambiente, sobretudo através de seu componente Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA).

Ao voltarmos nosso olhar para os anos 1990, chama atenção não apenas a capilarização das iniciativas locais de promoção da agroecologia, mas também as conexões estabelecidas por essas experiências com os movimentos sociais, com investigadores e técnicos vinculados aos órgãos governamentais de pesquisa e extensão e com um conjunto delimitado de políticas públicas que se destacam pelo seu caráter inovador.

Em um esforço por inventariar programas e ações de política pública relacionados à agroecologia implantados entre 1985 e 2002, a tese de Moura (2016) resgata: (i) a política de abastecimento alimentar implementada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre entre 1989 e 1992, que resultou na estruturação de feiras ecológicas e na instalação de um Centro de Referência em Agroecologia; (ii) a estruturação do Sistema Integrado de Produção Fazendinha Agroecológica, implantado através da parceria estabelecida entre a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa – unidade Agrobiologia), a Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro (Pesagro) e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); (iii) o Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA), executado através da parceria estabelecida pelo governo brasileiro com agências de cooperação internacional, particularmente com a cooperação alemã no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), tendo como objetivo fomentar ações inovadoras protagonizadas pelas organizações da sociedade civil voltadas para o desenvolvimento sustentável nos biomas Amazônia e mata Atlântica; (iv) a regulamentação dos sistemas orgânicos de produção agropecuária, processo que foi coordenado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e que se iniciou em meados da década de 1990; (v) a implementação, na região Sul do Brasil, do Programa de Tecnologia e Desenvolvimento Rural

<sup>9</sup> A Rede Projeto Tecnologias Alternativas ou Rede PTA se estruturou no Brasil a partir de 1983, vinculando-se, originalmente, à organização não governamental Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase). Estimulou, desde seu nascitudo, a sistematização das práticas de agricultura alternativa desenvolvidas pelos agricultores, bem como a criação dos Centros de Tecnologias Alternativas (CTAs). Em 1988, já se encontrava presente em 10 estados brasileiros (PETERSEN e ALMEIDA, 2006). Constituiu-se, também, como um espaço de engajamento de toda uma geração de jovens profissionais e estudantes, sobretudo do campo das ciências agrárias, na crítica ao modelo tecnológico internacionalizado pela revolução verde e na promoção das chamadas “tecnologias alternativas”.

Sustentável, com participação de entidades governamentais e não governamentais; (vi) a organização, em Porto Alegre, da Conferência Tecnologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, que se constituiu como um marco no diálogo entre as organizações da sociedade civil e as entidades públicas de ensino, pesquisa e extensão; (vii) a implantação, na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) do Rio Grande do Sul, de um amplo conjunto de iniciativas voltadas para a incorporação de um enfoque agroecológico às ações de assistência técnica e extensão rural desenvolvidas pela empresa; (viii) o Projeto Lumiar, que se constituiu como uma experiência emergencial de descentralização dos serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) coordenados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) incorporado, em alguma medida, uma abordagem um pouco mais sensível à participação dos agricultores, ainda que não necessariamente agroecológica; (ix) a estruturação da Rede Agroecologia Rio, projeto implantado no período 1998-1999 com recursos da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e da Faperj que envolvia entidades governamentais e não governamentais e tinha como foco o desenvolvimento da agricultura orgânica.

Como se pode perceber a partir dos programas e ações inventariados por Moura (2016) e listados no parágrafo anterior, na década de 1990, houve algumas experiências relevantes, ainda que dispersas, de incorporação de um enfoque agroecológico pelas políticas públicas, envolvendo um conjunto heterogêneo de ações no campo da pesquisa, da extensão, da organização de mercados de produtos orgânicos, da conservação de biomas ameaçados pelo desmatamento, entre outras. Com exceção talvez do PDA, tratava-se, no entanto, de ações geralmente localizadas no tempo e/ou no espaço, com alcance político e institucional bastante restrito.

Cabe refletir, nesse contexto, acerca das conexões estabelecidas entre as ações desenvolvidas pelas redes de promoção da agroecologia e as dinâmicas políticas e organizacionais voltadas para a construção do chamado projeto alternativo de desenvolvimento rural liderado pelas organizações sociais do campo, particularmente pelo movimento sindical.

A consulta a uma série de documentos produzidos no final dos anos 1990 e início dos anos 2000<sup>10</sup> parece indicar que, ainda que as “ideias agroecológicas” estivessem, em certa medida, presentes na agenda do movimento sindical voltado para a construção de um projeto alternativo de desenvolvimento, elas não se constituíam como um elemento central nesse debate. Isso não significa que não fossem pautadas por determinadas lideranças, seja em função dos vínculos estabelecidos com iniciativas locais de promoção da agroecologia, seja em função de um debate mais regionalizado, como no caso da Amazônia.

Temas como a ampliação das oportunidades de geração de renda para a agricultura familiar, a defesa da reforma agrária e das políticas sociais, a necessidade de ampliar a oferta de empregos e a ocupação produtiva no campo foram explicitamente incorporados ao discurso do movimento sindical a partir de meados dos anos 1990,<sup>11</sup> mas a transição para um novo modelo tecnológico na agricultura não aparece como um tema central.

A luta dos movimentos sociais rurais foi capaz, no entanto, de influenciar, pelo menos em alguma medida, a construção de novas institucionalidades. A imagem ambígua de um novo mundo rural, que ganhou espaço institucional durante o governo Fernando Henrique Cardoso como uma tentativa de responder ao acirramento dos conflitos no campo, buscou neutralizar a ação das organizações sociais do campo respondendo, em alguma medida, às suas reivindicações. O agricultor familiar surge, nesse contexto, como um ator de um “Brasil moderno” que precisa ser fortalecido através de políticas de crédito, assistência técnica e organização para o mercado. Esse processo irá desaguar na criação de um novo ministério que incorpora atribuições referentes à política fundiária e ao desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária, estendendo, ao mesmo tempo,

10 A referência a um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário já se faz presente, por exemplo, nos documentos publicados pelo Projeto de Pesquisa e Formação Sindical da CUT para o Setor Rural e a Construção de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural, também conhecido como Projeto CUT/Contag. Esse projeto foi desenvolvido pela Contag na segunda metade dos anos 1990 com o suporte de uma ampla equipe de pesquisadores. Importante destacar, no entanto, que a questão do modelo tecnológico adotado pela agricultura brasileira não aparece como um elemento central do diagnóstico elaborado pelo projeto acerca dos rumos do desenvolvimento rural no Brasil. Ver, por exemplo, Projeto CUT/Contag (1998). Disponível em: [http://docvirt.no-ip.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bibl\\_iotms&pagfis=10457](http://docvirt.no-ip.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bibl_iotms&pagfis=10457). Acesso em: 23 jun. 2017.

11 Ver, por exemplo, o texto publicado na revista Estudos Avançados em 2001 intitulado “Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável” e assinado pelo então presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Manoel José dos Santos (SANTOS, 2001).

sua atuação para esse novo segmento que emerge a partir das lutas do movimento sindical, mas também como uma construção político-acadêmica: a agricultura familiar.

O MDA foi criado por meio do Decreto 3.338, de janeiro de 2000, na qualidade de órgão da administração direta, tendo como principais esferas de competência as políticas de reforma agrária e a “promoção do desenvolvimento sustentável do setor rural, constituído pelos agricultores familiares”.<sup>12</sup> Sua criação contribuiu para o fortalecimento de uma coalizão de defesa composta por um conjunto diferenciado de atores que, diante de um cenário político e institucional mais favorável, intensificou sua atuação em favor da implantação de políticas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar e à promoção do desenvolvimento rural.

As ideias agroecológicas se fazem presentes nesse campo de debates sem se constituir, no entanto, como um referencial abrangente capaz de orientar as políticas públicas. A título de ilustração, vale lembrar as discussões travadas a partir do texto *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. O documento, elaborado por José Eli da Veiga, professor da Universidade de São Paulo (USP), com a colaboração de vários pós-graduandos, foi publicado pelo próprio MDA como texto para discussão e comentado, a partir de diferentes perspectivas, por três outros autores: José Graziano da Silva, Jean Marc von der Weid e Valter Bianchini.<sup>13</sup>

Na abordagem proposta por Veiga (2001, p. 5-6), o processo de redemocratização do país fez amadurecer dois projetos de desenvolvimento para o campo: (i) um projeto de caráter setorial, tendo por objetivo maximizar a competitividade do chamado agronegócio; (ii) um projeto voltado para a ampliação das oportunidades de desenvolvimento humano baseado em uma perspectiva de diversificação das economias locais e da própria agropecuária. Essa mesma posição é contestada por Graziano da Silva (2001), manifestando-se contrário à oposição agricultura patronal x agricultura familiar como dualidade capaz de descrever as dinâmicas sociais do agro brasileiro. A ideia de que a diversificação das economias locais, orientada por um processo de “modernização ecológica”, nos termos propostos por Veiga (2001), geraria inclusão social e de que a especialização fomentada pelo desenvolvimento do agronegócio reforçaria necessariamente a exclusão social também é rejeitada pelo autor. O combate à pobreza e às desigualdades no meio rural aparecem, no entanto, como um elo comum entre as perspectivas adotadas por Veiga (2001) e Graziano da Silva (2001).

Não é nossa intenção reproduzir em detalhe as argumentações apresentadas pelos autores envolvidos nesse debate. Gostaríamos apenas de destacar que as perspectivas adotadas por cada um deles na construção desse “novo rural” são muito diferenciadas, passando pela pluriatividade, as políticas de geração de renda e a valorização das atividades não agrícolas no meio rural, pela diversificação das economias rurais e a valorização da biodiversidade, com a utilização, inclusive, das biotecnologias, e também pela agroecologia, apresentada por Weid (2001) como perspectiva capaz de orientar a construção de um novo modelo tecnológico para a agricultura.

Mesmo considerando que, nos últimos 16 anos, o campo de controvérsias acerca dos rumos do desenvolvimento rural no Brasil sofreu importantes alterações, é preciso reconhecer que muitas das questões presentes no debate público no início dos anos 2000 ainda permanecem em aberto. É fundamental, ao mesmo tempo, destacar que a existência de um ministério específico, com atribuições voltadas para a promoção do desenvolvimento agrário, permitiu que esse debate avançasse não apenas em termos teóricos, mas como exercício concreto de construção de políticas públicas. A agroecologia, embora constituísse, inicialmente, uma referência para um número reduzido de atores sociais, estava presente no debate relacionado aos rumos do desenvolvimento rural travado na primeira metade dos anos 2000. E a circulação de ideias agroecológicas, que se intensifica no âmbito

12 Ver Decreto 3.338/2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3338.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3338.htm). Acesso em: 15 jan. 2017. A partir de 2003, o MDA assumiu também a responsabilidade pela demarcação e pela titulação de terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos. Em 2009, recebeu novas atribuições, passando a exercer, em caráter extraordinário, competências relativas à regularização fundiária na Amazônia Legal.

13 No período em que foi lançada a publicação, os autores estavam vinculados às seguintes instituições: José Graziano da Silva atuava como professor titular na Universidade de Campinas (Unicamp); Jean Marc von der Weid era coordenador do Programa de Políticas Públicas da organização não governamental Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA); Valter Bianchini era pesquisador do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (Deser) e doutorando em Meio Ambiente e Desenvolvimento na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Esses autores, na sua diversidade de enfoques, têm como elementos em comum um posicionamento favorável à construção de um projeto alternativo de desenvolvimento para o rural brasileiro, a valorização da agricultura familiar e o envolvimento direto na construção de políticas públicas para além de uma atuação de caráter meramente acadêmico.

do MDA a partir do primeiro governo Lula, possibilitou, através de diferentes processos, que esse enfoque fosse incorporado, ainda que de forma fragmentada, a diferentes instrumentos de políticas públicas.

## A incorporação de “ideias agroecológicas” aos instrumentos de política pública direcionados à agricultura familiar

Em seus 16 anos de existência, o MDA se afirmou, na estrutura pública do governo federal, como um espaço estratégico de construção e de implementação de um conjunto diferenciado de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, tendo como carro-chefe o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O Ministério passou a coordenar, sobretudo a partir de 2003, a formulação e a implantação de um conjunto diversificado de instrumentos de políticas públicas, mantendo, entre 2004 e 2016, uma estrutura institucional baseada em três secretarias: a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).<sup>14</sup> A seguir, buscaremos reconstituir, em linhas gerais, a trajetória de incorporação das “ideias agroecológicas” nos instrumentos de políticas públicas coordenados pelo MDA.

Conforme observado por Méndez, Bacon e Cohen (2013), a agroecologia abarca, como campo de conhecimento, uma ampla diversidade de interpretações e aplicações. Algumas de suas vertentes mantêm uma perspectiva centrada na incorporação dos princípios da ecologia ao manejo dos sistemas agrícolas, guardando uma relação de fidelidade com as formas de produção do conhecimento científico institucionalmente estabelecidas, sobretudo no campo das ciências naturais. O recurso a um enfoque sistêmico é orientado, nesse caso, principalmente pelas apropriações da teoria sistêmica da ecologia e da agronomia. Outra linhagem de pesquisadores e praticantes da agroecologia tem procurado estabelecer um diálogo com as ciências sociais, a economia ecológica, entre outros campos do conhecimento científico, buscando intensificar, além disso, suas interações com outras formas de conhecimento (indígena, local, experiencial).

De acordo com esses autores, a agroecologia teria evoluído, ao longo das últimas décadas, através de um engajamento com “cientistas sociais, comunidades agrícolas e sistemas de conhecimento não científicos”, de uma abordagem fundamentalmente ancorada na ecologia e na agronomia (predominante nos anos 1970) para um enfoque transdisciplinar e participativo que busca contribuir para a transformação do sistema agroalimentar numa perspectiva de sustentabilidade (MÉNDEZ, BACON e COHEN, 2013, p. 7-8). No entanto, como sugere Wezel, a agroecologia pode ser entendida simultaneamente como uma ciência, um movimento, uma prática (WEZEL et al., 2009), podendo até mesmo ser percebida, em muitos contextos, como um modo de vida.

No que se refere especificamente às políticas de fortalecimento da agricultura familiar implementadas no Brasil, a categoria que se impôs como principal referência, capaz de articular dimensões econômicas, sociais e ambientais relacionadas ao desenvolvimento rural, foi a de desenvolvimento sustentável. Posteriormente, por diferentes caminhos e de forma bastante descontínua, a agroecologia foi ganhando expressão como enfoque de políticas públicas, sem se tornar, no entanto, uma abordagem dominante no âmbito das políticas de fortalecimento da agricultura familiar ou mesmo das políticas de reforma agrária e assentamentos rurais.

A referência ao desenvolvimento sustentável como objetivo a ser alcançado pelas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar aparece, ainda que de forma pouco desenvolvida, no próprio decreto de criação do Pronaf, em 1996. O Pronaf foi o primeiro instrumento de política pública no Brasil direcionado especificamente à agricultura familiar, constituindo-se como um programa de financiamento operacionalizado por bancos públicos, em parceria com o governo federal, com base em formas de pagamento e taxas de juros diferenciadas. O art. 1º do decreto de criação do Pronaf estabelece:

[...] fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de forma a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda (BRASIL, 1996).

<sup>14</sup> Ver Decreto 5.033/2004. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5033-5-abril-2004-531552-publicacaooriginal-13506-pe.html>. Acesso em: 26 jun. 2017.

No Sul do Brasil, o movimento sindical ligado à Central Única dos Trabalhadores (CUT) já incorporava em sua agenda, ainda que de forma mais pontual, temas e questões ligados à agroecologia, sobretudo em função das relações estabelecidas com ONGs de assessoria vinculadas à Rede PTA. Essas organizações desenvolviam, em diferentes municípios e regiões, um trabalho de assessoria técnica e social implementado, em muitos casos, em parceria com os sindicatos de trabalhadores rurais (STRs). Cabe mencionar também, no caso específico da Amazônia, uma convergência de esforços envolvendo diferentes organizações da sociedade civil na construção de modelos diferenciados de financiamento e que acabaram convergindo na criação do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar (Proambiente) (MATTOS, 2011). Percebia-se, já naquele momento, a inadequação de determinados desenhos de política pública que tomavam como referência a agricultura familiar modernizada do Sul do Brasil para o contexto amazônico. O Proambiente buscava combinar, em um mesmo instrumento de intervenção governamental, ações voltadas para a assistência técnica, o planejamento territorial, o planejamento na escala das unidades produtivas, o pagamento de serviços ambientais, entre outras (MATTOS, 2011, p. 733-735). O programa acabou se extinguindo em função de seu limitado suporte político-institucional, mas foi um exercício importante de formulação de novos modelos de financiamento para a agricultura familiar.

O Pronaf se estabeleceu, ao longo de sua trajetória, muito mais como um programa de crédito do que como uma política pública de promoção do desenvolvimento rural (CARNEIRO, 1997; GRISA, 2012), o que não significa que não tenha contribuído para impulsionar uma série de programas e ações de caráter mais abrangente. O programa foi capaz de se afirmar, ao longo do tempo, como eixo estruturador das políticas de fortalecimento da agricultura familiar em função do montante de recursos investido, da sua grande capilaridade e pelo fato de mobilizar, na sua operacionalização, recursos humanos e capacidades operacionais para além do aparato institucional do MDA, com destaque para a estrutura disponibilizada por diferentes agentes financeiros (sobretudo os bancos públicos) e por uma rede de instituições de assistência técnica e extensão rural.

O modelo agrícola estimulado pelo Pronaf tinha como principais objetivos o aumento da produtividade, a profissionalização dos agricultores e a incorporação de tecnologias convencionais (CARNEIRO, 1997; GRISA, 2012, p. 142). Os agricultores familiares foram enquadrados como “periféricos”, “em transição” ou “consolidados”. O acesso ao crédito rural e a incorporação de novas tecnologias inscrevem-se na matriz original do programa como o caminho privilegiado para que os agricultores “em transição”, particularmente, pudessem se consolidar do ponto de vista econômico, aumentando sua renda e suas possibilidades de permanência no meio rural.

A partir do início do governo Lula, verifica-se nitidamente o fortalecimento do Pronaf, com a criação de linhas diferenciadas e o aporte de um volume significativo de recursos, montante que foi se ampliando ao longo do tempo (Grisa, 2017). Nesse mesmo cenário, é possível identificar o surgimento, particularmente no espaço de atuação do MDA, mas também no do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), entre outros, de programas e ações de políticas públicas que passaram a incorporar, de diferentes maneiras, a promoção da agroecologia entre os seus objetivos. Esse processo coincide com um movimento mais geral de criação e reformulação de diferentes instrumentos de intervenção governamental voltados especificamente para a agricultura familiar, a exemplo do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), do Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros. Merece destaque, no que diz respeito à incorporação da agroecologia como enfoque de política pública, a retomada das ações de assistência técnica e extensão rural (Ater) desenvolvidas pelo governo federal.

A nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, lançada em 2004 e coordenada pelo MDA, passou a incorporar, em seus princípios e diretrizes, a referência à agroecologia e aos métodos participativos de extensão rural, processo que se desdobrará em uma série de desafios no sentido de (re)orientar as práticas dos agentes de Ater nessa perspectiva. A tradução do enfoque agroecológico no âmbito da Pnater fomentou, por parte do MDA, um primeiro esforço de sistematização do enfoque agroecológico como um quadro de referência no âmbito das políticas públicas. No documento intitulado *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)*, que busca organizar os princípios e diretrizes que orientam a nova política de assistência técnica e extensão rural, a agroecologia aparece como um princípio orientador da ação governamental, devendo a Pnater

“adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia” (BRASIL, 2004).

Inúmeras dificuldades foram enfrentadas no sentido de amparar a inovadora proposta da Pnater em um conjunto de instrumentos de intervenção capazes de promover, em um curto espaço de tempo, o conjunto de mudanças almejadas pela política. As possíveis formas de articulação da “nova Ater” com outros instrumentos de política pública, particularmente com o Pronaf, principal instrumento de ação governamental dirigido à agricultura familiar, foram, ao longo do tempo, um foco de tensão (DIESEL, DIAS e NEUMANN, 2015). A construção de conexões entre a nova Ater e a pesquisa agrícola se manteve, durante toda essa trajetória, como um desafio. Apesar desses obstáculos, o processo de institucionalização dos serviços públicos de Ater como uma política voltada para o fortalecimento da agricultura familiar e da promoção da agroecologia teve continuidade, dando um passo importante com a publicação da Lei de Ater.

A Lei 12.188, Lei de Ater, sancionada em janeiro de 2010, incorporou boa parte dos princípios e diretrizes que vinham orientando a nova Ater desde 2004/2005, conferindo-lhes, no entanto, uma base jurídica mais sólida. Nos termos da Lei, a assistência técnica e extensão rural (Ater) é definida, de forma bastante abrangente, como um serviço de educação não formal, de caráter continuado no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais.<sup>15</sup> Desenvolvimento rural sustentável, gratuidade, qualidade, acessibilidade, adoção de metodologias participativas e dos princípios da agricultura de base ecológica, equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia, contribuição para a soberania e a segurança alimentar e nutricional foram incluídos, no art. 3º, como parte integrante dos princípios da Pnater.

A legislação aprovada regulamenta também uma série de procedimentos no que diz respeito ao repasse de recursos para atividades de Ater, assegurando a contratação de instituições ou organizações, públicas ou privadas, sem fins lucrativos para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural. Sua regulamentação e operacionalização, por intermédio de diferentes dispositivos legais, trouxe, no entanto, uma série de desafios.

De acordo com as diretrizes estabelecidas pela Pnater em 2004, o enfoque agroecológico deveria se constituir como uma orientação geral dos serviços de Ater.

A tradução das “ideias agroecológicas” através do instrumento chamada pública revelou-se, no entanto, uma difícil tarefa. Aplicam-se aqui claramente as observações de Lascoumes e Les Galès, segundo as quais os instrumentos de ação pública “organizam relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e dos significados de que são portadores” (LASCOUMES e LES GALÈS, 2004, p. 13).

Os condicionantes impostos pela chamada pública ao trabalho dos técnicos criavam inúmeros obstáculos à incorporação de um enfoque agroecológico em sua prática. Por parte das ONGs com atuação na promoção da agroecologia, diversos problemas foram detectados já na primeira geração de chamadas públicas lançada depois da aprovação da Lei de Ater: (i) as vinculação das chamadas a um público muito extenso, demandando a contratação de um grande número de técnicos para participar de um projeto cuja continuidade não estava garantida; (ii) o descompasso existente entre a área de atuação estabelecida pelo MDA e o espaço de incidência das redes e organizações de agricultores familiares que atuavam na promoção do desenvolvimento rural sustentável em cada uma das regiões, o que fazia com que as organizações tivessem de concorrer a um mosaico de chamadas sem nenhuma garantia de que poderiam vencer o certame; (iii) ampliação das exigências relacionadas à execução e à comprovação de atividades individuais de assistência técnica. Avaliava-se que as visitas individuais exigidas pelas chamadas demandavam (e ainda demandam) muito tempo das equipes e não correspondiam, necessariamente, às melhores estratégias metodológicas a serem adotadas em muitas situações; (iv) a padronização de procedimentos metodológicos. Observou-se que as chamadas padronizavam procedimentos metodológicos tais como diagnósticos, visitas técnicas, reuniões de planejamento, dias de campo, definindo suas formas de aplicação em termos de número e tempo de duração, o que dificultava a adequação das várias metodologias à realidade

15 Lei 12.188/2010. Disponível em: <http://www.agricultura.al.gov.br/cedafra/documentacao/ater-decreto-7.215-de-15-de-junho-de-2010-dou-16-06-2010/Lei%2012.188%202010.pdf/view>. Acesso em: 26 jun. 2017.

vivida pelos agricultores familiares em sua diversidade; (v) a descontinuidade dos serviços de Ater, imposta pelas chamadas.

Os diversos problemas associados à operacionalização das chamadas levaram à constituição, a partir de 2012, como um desdobramento da I Conferência Nacional sobre Assistência Técnica e Extensão Rural, de um grupo de trabalho misto para elaborar chamadas para projetos de Ater. As novas chamadas tiveram como foco projetos de sustentabilidade e agroecologia, o que levou a questionamentos por parte das organizações da sociedade civil vinculadas às redes de agroecologia tendo em vista que a ideia original era de que o conjunto das atividades de Ater deveria se orientar por um enfoque agroecológico. Entretanto, a elaboração de chamadas com focos específicos acabou se caracterizando, na interpretação de Búrigo et al. (2015, p. 525), em “um exercício interessante, que permitiu avanços significativos na flexibilização metodológica dos projetos de Ater”.

No campo da pesquisa, foi aprovado, em 2006, no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o *Marco Referencial em Agroecologia*. O documento tinha como objetivo consolidar uma “estratégia de institucionalização de uma abordagem agroecológica na Embrapa” (EMBRAPA, 2006, p. 12). Essa estratégia envolvia o diálogo com o público interno e externo à instituição, incluindo organizações de agricultores familiares e diferentes movimentos sociais, a capacitação de pessoal e a formação, na Embrapa, de uma rede de projetos de pesquisa e extensão. O novo marco referencial contribuiu para potencializar diferentes ações relacionadas à agroecologia no âmbito da empresa, com destaque para a criação, em 2012, de um portfólio de projetos de pesquisa que tinha como foco o desenvolvimento de sistemas de produção de base ecológica (SANTOS e DIAS, 2014).

A penetração das “ideias agroecológicas” no espaço governamental não se restringiu, no entanto, ao Poder Executivo, às políticas de fortalecimento da agricultura familiar coordenadas pelo MDA ou aos órgãos de pesquisa e extensão. A centralidade atribuída, sobretudo no primeiro mandato de Lula, à questão da fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, motivando a reinstalação, ainda em 2003, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), contribuiu para reforçar as interfaces existentes entre “agricultura familiar”, “agroecologia” e o “direito humano a uma alimentação saudável e adequada”. A incidência dessas novas ideias não esteve restrita, no entanto, ao Consea, influenciando também outros conselhos de políticas públicas, a exemplo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Condraf), possibilitada, inclusive, pela circulação de pessoas entre esses diferentes espaços.

Importante destacar, no entanto, que as interações estabelecidas entre atores estatais e organizações da sociedade civil em torno do tema não estiveram restritas a um conselho ou espaço governamental específico, envolvendo toda uma dinâmica conversacional e de circulação de pessoas e organizações da sociedade civil em diferentes espaços de interlocução com o governo federal com resultados variáveis e, por vezes, bastante fragmentados, envolvendo adaptações “pró-agroecologia” em programas governamentais específicos, publicação de editais de projetos e chamadas públicas com foco nessa temática, entre outros avanços. A criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), em 2012, possibilitou, nesse sentido, um salto de qualidade ao institucionalizar, com a criação da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), uma arena específica de diálogo em torno do tema.

Cabe observar, ao mesmo tempo, que o crescimento vertiginoso do agronegócio, elevando o Brasil a uma posição de liderança no consumo de agrotóxicos, junto com as fortes pressões sobre as terras ocupadas por camponeses e povos e comunidades tradicionais, geradas pela expansão de uma agricultura empresarial, pelo avanço da mineração e pela implantação de grandes projetos de desenvolvimento, intensificaram, sobretudo a partir do segundo governo Lula, as tensões relacionadas ao modelo dualista adotado pelos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), empenhados em apoiar, simultaneamente, a agricultura familiar e o agronegócio.

Para além das contradições entre projetos distintos de desenvolvimento para a agricultura e para o meio rural, e tendo em vista os objetivos deste trabalho, parece-nos importante reforçar que a eleição da coalizão de forças liderada pelo PT para o governo federal ampliou a possibilidade de que ativistas, com maior ou menor vinculação ao campo agroecológico, passassem a ocupar cargos de gestão nos ministérios e a participar, de forma mais sistemática, de determinados conselhos – com destaque para o Consea e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) –, fazendo-se presentes em um número expressivo de reuniões técnicas, oficinas e fóruns de discussão relacionados às políticas públicas.

No caso analisado, não se trata, portanto, apenas da nomeação de militantes ou ativistas para cargos de gestores, mas de um processo conversacional mais amplo, envolvendo, como sugerem os próprios Comerford, Almeida e Palmeira (2014, p. 76), uma comunidade de interpretação que se fortalece, inclusive, na sua agregação nesses espaços híbridos sociedade-Estado. Esse movimento de circulação de pessoas e de significados, reforçado pelo protagonismo assumido por diferentes organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas, teve, como um de seus efeitos, a produção de um diálogo mais intenso e frequentemente conflituoso em torno da incorporação da agroecologia como enfoque de política pública. Possibilitou também que as “ideias agroecológicas” adentrassem os espaços de formulação e acompanhamento de políticas públicas.

No âmbito da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do MDA, as interfaces estabelecidas com um enfoque agroecológico marcaram fortemente a Pnater, influenciando também alguns mecanismos específicos do Pronaf direcionados ao financiamento de sistemas produtivos orgânicos ou agroecológicos, mas sem alterar de modo mais profundo sua estrutura, que se manteve focada em produtos como a soja, o milho e o café (GRISA, 2017). Os programas de compras públicas, particularmente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), operacionalizados através de desenhos de implementação de caráter interministerial (mas com participação do MDA através da SAF), contribuíram também para impulsionar a diversificação dos sistemas produtivos e, em menor proporção, a aquisição de produtos orgânicos ou agroecológicos (PORTO, 2016; GRISA, 2017).

No âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), o financiamento de ações mais diretamente relacionadas à agroecologia ficou submetido, ao que tudo indica, às demandas apresentadas pelos colegiados territoriais, responsáveis pela elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. A agroecologia alcançou, no entanto, bastante visibilidade em eventos públicos de relevância para a Secretaria, a exemplo dos Salões Nacionais dos Territórios Rurais, que tinham por objetivo apresentar as experiências desenvolvidas no contexto dos territórios rurais ao público em geral. No âmbito da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), a agroecologia manteve-se, ao que tudo indica, como uma pauta secundária.

## Considerações finais

Este artigo buscou refletir sobre as dinâmicas recentes de institucionalização das “ideias agroecológicas” em instrumentos de políticas públicas, considerando a sua relação com as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção do desenvolvimento rural coordenadas pelo MDA. A criação desse ministério, no início dos anos 2000, teve como pano de fundo a intensificação das lutas sociais no campo e a construção política e institucional do agricultor familiar como uma categoria no âmbito das políticas públicas. O debate público em torno da construção de uma estratégia alternativa de desenvolvimento para o meio rural brasileiro, capaz de se contrapor à imagem de um rural “produtivista” dominado pelas grandes cadeias do agronegócio, possibilitou a conformação de um projeto democratizante cujos contornos foram definidos de forma bastante ampla, tendo como perspectiva a realização de uma reforma agrária, o reconhecimento das chamadas “terras tradicionalmente ocupadas”, a valorização da agricultura camponesa e familiar, a garantia dos direitos sociais e o acesso aos mercados e a um conjunto diferenciado de políticas públicas. A crítica aos impactos sociais e ambientais do modelo tecnológico propagado pela Revolução Verde não chegou a se desdobrar, no entanto, em uma estratégia articulada de transição para uma “nova agricultura”. Ao longo de sua trajetória, a institucionalidade do MDA foi influenciada por uma diversidade de enfoques e estratégias que produziram, em diferentes momentos da história, efeitos diferenciados sobre as políticas públicas.

As “ideias agroecológicas” podem ser vistas, nesse sentido, como expressão dessas múltiplas redes de influência, ganhando força na medida em que foram capazes de ampliar seu espaço de circulação, engajando novos atores e gerando novas elaborações. Sua incorporação aos quadros de ação dos movimentos sociais, fenômeno de grande relevância, é, no entanto, relativamente recente. As políticas de fortalecimento da agricultura familiar datam, por sua vez, da década de 1990, ou seja, de um período em que a agroecologia ainda era uma abordagem restrita a um pequeno círculo de técnicos e agricultores. Não é de estranhar, portanto, que a agroecologia não tenha se constituído como um enfoque capaz de influenciar o arranjo institucional e os mecanismos de operação do Pronaf. Os novos instrumentos de políticas públicas voltados para o fortalecimento da agricultura familiar

institucionalizados, sobretudo, durante os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores foram construídos tendo como referência central o Pronaf, que se manteve como eixo central do *mix* de políticas públicas coordenado pelo MDA. Verifica-se, no entanto, sobretudo a partir de 2003, o surgimento de uma nova geração de políticas públicas (GRISA e SCHNEIDER, 2014), de caráter inovador, que buscou romper, de diferentes maneiras, com uma abordagem setorial do desenvolvimento rural, centrada na melhoria da produtividade agrícola. Destaca-se também o crescente reconhecimento, pelas políticas públicas, da diversidade de atores sociais presente no mundo rural brasileiro.

Mas é importante reconhecer que a capacidade das “ideias agroecológicas” de influenciar o desenho e a formulação de políticas públicas se manifestou de forma muito diferenciada e, muitas vezes, descontínua. Entre os desafios enfrentados pela coalizão de atores engajada na promoção da agroecologia, cabe mencionar: (i) a sistematização da abordagem agroecológica como enfoque de política pública capaz de orientar a ação do Estado (e suas relações com as organizações da sociedade civil) nos mais diferentes contextos; (ii) a incorporação dos princípios da agroecologia aos instrumentos de políticas públicas, desafio evidenciado pela experiência da Pnater; (iii) a coordenação entre diferentes instrumentos de políticas públicas que buscam atender, na sua especificidade, um conjunto heterogêneo de demandas sociais, muitas das quais não dialogam necessariamente com os princípios da agroecologia; (iv) a inexistência, nos diferentes territórios, de arranjos políticos e institucionais consolidados capazes de produzir as adequações necessárias dessas políticas à realidade econômica, social e ambiental das agriculturas familiares existentes nas diversas regiões do Brasil.

O desenho adotado pela Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), com seus espaços de planejamento e participação – incluindo aí a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo) e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), coordenada pelo MDA –, buscou romper com as dinâmicas de fragmentação e especialização que caracterizaram, em muitas situações, a incorporação das “ideias agroecológicas” aos instrumentos de políticas públicas. Trata-se aqui de uma política recente, cujos efeitos deverão ser avaliados ao longo do tempo. É fundamental, no entanto, reforçar que a existência de um ministério voltado especificamente para a temática do desenvolvimento agrário, dotado de espaços institucionais e mecanismos diversos de participação social foi fundamental para que as inovações aqui apresentadas pudessem se efetivar. Em termos mais gerais, cabe ainda enfatizar que, conforme sugerido por Jean Marc von der Weid em seu texto de 2001, a questão tecnológica na sustentabilidade da agricultura brasileira continua como uma questão chave a ser enfrentada (WEID, 2001, p. 60). Estamos, ao que tudo indica, mais bem equipados para fazer frente a esse desafio, tendo como subsídio a experiência social acumulada nas últimas décadas.

## Referências

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BENSADON, L. S. *Tecendo projetos políticos*: a trajetória da Articulação Nacional de Agroecologia. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais). Seropédica, RJ: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2016.

BÚRIGO, A. C.; SCHMITT, C. J.; MONTEIRO, D. et al. Agroecologia: experiências e conexões na relação campo-cidade. In: CARNEIRO, F. F.; AUGUSTO, L. G. S.; RIGOTTO, R. M. et al. (Orgs.). *Dossiê ABRASCO*: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. v. 1. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. p. 500-547.

BRASIL. *Decreto n. 1.946*. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e dá outras providências. Brasília, 28 jun. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm). Acesso em: 1 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Plano Safra para a Agricultura Familiar 2003-2004*. Produzindo alimentos para um Brasil sem fome. Brasília: MDA, 2003.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Brasília: MDA/SAF/Dater, maio 2004.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 8, p. 70-82, 1997.

COMERFORD, J.; ALMEIDA, L. S.; PALMEIRA, M. O mundo da participação e os movimentos rurais: entre mobilizações, espaços de interlocução e gabinetes. In: LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. (Orgs.). *Movimentos sociais e esfera pública*: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados, inesperados. Rio de Janeiro: Cbae, 2014. p. 66-87.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Comp.). *La Cultura de las crisis Latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 2004a. p. 195-2016.

\_\_\_\_\_. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Política & Sociedade*, n. 5, p. 139-164, 2004b.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces; Universidad Central de Venezuela, 2004c. p. 95-110.

\_\_\_\_\_.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Ciesas, 2006.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: \_\_\_\_\_. (Coord.). *Brasil rural em debate*. Brasília: Condrad/MDA, 2010. p. 28-78.

DESER. *Análise do Plano Safra para a Agricultura Familiar 2003/2004*. Curitiba: Deser, 2003. Disponível em: [http://www.deser.org.br/pub\\_read.asp?id=62](http://www.deser.org.br/pub_read.asp?id=62). Acesso em: 20 jan. 2017.

DIESEL, V.; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S. Pnater (2004-2014): da concepção à Materialização. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

GRAZIANO DA SILVA, J. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DE DESENVOLVIMENTO (NEAD). *José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: MDA; CNDRS; Nead, 2001. p. 5-52. (Textos para Discussão, 2).

GRISA, C. A agricultura familiar nas políticas para a agricultura familiar. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. (Orgs.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: MDA, 2017. p. 290-313.

GRISA, C. *Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil*: produção e institucionalização das ideias. Tese (doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Seropédica, RJ: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2012.

\_\_\_\_\_.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, n. 52, n. 1, p. S125-S146, 2014.

KALIL DE JESUS, L. *Une construction collective de l'action publique: La Politique Nationale d'agroécologie et de productionbiologique au Brésil*. Mémoire de Master. Paris: Université Sorbonne-Nouvelle Paris III, Institute des Hautes Études de L'Amérique Latine (Master 2 Recherche – Mention Science Politique), 2016.

LASCOUMES, P. Rendre gouvernable: de la “traduction” au “transcodage”. L’analyse des processos des changement dans les réseaux d’action publique. In: CHEVALIER, J. et al. (Eds.). *La gouvernabilité*. Paris: PUF, 1996. p. 325-338.

LASCOUMES, P.; LES GALÈS, P. L’action public saisi par ses instruments. In: \_\_\_\_\_. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses des Sciences Po, 2004. p. 11-44.

LOPEZ, F.; PIRES, R. C. R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: IPEA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 565-585.

LUZZI, N. *O debate agroecológico no Brasil*: uma construção a partir de diferentes atores sociais. Tese (doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Seropédica, RJ: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2007.

MATTOS, L. A análise do Proambiente como política pública federal para a Amazônia Brasileira. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 28, n. 3, p. 721-749, set.-dez 2011.

MÉNDEZ, V. E.; BACON, C. M.; COHEN, R. Agroecology as a transdisciplinary, participatory and action-oriented approach. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 37, n. 1, p. 3-18, 2013.

MOURA, I. *Agroecologia na Agenda Governamental Brasileira*: trajetórias no período 2003-2014. Tese (doutorado em Inovação). Seropédica, RJ: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária, 2016.

PETERSEN, P. F.; ALMEIDA, S. G. de. *Rincões transformadores*. Trajetória e desafios do movimento agroecológico brasileiro – uma perspectiva a partir da Rede PTA. Rio de Janeiro, mar. 2006.

PICOLOTTO, E. L.; PICCIN, M. B. Movimentos camponeses e questões ambientais: positivação da agricultura camponesa? *Revista Extensão Rural*, UFSM, v. XV, n. 16, p. 5-36, 2008.

PIRES, R. C. R. *Efetividade das instruções participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

PORTO, S. A agroecologia e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Carta Maior*, 14 jun. 2016. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/A-agroecologia-e-o-Programa-de-Aquisicao-de-Alimentos-PAA-3/36284>. Acesso em: 31 out. 2016.

PROJETO CUT/CONTAG. 1998. *Desenvolvimento e sindicalismo*. São Paulo: CUT; Contag, 1998.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SANTOS, M. J. Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 225-238, 2001.

SANTOS, N.; DIAS, T. Embrapa: da sua origem a uma visão agroecológica. *Cadernos de Agroecologia*, v. 9, n. 3, p. 1-5, 2014.

SCHMITT, Claudia Job. A transformação das “ideias agroecológicas” em instrumentos de políticas públicas: dinâmicas de institucionalização e contestação de novas ideias nas políticas para a agricultura familiar. *Política & Sociedade*, v. 15, ed. especial, p. 16-48, 2016.

SILVA, M. K. Sociedade civil no Brasil: institucionalização e/ou contestação. *Em Debate*, n. 3, p. 37-43, 2011.

VEIGA, J. E. et al. *O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Convênio Fipe-IIICA (MDA/CNDRS/Nead), 2001. (Textos para Discussão, 1).

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and variations: taking stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WEID, J. M. von der. Qual estratégia para o desenvolvimento rural? In: NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DE DESENVOLVIMENTO (NEAD). *José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: MDA; CNDRS; Nead, 2001. p. 53-70. (Textos para Discussão, 2).

WENGER, E. Communities of practice and social learning systems. *Organization*, v. 7, n. 2, p. 225-246, 2000.

WEZEL, A.; BELLON, S.; DORÉ, T.; FRANCIS, C; VALLOD, D.; DAVID, C. Agroecology, as a science, a movement and a practice. *Agronomy for Sustainable Development*, n. 29, p. 503-515, 2009.

# A incorporação de um enfoque agroecológico às políticas de crédito rural e de financiamento da agricultura familiar: questões para debate

Claudia Job Schmitt e Karina Kato

## Introdução

Este texto, elaborado como subsídio às discussões desenvolvidas no âmbito do Grupo Permanente de Análise de Conjuntura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tem por objetivo sistematizar um conjunto de informações e análises relacionado ao processo de incorporação de um enfoque agroecológico às políticas de crédito rural e de financiamento da agricultura familiar desenvolvidas pelo governo federal. Não se trata, propriamente, de um tema novo, mas de um debate presente na agenda política do MDA desde, pelo menos, o lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004, ganhando envergadura, no período mais recente, com a criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e a aprovação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2013-2015 (Planapo).

O trabalho não teve como objetivo realizar uma análise detalhada das políticas de crédito rural dirigidas à agricultura familiar ou um balanço de sua efetividade como instrumento de promoção de uma agricultura de base ecológica, tarefa que exigiria um esforço de pesquisa de maior fôlego. Buscou-se, no entanto, reunir um conjunto de elementos de forma a permitir uma reflexão sobre o caminho percorrido até agora no desenho e na implementação de instrumentos de política pública que visam potencializar processos de inovação social e tecnológica baseados nos princípios da agroecologia tomando as políticas de crédito e financiamento como foco de atenção. O texto foi organizado em quatro diferentes seções: a primeira procura delinear alguns elementos conceituais relacionados à incorporação da perspectiva agroecológica como abordagem capaz de subsidiar processos de inovação no campo das políticas públicas, buscando situar o crédito rural como parte de um *mix* mais abrangente de instrumentos de regulação e intervenção que buscam conformar um ambiente político e institucional favorável ao desenvolvimento de sistemas produtivos e de manejo dos recursos naturais a partir de um enfoque agroecológico. A segunda seção busca explorar, a partir de diferentes recortes, as informações disponíveis em relação ao universo de agricultores familiares engajados (ou com potencial de engajamento) em processos de transição agroecológica nas diferentes regiões do país. Mesmo considerando o caráter bastante impreciso dessas informações, julgamos importante apresentar uma análise preliminar dos dados existentes, ressaltando a necessidade de estudos mais aprofundados em relação à diversidade presente no espaço de atuação da Pnapo. A terceira parte tem por objetivo resgatar, em linhas gerais, os esforços de elaboração e de implementação de instrumentos de financiamento da agricultura familiar voltados para a promoção da agroecologia no âmbito do MDA. Especial atenção foi dada às reformulações ocorridas a partir do Plano Safra 2003/2004 no âmbito do crédito do Pronaf. Na sequência, foram analisados alguns dados disponíveis acerca da implantação desses instrumentos de financiamento à produção. A parte final do texto se dedica a mapear um conjunto de questões associadas à implementação de instrumentos de crédito e financiamento que visam potencializar, nos diferentes biomas brasileiros, a implantação e o desenvolvimento de sistemas produtivos de base ecológica.

# A incorporação de um enfoque agroecológico às políticas públicas dirigidas à agricultura familiar: alguns elementos conceituais

A referência à agroecologia como abordagem sociotécnica se encontra presente tanto no Brasil como em outras partes do mundo há várias décadas.<sup>1</sup> Experiências técnico-produtivas e de organização social inspiradas por essa abordagem estão disseminadas nos mais distintos contextos, protagonizadas por diferentes categorias de produtores familiares, agricultores urbanos e povos e comunidades tradicionais, contando com o suporte de redes e organizações da sociedade civil, pesquisadores, extensionistas, agências de cooperação e gestores de políticas públicas.

Os resultados técnicos e sociais alcançados nesses ambientes localmente situados de inovação têm sido crescentemente reconhecidos em âmbito internacional como expressões de uma trajetória alternativa de transformação da agricultura capaz de contribuir para a realização do Direito Humano à Alimentação, a erradicação da pobreza, a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais e a redução das emissões de gases de efeito estufa oriundos das atividades agropecuárias. Nesse contexto, merece destaque o informe produzido pelo relator especial da ONU pelo Direito à Alimentação, Olivier de Schutter, publicado em 2011, que faz referência à agroecologia como “um modo de desenvolvimento agrícola que não só apresenta estreitas conexões conceituais com o direito humano à alimentação, mas que, além disso, tem apresentado resultados na realização desse direito junto a grupos sociais vulneráveis em vários países” (SCHUTTER, 2011, p. 1). O documento reforça a tese de que não basta simplesmente retomar os investimentos na agricultura como resposta à crise alimentar, energética e ecológica: é preciso reorientar os sistemas de produção agrícola rumo a formas de produção que possibilitem atingir níveis satisfatórios de produtividade ao mesmo tempo que sejam respeitados princípios de sustentabilidade. A disseminação das experiências em agroecologia aparece como o principal desafio a ser enfrentado no fortalecimento dessa abordagem.

A ideia de que a agroecologia não se constitui apenas como um referencial que visa orientar processos de mudança tecnológica de pequena escala se encontra igualmente presente no texto para discussão de Stephane Parmentier, intitulado *Scaling up agroecological approaches: what, why and how?*, publicado pela Oxfam em janeiro de 2014 (PARMENTIER, 2014). Figura como uma das mensagens centrais do texto a ideia de que a agroecologia não se constitui como um conjunto específico de técnicas, mas como uma abordagem holística, orientada por princípios gerais e cuja aplicação demanda soluções adaptadas às distintas realidades locais. Esse enraizamento dos processos de geração de conhecimentos e tecnologias em diferentes contextos sociais e ambientais de implantação, ao mesmo tempo que amplia o alcance da agroecologia como uma abordagem que permite dialogar com a diversidade social, cultural e ecológica característica da agricultura familiar, também agrega uma série de desafios à incorporação desse referencial transdisciplinar, participativo e orientado à ação (MÉNDEZ et al., 2013) ao desenho e à implantação de políticas públicas, processo que exige, na grande maioria dos casos, uma padronização de procedimentos e de mecanismos de operacionalização. No entanto, países como o Brasil, Cuba e, mais recentemente, a França têm vivenciado processos bastante ricos de construção de instrumentos de políticas públicas voltados para a promoção da agroecologia e para o fortalecimento da agricultura familiar.

Diversos trabalhos têm procurado refletir acerca dos princípios, métodos e estratégias capazes de orientar políticas e ações inovadoras que potencializem processos de transição rumo a uma agricultura de base ecológica. Segundo Ranaboldo e Venegas (2004), a ampliação do escopo e da abrangência das iniciativas no campo da agroecologia envolve, fundamentalmente, três dimensões: a articulação institucional, a articulação entre sistemas de conhecimento e a articulação com os mercados. Segundo esses mesmos autores, o escalonamento “para fora”, ou seja, a replicação e a disseminação de inovações técnicas ou organizacionais é apenas uma das estratégias a serem exploradas. É possível pensar também em um escalonamento “para cima”, que busca fortalecer a estruturação de redes e arranjos institucionais de forma a facilitar processos de mudança em âmbito local, combinado a estratégias de escalonamento “para baixo”, buscando impulsionar um movimento de descentralização

1 O uso do termo agroecologia remonta às primeiras décadas do século XX (1920-1930), remetendo, já naquele momento, à aplicação dos métodos da pesquisa em ecologia às culturas agrícolas. Sobre a trajetória da agroecologia como um campo de conhecimento, ver: Hecht (1989); Gliessman (1997); Wezel et al. (2009).

de responsabilidades, projetos e iniciativas “de forma a torná-los mais flexíveis, proativos, com capacidade de resposta e contextualizados” (RANABOLDO e VENEGAS, 2007, p. 37). Os autores também chamam atenção para a possibilidade de combinação entre diferentes estratégias, reforçando que “a transferência de tecnologias ou de conhecimentos é insuficiente. Para ser exitoso, o escalonamento deve gerar processos sociais de aprendizagem e de experimentação, nos quais os camponeses desempenham um papel fundamental” (RANABOLDO e VENEGAS, 2007, p. 38).

Essas novas perspectivas buscam, portanto, se distanciar dos referenciais teóricos que orientaram os processos de internacionalização do paradigma tecnológico da revolução verde, ancorados em uma visão linear do processo inovativo baseada em uma rígida divisão de tarefas entre cientistas (responsáveis pela geração do conhecimento), extensionistas (especializados em um conjunto “genérico” de tecnologias) e agricultores (a quem caberia adotar as inovações). Com o advento desse modelo, o crédito rural, a pesquisa, a extensão e as políticas de regulação dos preços dos produtos agrícolas se constituíram nos principais instrumentos indutores dos processos de modernização tecnológica na agricultura, visando ajustar a demanda e a oferta de produtos e fatores de produção (HAYAMI e RUTTAN, 1988).

No entanto, como observam Brunori et al. (2008), as necessidades a serem atendidas através dos processos de inovação social, tecnológica e organizacional na agricultura não se limitam ao atendimento às demandas geradas pelo mercado. A construção de paradigmas alternativos de inovação agrícola e desenvolvimento rural busca, contemporaneamente, responder a um conjunto emergente de necessidades das populações urbanas e rurais relacionadas à disponibilidade de alimentos, à produção de comida saudável, à conservação dos recursos naturais, ao abastecimento de água para os grandes centros urbanos, à redução das emissões de carbono, à erradicação da pobreza, à produção de energia, entre tantas outras, em um processo que envolve atritos e esforços de convergência entre diferentes atores, colocando muitas vezes em conflito interesses públicos e privados, produtores e consumidores, a expansão de uma agricultura empresarial e o fortalecimento de uma agricultura de base familiar. O poder público precisa necessariamente dialogar com esse conjunto complexo de demandas em um esforço de coordenação de interesses.

Em termos mais concretos, a construção de um *mix* de políticas visando impulsionar processos de transição agroecológica não envolve apenas a seleção de um conjunto adequado de instrumentos passível de ser orquestrado por uma única racionalidade a ser estabelecida pelos gestores (ou, preferencialmente, em arenas públicas de concertação), gerando um processo linear através do qual determinados princípios se transformam em referenciais de políticas, desdobrando-se, sem maiores obstáculos, em um conjunto de instrumentos de intervenção.<sup>2</sup> Trata-se de um processo complexo, multinível, multiator, que avança em um ambiente institucional marcado por dependências de trajetória e efeitos de *lock in* (rigidez estrutural).<sup>3</sup>

Nesse sentido, a construção da Pnapo e do Planapo, em seu esforço para articular, em um mesmo quadro referencial, um conjunto heterogêneo de instrumentos, de atores e de políticas públicas através de um processo de debate público envolvendo diferentes organizações representa um marco importante na construção de políticas de promoção da agroecologia no Brasil. A Pnapo e, de forma mais concreta, o Planapo estabelecem uma rede de interdependências entre diferentes instrumentos de políticas públicas, entre eles o crédito rural, cabendo destacar que, no contexto dessa política, cujo escopo não se restringe aos agricultores familiares, esse instrumento não se circunscreve especificamente ao Pronaf, envolvendo também as operações de crédito implementadas através do Plano Agrícola e Pecuário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Em relação especificamente ao crédito e ao seu papel como um componente de um conjunto mais amplo de “programas e ações indutoras da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica” (BRASIL/MDA, 2013), gostaríamos de acrescentar ainda algumas observações.

Julgamos importante defender, inicialmente, a ideia de que, nos processos de transição rumo a uma agricultura de base ecológica, o crédito rural, mesmo sendo um instrumento de reconhecida importância, não cumpre o papel indutor desempenhado no arranjo de políticas públicas que impulsionou o processo de modernização

2 Uma crítica a essa visão bastante idealizada do processo de construção de um *mix* de políticas pode ser encontrada em Flanagan et al. (2010).

3 Sobre os efeitos normativos do regime tecnológico dominante sobre os processos de inovação em ciência e tecnologia, ver Vanloqueren e Baret (2009).

da agricultura no Brasil e em outras partes do mundo. Nesse novo contexto, o crédito não visa necessariamente conectar os agricultores familiares ao mercado de insumos e tecnologias, mas possibilitar uma reconfiguração do modo como os agricultores articulam, em diferentes níveis, atividades, processos, pessoas e recursos, fortalecendo sua base produtiva, ampliando suas possibilidades de reprodução econômica e social, reforçando sinergias entre processos ecológicos e processos sociais e reduzindo sua dependência em relação a recursos externos não renováveis. Diversos estudos que enfocam grupos de agricultores engajados em processos de transição agroecológica situados em regiões de agricultura modernizada característicos da região Sul do Brasil (SCHMITT, 2001; OLIVEIRA, 2007; PETERSEN, 2011), reportam, nos contextos pesquisados, mudanças bastante significativas ao longo do tempo (e em comparação com “agricultores convencionais”) no que diz respeito ao padrão de uso e aquisição de insumos agrícolas (e, consequentemente, à composição dos custos de produção) e às formas de utilização do crédito agrícola que não passam necessariamente pela não utilização do crédito, mas envolvem, segundo essas análises, um distanciamento em relação ao crédito de custeio, ao mesmo tempo que o apoio a pequenos investimentos se torna cada vez mais relevante.

O relatório *Investing in smallholder agriculture for food security*, publicado pelo High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, sugere que a ampliação da capacidade de investimento dos pequenos agricultores (*smallholders*) envolve a superação, de forma coletiva ou individual, de uma série de obstáculos associados às seguintes dimensões: (i) acesso a recursos (terra, água, força de trabalho etc.); (ii) acesso a mercados (acesso a infraestrutura de transporte, níveis muito baixos de agregação de valor aos produtos comercializados, assimetria de informações etc); (iii) acesso a instituições (reconhecimento de direitos, acesso a políticas públicas, ambiente institucional hostil). A superação dessas limitações, particularmente entre os agricultores menos capitalizados, envolve um processo contínuo de fortalecimento de estratégias produtivas e de reprodução social de forma a mobilizar diferentes ativos e fontes de recursos. Níveis elevados de acesso a insumos e a crédito não se traduzem, de forma linear, na superação desses obstáculos, podendo elevar os níveis de risco e endividamento. Nesse sentido, a qualidade dos investimentos se torna tão essencial quanto sua quantidade.

Por fim, cabe chamar atenção para a importância atribuída por diferentes autores que têm se debruçado sobre o tema da ampliação de escala das experiências em agroecologia ao financiamento de bens públicos – incluindo infraestrutura rural, pesquisa, extensão, acesso a equipamentos públicos de comercialização – em detrimento da aquisição de bens privados como fertilizantes e pesticidas, aos quais os agricultores só têm acesso uma vez subvencionados (SCHUTTER, 2011; PARMENTIER, 2014). Isso não significa, no nosso entender, que o acesso a determinados insumos (sementes de adubação verde, fosfato de rocha, variedades de plantas e animais localmente adaptados, equipamentos de irrigação e armazenamento de água de uso familiar) também não possa ser instrumental e de grande importância nos processos de transição agroecológica.

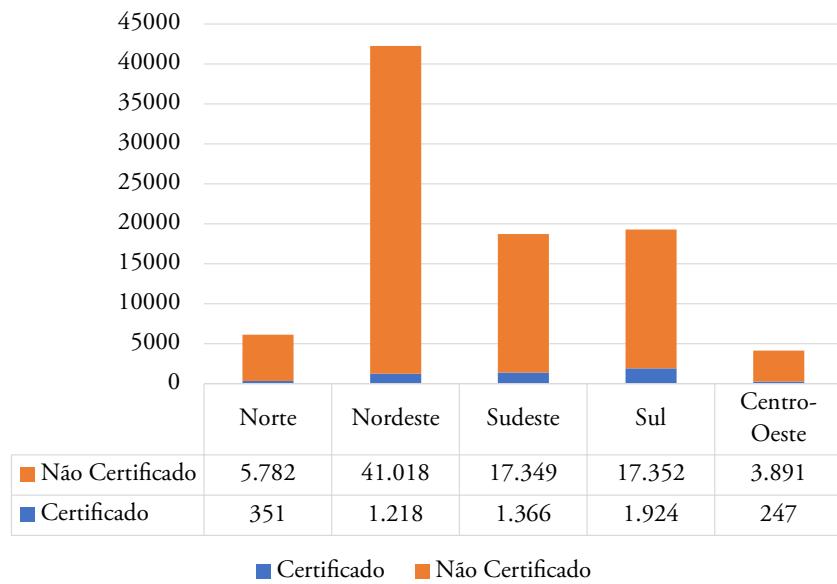
## **Política públicas voltadas para a transição agroecológica: os sujeitos retratados nas estatísticas**

A identificação das diferentes categorias de agricultores familiares engajados (ou com potencial de engajamento) em processos de transição agroecológica nos diferentes biomas brasileiros não é uma operação simples. O censo agropecuário de 2006, desenvolvido e publicado pelo IBGE, introduziu, pela primeira vez, em sua metodologia de levantamento de dados um conjunto de questões que busca conhecer e quantificar os estabelecimentos “nos quais foram adotadas práticas de produção agropecuária que não utilizassem insumos artificiais (adubos químicos, agrotóxicos, organismos geneticamente modificados pelo homem – OGM ou outros) ou outra medida para conservação dos recursos naturais e do meio ambiente” (IBGE, 2012, p. 48). Procurou ainda investigar “se a produção agropecuária era orgânica e se o estabelecimento era certificado como tal, ou se ainda estava em processo de certificação como unidade de produção orgânica” (IBGE, 2012, p. 48). Não foi enquadrado como agricultura orgânica “o sistema de produção em que o produtor, apesar de não usar adubos químicos e agrotóxicos, não tinha interesse ou desconhecia as técnicas específicas exigidas pelas instituições certificadoras de produtos orgânicos” (IBGE, 2012, p. 48). Mesmo reconhecendo as possíveis dificuldades de operacionalização dessa definição no momento do levantamento dos dados em campo, é importante reconhecer que o esforço para

incluir a “agricultura orgânica” no censo agropecuário, utilizando inclusive uma definição mais abrangente do que aquela contida na legislação que regulamenta a agricultura orgânica no Brasil,<sup>4</sup> representa um significativo avanço no mapeamento dos potenciais beneficiários das políticas de apoio à agroecologia e à produção orgânica.

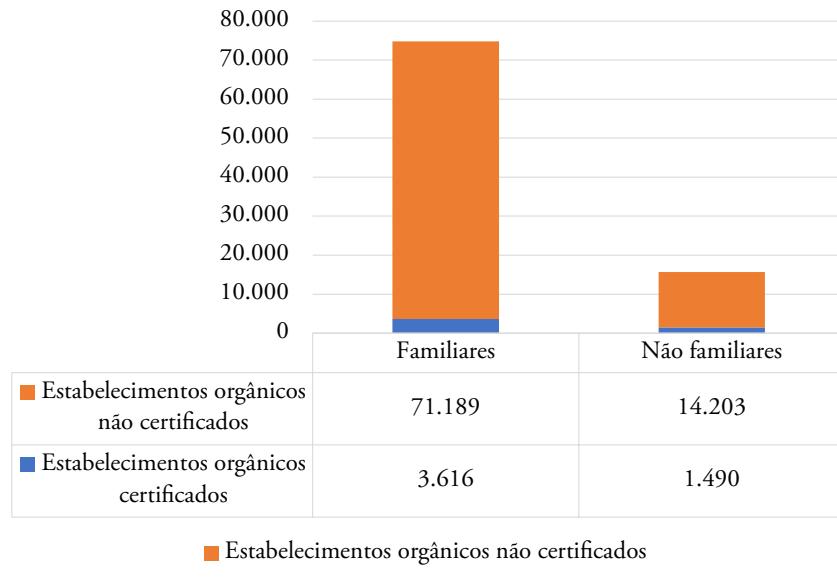
O Gráfico 1 busca sistematizar as informações referentes aos estabelecimentos enquadrados no censo agropecuário de 2006 como estabelecimentos que praticam “agricultura orgânica”, considerando estabelecimentos certificados e não certificados.

Gráfico 1. Estabelecimentos certificados e não certificados categorizados como estabelecimentos de agricultura orgânica pelo censo agropecuário 2006 nas diferentes regiões do país



Fonte: (IBGE, 2006) Banco de Dados SIDRA

Gráfico 2. Estabelecimentos familiares e não familiares, certificados ou não, enquadrados pelo censo agropecuário 2006 como estabelecimentos de agricultura orgânica



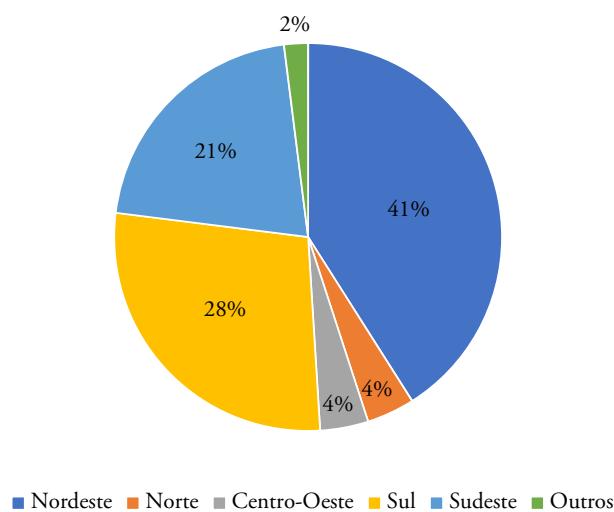
Fonte: (IBGE, 2006) Banco de Dados SIDRA

<sup>4</sup> A definição de agricultura orgânica que orientou a realização do censo pode ser caracterizada como relativamente abrangente por acompanhar, em grandes linhas, a definição jurídica consolidada na Lei 10.831/2003, mas sem preencher necessariamente todos os requisitos incorporados ao Decreto 6.323/2007, que regulamenta a referida lei.

De um universo total de 90.498 estabelecimentos enquadrados como praticantes de “agricultura orgânica”, 45,3% estavam situados na região Nordeste, com as regiões Sul e Sudeste em segundo e terceiro lugar. Desse conjunto total de estabelecimentos, 82,7% eram familiares e 17,3% não familiares. O Gráfico 2 procura mostrar a distribuição dos estabelecimentos familiares e não familiares, certificados e não certificados, enquadrados como estabelecimentos de agricultura orgânica.

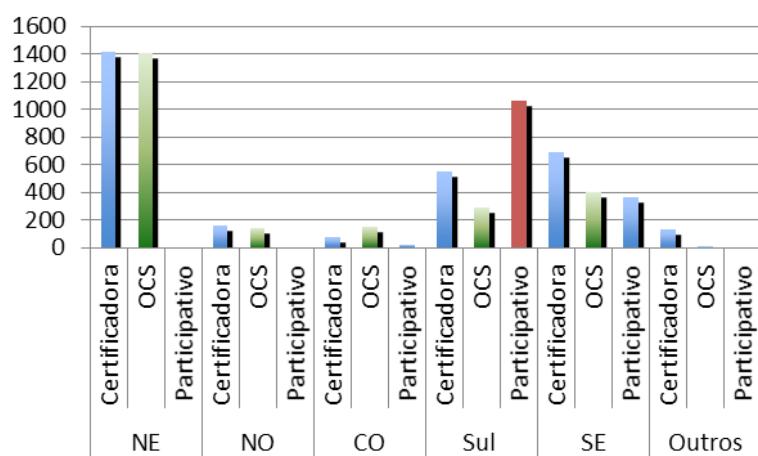
As informações relativas aos agricultores enquadrados no censo agropecuário 2006 como orgânicos e aos produtores orgânicos certificados pelo Mapa podem ser confrontadas com os dados do censo de 2006 referentes aos 3.095.358 que declararam não ter utilizado agrotóxicos no momento em que foram entrevistados. Desse total, 71% dos produtores afirmaram que não costumam utilizar agrotóxicos, 3% costumam utilizar, mas não precisaram naquele ano e 26% efetivamente utilizaram esses produtos no horizonte de tempo delimitado pela pesquisa. Ainda que o uso de agrotóxicos tenha aumentado de forma muito significativa desde 2006, inclusive entre os agricultores familiares, o dado gerado pelo IBGE serve como uma pista de que o pacote tecnológico da revolução verde não foi incorporado, em todos os seus elementos, por um vasto número de agricultores familiares nas diferentes regiões brasileiras.

Gráfico 3. Distribuição regional dos produtores de agricultura orgânica certificados pelo Mapa



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Cadastro Nacional dos Produtores Orgânicos. 2014.

Gráfico 4. Distribuição dos produtores certificados pelo Mapa por região e segundo distintos sistemas de certificação

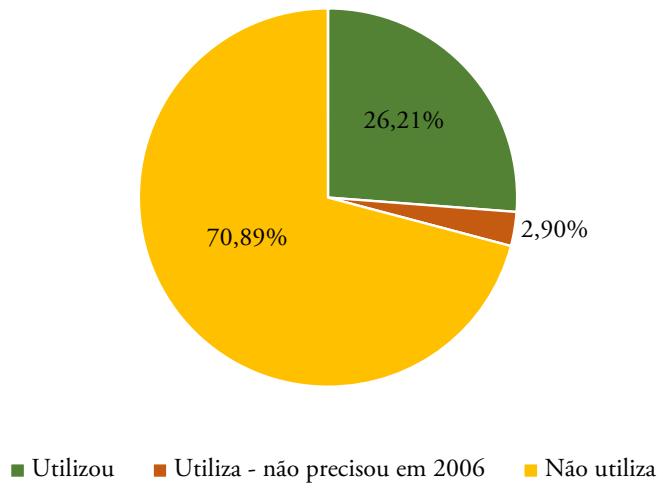


Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Cadastro Nacional dos Produtores Orgânicos. 2014.

No que se refere especificamente aos estabelecimentos de agricultura orgânica efetivamente certificados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), os dados são bem mais modestos. Consta, na base de dados consultada em 2014, um conjunto total de 6.875 estabelecimentos distribuídos por região conforme o Gráfico 3.

A maior parte desses produtores conta com a chamada certificação por auditora ou tem a conformidade orgânica de seus produtos atestada por organizações de controle social (OCS). Os sistemas participativos de certificação têm maior incidência na região Sul do Brasil, em função sobretudo da presença da Rede Ecovida de Agroecologia.

Gráfico 5. Uso de agrotóxicos entre os produtores entrevistados pelo censo agropecuário 2006



Fonte: IBGE (2012).

## A trajetória do crédito como um instrumento de promoção da agroecologia nas políticas de fortalecimento da agricultura familiar

Não faz parte dos objetivos deste trabalho fazer uma avaliação mais detalhada e abrangente do Pronaf, em suas diferentes linhas, como um instrumento de fortalecimento da agricultura familiar. O nascimento do programa marcou o surgimento do conceito de agricultura familiar como uma categoria utilizada pelas políticas públicas. As dificuldades enfrentadas pelo Pronaf no sentido de contemplar a diversidade de expressões da agricultura familiar existentes no país, sinalizando de uma forma mais efetiva a ruptura com o modelo tecnológico disseminado pela revolução verde, já foram apontadas por outros autores (CARNEIRO, 1997; GRISA, 2012). Não voltaremos, no momento, a esse tema. Buscaremos, no entanto, retomar aqui uma série de iniciativas que foram anunciadas nos diversos Planos Safra a partir de 2003 e que dialogam, de diferentes maneiras, com o fortalecimento de processos de transição agroecológica tomando como fio condutor as políticas de crédito rural.

A referência à agroecologia já aparece no Plano Safra 2003/2004, com a sinalização da possibilidade de ampliação de até 50% dos limites de financiamento de custeio e investimento para os agricultores pertencentes aos grupos C e D do Pronaf. Até onde nos foi possível mapear, esse instrumento não gerou uma demanda significativa por parte dos agricultores “agroecológicos” ou em “transição”, esbarrando, talvez, em um grande desconhecimento, tanto por parte dos agricultores quanto dos agentes de crédito, em relação a como acessar esse benefício.

Outras inovações importantes desse período e que caminham na direção de uma maior adaptação das ações de fortalecimento da agricultura familiar a um bioma específico dizem respeito às políticas de crédito e demais políticas públicas dirigidas ao semiárido. No âmbito do MDA, merece destaque a criação do Garantia

Safra,<sup>5</sup> do Pronaf Semiárido<sup>6</sup> e do Pronaf Capacitação Semiárido, voltado, à época, para o financiamento de atividades de formação de agricultores em práticas de convivência com o semiárido. As políticas de convivência com o semiárido implementadas no âmbito do MDA, mas também pelo MDS (particularmente o P1MC e o P1M2), merecem, a nosso ver, um olhar atento na medida em que possibilitam inúmeras sinergias entre políticas sociais e políticas de apoio à produção, às políticas públicas e uma rede sociotécnica de inovação com forte protagonismo dos agricultores e das organizações da sociedade civil, bem como a construção descentralizada de estruturas capazes de possibilitar a segurança hídrica das comunidades. O alcance dessas políticas tem sido bastante significativo, o que possibilitaria o aprofundamento de sinergias envolvendo um *mix* mais diversificado de instrumentos visando à potencialização dos processos de transição agroecológica.

Cabe mencionar, por fim, o Pronaf Floresta como mais um instrumento incorporado ao Plano Safra 2003/2004 com o intuito de potencializar iniciativas voltadas para o manejo sustentável dos agroecossistemas, ainda que, durante alguns anos, essa linha de crédito não tenha sido direcionada unicamente para esse fim. O Pronaf Floresta buscou incentivar o plantio de espécies florestais, apoiando os agricultores familiares na implementação de projetos de manejo sustentável de uso múltiplo, reflorestamento e sistemas agroflorestais, com disponibilização de um montante de recursos de até R\$ 1 mil pelo grupo B até R\$ 4 mil pelo grupo C e até R\$ 6 mil pelo grupo D, prazo de pagamento de até 12 anos e carência de oito anos.

Essas medidas tiveram continuidade no Plano Safra 2004/2005. Em 2005/2006, o Pronaf Agroecologia foi transformado em uma linha específica de financiamento destinada a agricultores familiares enquadrados nos grupos C e D, “que desenvolvem sistemas de produção baseados nos princípios da agroecologia ou que estão em fase de transição para a produção agroecológica.” Tornou-se possível, a partir de então, realizar até duas operações por unidade familiar. O limite por beneficiário, independentemente dos limites estabelecidos para outros investimentos amparados pelo Pronaf, foi fixado em até R\$ 6 mil para o grupo C e até R\$ 18 mil para o grupo D, com juros de 3%, prazo de reembolso de até oito anos e três anos de carência a depender da atividade e da conformação do projeto técnico.

O Pronaf Floresta sofreu também, nesse mesmo ano, modificações no sentido de atender às cadeias produtivas da moveleira, do papel e celulose, da siderurgia, entre outras, tendo sido autorizado a financiar a implantação de monocultura de árvores (silvicultura), autorização esta que seria sustada posteriormente. No caso da região Norte, os limites de atendimento através dessa linha foram ampliados em 100% em caso de utilização dos recursos do FNO, atingindo o patamar de até R\$ 8 mil para os agricultores do grupo C e até R\$ 12 mil para os agricultores do grupo D.

Na safra 2007/2008, foi estabelecida mais uma linha especial, o Pronaf Eco, dirigido às famílias dos grupos C, D e E do Pronaf com o objetivo de financiar investimentos destinados à implantação ou à recuperação de tecnologias de energia renovável (como o uso da energia solar, eólica, biomassa, miniusinas para biocombustíveis) e à substituição da tecnologia de combustível fóssil por fontes renováveis de energia nos equipamentos e máquinas agrícolas, além de outras tecnologias ambientais. Nesse mesmo ano, o Pronaf Agroecologia teve sua taxa de juros reduzida para 2% (grupos C e D), atendendo também ao grupo E, com taxas de 5,5% a.a. e financiamento de até R\$ 36 mil.

No Plano Safra 2008/2009, intitulado Mais Alimentos, verificou-se a criação de uma linha específica destinada a financiar atividades de recuperação e manejo de solos (financiamento de até R\$ 7 mil e juros de 1% a.a.). O Pronaf Eco foi fortalecido e foi anunciada a criação do Pronaf Sistêmico. Nesta última modalidade, o financiamento seria organizado com base em um Plano de Desenvolvimento Sustentável da Unidade Familiar “voltado para atividades geradoras de renda e para as questões ambientais”, com crédito orientado e supervisionado. Estava prevista, para aquele ano, a implantação de projetos (piloto) em todas as regiões do país. Ainda que não se configurasse propriamente como iniciativa de crédito, vale a pena mencionar ainda, como uma medida importante introduzida nesse mesmo Plano Safra, além da ampliação do volume de recursos destinado à assistência técnica e à extensão rural e da ampliação da pauta de produtos atendidos pela PGPAF, o lançamento de

5 Que assegurava, em 2003/2004, uma renda mínima de R\$ 475,00, em seis parcelas, para perdas a partir de 50% da safra de milho, arroz, feijão, mandioca e algodão em caso de ocorrência de seca.

6 Essa linha disponibilizava, em 2003/2004, recursos para a construção de pequenas obras hídricas como cisternas, barragens para irrigação e dessalinização. Crédito entre R\$ 1,5 mil e R\$ 6 mil, com prazo de até 10 anos para pagamento e carência de três anos.

um edital, em articulação com o CNPq e a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inclusão Social (Secis), que visava apoiar projetos de organizações estaduais de pesquisa para a produção de tecnologias voltadas para a “promoção da sustentabilidade econômica, ambiental e social da agricultura familiar”.

Ao que tudo indica, os Planos Safra 2009/2010, 2010/2011 e 2011/2012 não trouxeram novidades muito significativas, cabendo registrar, no entanto, a ampliação dos limites de recursos passíveis de serem contratados pelos beneficiários, sobretudo no Pronaf Eco e no Pronaf Semiárido.

No que tange especificamente à Ater, o Plano Safra 2012/2013 aponta para uma metodologia orientada pela ideia de Rota da Sustentabilidade. Conforme anunciado no Plano, a partir dessa safra, todas as contratações de Ater passaram a exigir orientação específica voltada para a melhoria da gestão ambiental da propriedade e para a redução do uso de agrotóxicos, com atendimento de Ater a 170 mil famílias (em práticas sustentáveis), 50 mil famílias (em sistemas agroecológicos, orgânicos e florestais) e a 120 mil famílias (Rota da Sustentabilidade), o que corresponde ao lançamento de chamadas dirigidas de Ater. Em 2013/2014, a linha Pronaf Eco foi desdobrada em outras três, Pronaf Eco, Pronaf Eco Dendê e Pronaf Eco Seringueira, com pequenas diferenças entre si no que diz respeito aos limites e às taxas de juros.

A Tabela 1 permite analisar o desempenho do Pronaf Agroecologia como uma linha de investimento no período 2005/2006-2011/2012. Nesse período, foram realizados 982 contratos com investimentos equivalentes a aproximadamente R\$ 11,4 milhões. No entanto, para os dois últimos anos, não estão disponíveis dados referentes às linhas específicas do Pronaf em função de mudanças ocorridas no sistema de coleta de dados do Banco Central (informação obtida junto à SAF). As linhas Pronaf Eco e Pronaf Floresta também não parecem ter tido um desempenho muito significativo. O Pronaf Eco propiciou o financiamento, entre 2007/2008 e 2012/2013, de 7.059 contratos com valor total de R\$ 138,6 milhões. O Pronaf Floresta financiou, entre 2004/2005 e 2012/2013, 17.843 contratos num valor aproximado de R\$ 109 bilhões.

Tabela 1. Desempenho do Pronaf Agroecologia em número de contratos no período 2005-2006 e 2010-2012

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Total de contratos
Nordeste	20	71	48	19	15	2		175
Norte	3	25	4	284	26			342
Centro-Oeste	13	20	5	16	13			67
Sudeste	5	66	52	15	11			149
Sul	18	78	82	59	11			248

Fonte: MDA

## Algumas considerações finais

Quando se resgata, numa perspectiva histórica, a trajetória de articulação entre as políticas de crédito rural em sua interface com outros programas e ações governamentais voltados para a promoção da agroecologia, um primeiro obstáculo que se oferece diz respeito à dificuldade em identificar, no conjunto total das ações do Pronaf, o montante de recursos efetivamente acessado por agricultores familiares “agroecológicos”, “orgânicos” ou em processo de transição. Entrevistas realizadas com técnicos com atuação no campo da agroecologia na região Sul do Brasil sugerem que muitos agricultores que trabalham com “agricultura orgânica”, “ecológica” ou “agroecológica” acessam recursos de custeio e investimento através das linhas convencionais do Pronaf, ainda que, sobretudo no caso do custeio, o formato de contratação (financiamento para uma única cultura) nem sempre reflete o modo como, na prática, esse recurso é aplicado. Muitos agricultores que desenvolvem em seus estabelecimentos uma agricultura de base ecológica preferem, no entanto, não trabalhar com o crédito, financiando suas atividades com recursos próprios. Por outro lado, o desempenho das linhas específicas de investimento – Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco e Pronaf Floresta – não parece indicar um grande interesse do chamado “público da agroecologia” por essas oportunidades de financiamento. Como apontado na seção 1 deste texto, o crédito, por si só, não se constitui como um elemento indutor de processos de transição agroecológica, ainda que possa atuar

como facilitador em articulação com outras políticas e na medida em que ofereça vantagens comparativas mais significativas em relação a outras oportunidades de financiamento.

Dificuldades em relação aos formatos de elaboração e contratação dos projetos, particularmente dos projetos de custeio, centrados no financiamento de uma única cultura, têm sido identificadas por diferentes técnicos que atuam no campo da agroecologia. Não foi possível esclarecer, nas conversas realizadas, se as dificuldades dizem respeito ao modo como os diferentes agentes de crédito interpretam os normativos ou se existem obstáculos operacionais maiores no que tange às regras que orientam a contratação dos projetos, tema que mereceria maior aprofundamento. O fato é que, no dia a dia da relação com os agentes de crédito, os passos necessários ao financiamento de um projeto de agricultura orgânica ou transição agroecológica são, ao que tudo indica, pouco conhecidos tanto pelos agricultores quanto por muitos técnicos de campo. As dificuldades surgidas nesse processo ou não são resolvidas (fazendo com que o crédito apareça aos olhos dos agricultores como “muito burocrático”) ou acabam fazendo com que o agricultor encaixe a sua demanda de financiamento nos formatos convencionais. Uma tensão estratégica entre as possibilidades de um “esverdeamento” das linhas do Pronaf ou a implementação de linhas específicas mais atrativas e capazes de atender às especificidades das diferentes categorias de agricultores orgânicos ou ecológicos (manejo de uma grande diversidade de culturas, utilização de insumos não convencionais, entre outras) ainda parece presente no desenho dessas políticas. Como apontamos anteriormente, merecem atenção os esforços realizados no sentido do ajuste de um conjunto de políticas para o semiárido, sinalizadores, quem sabe, da possibilidade de articulação e adaptação de instrumentos de política para os diferentes biomas. A assistência técnica e a atuação das organizações de agricultores figuram também como elos importantes, tema que mereceria um maior aprofundamento tanto no que diz respeito à metodologia de ação proposta pelas chamadas públicas quanto no que tange aos avanços e limites enfrentados na sua implementação, tendo em mente que processos de transição agroecológica não resultam, necessariamente, na contratação de projetos de crédito. Os diálogos realizados sobretudo com os técnicos que trabalham com agroecologia parecem indicar um grande interesse em torno das possibilidades de um Pronaf Sistêmico, ainda que a sua implementação tenha sido vivenciada, até agora, por um público reduzido por meio de projetos piloto.

## Referências

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, PLANAPO 2013-2015. Brasília: MDA, 2013. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/ceazinepdf/cartilha-lt\\_PLANO\\_NACIONAL\\_DE\\_AGR-379811.pdf](http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/ceazinepdf/cartilha-lt_PLANO_NACIONAL_DE_AGR-379811.pdf). Acesso em: 15/09/2017.

BRUNORI, G. et al. *Towards a conceptual framework for agricultural and rural innovation policies*. WP1 – Review of relevant conceptual frameworks and theoretical underpinnings. In-Sight – Strengthening Innovation Processes for Growth and Development. [s.l.], 2008. Disponível em: [http://www.insightproject.net/files/Rapport\\_insight\\_WP1\\_final.pdf](http://www.insightproject.net/files/Rapport_insight_WP1_final.pdf). Acesso em: nov. 2011.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 8, p. 70-82, 1997.

FLANAGAN, Kieron; UYARRA, Elvira; LARANGJA, Manuel. The ‘policy mix’ for innovation: rethinking innovation policy in a multi-level, multi-actor context. Manchester Business School Working Paper no 599, The University of Manchester, 2010.

GLIESSMAN, S. R. *Agroecology: ecological processes in sustainable agriculture*. Chelsea, Michigan: Ann Arbor Press, 1997.

GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (doutorado em Ciências Sociais). Rio de Janeiro: UFRRJ, Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2012.

HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. *Desenvolvimento agrícola: teoria e experiências internacionais*. Brasília: Embrapa, 1988.

HECHT, S. The evolution of agroecological thought. In: ALTIERI, M. A. (Org.). *Agroecology – The science of sustainable agriculture*. Boulder, Colorado: Cambridge University Press, 1989. p. 1-19.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo agropecuário 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

MENDEZ, Ernesto V.; BACON, Christopher M.; COHEN, Roseann. Agroecology as a transdisciplinary, participatory and action-oriented approach. In: MENDEZ, Ernesto V.; BACON, Christopher M.; COHEN, Roseann; GLIESSMAN, Stephen R. *Agroecology: a transdisciplinary, participatory, action-oriented approach*. New York: CRC Press, 2016. p. 1-22.

OLIVEIRA, Daniela. *Mercados e reprodução social: um estudo comparativo entre agricultores ecologistas e não ecologistas de Ipê-RS*. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Rural). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, 2007.

PARMENTIER, S. *Scaling up agroecological approaches: what, why and how?* Bruxelas, Bélgica: Oxfam-Solidarity, 2014.

PETERSEN, P. F. *Metamorfosis agroecológica*: un ensaio sobre agroecología política. [s.l.]: Universidad Internacional de Andalucía, Maestría en Agroecología: un enfoque para la sustentabilidad rural, 2011.

RANABOLDO, Claudia; VENEGAS, Carlos. Escalonando la agroecología. Procesos y aprendizajes de quatro experiencias en Chile, Cuba, Hoduras y Perú. Otawa: IDRC, 2007.

SCHMITT, C. J. *Tecendo as redes de uma nova agricultura*: um estudo socioambiental da Região Serrana do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Tese (doutorado em Sociologia). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Sociologia, 2001.

SCHUTTER, O. Agroecology and the Right to Food. In: 16TH SESSION of the United Nations Human Rights Council [A/HRC/16/49]. Report presented at... [s.l.], 8 mar. 2011. mimeo.

VANLOQUEREN, G.; BARET, P. V. How agricultural research systems shape a technological regime that develops genetic engineering but locks out agroecological innovations. *Research Policy*, n. 38, p. 971-983, 2009.

WEZEL, A. et al. Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, n. 29, p. 503-515, 2009.

# Agricultura, saúde coletiva e produção de alimentos: uma agenda para a política e a gestão públicas

*Marcelo Firpo de Souza Porto*

## Introdução: saúde pública, saúde coletiva, produção e consumo de alimentos

O objetivo deste artigo é abordar a relação entre saúde pública, produção e consumo de alimentos saudáveis e sua interface com as políticas públicas a partir da produção acadêmica realizada no âmbito da saúde coletiva brasileira, principalmente nas últimas duas décadas na área denominada saúde e ambiente. Após abordarmos a importância da produção e do consumo de alimentos para a saúde pública e a saúde coletiva, comentando a diferença de concepções destas últimas, discutiremos a importância que o tema dos agrotóxicos vem assumindo nos últimos anos.

Como veremos, a relação entre saúde e agrotóxicos vem ganhando crescente importância pelo fato de o Brasil ter se tornado, desde 2008, o principal consumidor mundial, impulsionando inúmeros estudos e articulações com a finalidade de conhecer o problema, alertar e prevenir sobre ele. Dada a conexão entre o uso intensivo de agrotóxicos e o modelo de agricultura de exportação baseada no monocultivo de grandes extensões, em particular no caso de grãos como a soja, esse tema passou a ganhar centralidade na relação entre saúde, produção e consumo de alimentos no contexto brasileiro. Para abordar essa relação, apresentamos trabalhos e dados acerca dos impactos dos agrotóxicos na saúde da população brasileira; das externalidades negativas associadas aos custos sociais decorrentes da contaminação por agrotóxicos; e, por fim, discutimos políticas públicas recentes de grande relevância que estabelecem interfaces entre a saúde pública, a agricultura, em especial a familiar, e diversos setores do governo e da sociedade, com destaque para o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e o Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara).

Antes de continuarmos, é importante esclarecer que a saúde coletiva se diferencia da conceituação internacionalmente mais reconhecida de saúde pública. Segundo Paim e Almeida Filho (1998), esta última pode ser entendida como um campo de saberes e práticas voltado para a prevenção de doenças e da incapacidade, para o prolongamento da vida e para a promoção da saúde física e mental mediante esforços sociais e comunitários. A saúde pública, na atualidade, também denominada nova saúde pública, teria quatro tarefas básicas a enfrentar: (i) a prevenção das doenças não infecciosas; (ii) a prevenção das doenças infecciosas; (iii) a promoção da saúde; (iv) a melhoria da atenção médica e da reabilitação. Para realizar tais tarefas, a saúde pública tem por base as ciências biológicas e biomédicas, assim como as ciências sociais e humanas aplicadas a populações, problemas e programas por meio de áreas específicas como a epidemiologia, o planejamento e a gestão de serviços, as diversas vigilâncias (sanitária, epidemiológica, de saúde dos trabalhadores, ambiental), entre outras.

Já a saúde coletiva é um movimento especificamente latino-americano e brasileiro que redefine e amplia a proposta da saúde pública a partir das interfaces e limites entre o biológico e o social na compreensão e investigação dos determinantes da produção social das doenças e da organização dos serviços de saúde, bem como do estudo da historicidade do saber e das práticas sobre os mesmos (PAIM e ALMEIDA FILHO, 1998). Trata-se de uma construção histórica particular no contexto da medicina social latino-americana que emerge e se frutifica a partir da década de 1970 ao questionar o papel da saúde pública em face das enormes desigualdades sociais e do déficit democrático na região.

Em 1979, foi criada, no Brasil, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e, desde então, se fortaleceram inúmeros grupos acadêmicos de natureza interdisciplinar e com forte base nas ciências sociais, influenciando inúmeras políticas públicas, inclusive a criação do Sistema Público de Saúde (SUS). Este assume como princípios finalísticos a universalidade, a equidade e a integralidade da atenção à saúde da população e, como princípios estratégicos, a descentralização, a regionalização, a hierarquização e a participação social. Nessa perspectiva, “as ações de saúde (promoção, proteção, recuperação, reabilitação) constituem uma prática social e trazem consigo as influências do relacionamento dos grupos sociais” (PAIM e ALMEIDA FILHO, 1998, p. 309).

Há, portanto, uma relação simultaneamente complementar e dialética entre a saúde pública e a saúde coletiva. Por exemplo, na perspectiva da saúde pública, o tema da alimentação e da nutrição tende a se restringir aos estudos biomédicos e epidemiológicos que analisam a relação entre alimentos e a saúde das populações, seja na produção de doenças ou na sua prevenção; ou então, à construção de políticas públicas e programas educacionais voltados para a alimentação saudável, particularmente para grupos mais vulneráveis como crianças, gestantes, idosos ou ainda portadores de doenças específicas, cujo agravamento ou prevenção tem forte relação com a alimentação. Esse é o caso de doenças como a diabetes, a hipertensão arterial, doenças do aparelho circulatório ou, mais recentemente, os vários tipos de câncer que assumiram, nas últimas décadas, uma importância crescente nos quadros de morbimortalidade de vários países.

Um campo de práticas de especial relevância na saúde pública é a chamada vigilância sanitária, especificamente a voltada para o controle da qualidade dos alimentos, seja da produção agropecuária, industrial ou mesmo dos estabelecimentos responsáveis pela preparação e venda de alimentos, como supermercados, restaurantes e padarias. Nas últimas décadas, outras áreas de vigilância em saúde têm se desenvolvido pela relevância da prevenção dos riscos associados às doenças crônicas e às chamadas causas externas (como acidentes, suicídios e homicídios), como a saúde dos trabalhadores e a saúde ambiental.

O tema da agricultura e da produção de alimentos, sob a égide da saúde coletiva, busca ser pensado a partir dos determinantes sociais, econômicos e culturais que marcam os processos saúde-doença relacionados à produção e ao consumo de alimentos. Portanto, sem negar propriamente estudos e proposições da saúde pública, nas três últimas décadas, diversas investigações e políticas públicas desenvolvidas no âmbito da saúde coletiva passaram a ampliar o enfoque do problema. Busca-se compreender como as iniquidades socioambientais e em saúde afetam o problema, bem como colocar em prática diversas políticas públicas, muitas de natureza intersetorial, que atuam na interface entre saúde pública e produção e consumo de alimentos. Duas áreas da saúde coletiva têm sido expressivas nesse processo:

1. A saúde do trabalhador, principalmente com estudos voltados para as condições de trabalho de trabalhadores rurais expostos a inúmeros riscos, em particular a exposição aos agrotóxicos (SILVA et al., 2005). A produção nessa área está em compasso com o crescimento dos movimentos sociais do campo e as demandas por atuação de profissionais de saúde e do SUS, inclusive com a estruturação da chamada vigilância em saúde dos trabalhadores. Trabalhos seminais ocorreram na análise de fungicidas com metais pesados aplicados na lavoura de cana-de-açúcar (CÂMARA et al., 1986) e no importante caso de contaminação de trabalhadores da empresa alemã Brazil Flowers no município de Barbacena, Minas Gerais. Na década de 1980, a multinacional alemã, que produzia rosas para exportação, contaminou centenas de trabalhadores, especialmente mulheres, com denúncias de casos de abortos, malformações e vários tipos de câncer. Isso gerou um movimento de trabalhadores, com o apoio de técnicos da Fundacentro, do Ministério do Trabalho e da Secretaria Estadual de Saúde, através do Programa de Saúde dos Trabalhadores, que forçou a empresa a fechar as portas em meados dos anos 1990 (PORTO, 2016).
2. A chamada área de saúde e ambiente, cujo grupo temático foi criado no âmbito da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) no ano 2000. Desde então, inúmeros profissionais vêm participando de pesquisas e na articulação de várias frentes, redes e movimentos sociais.

Mais adiante, retornaremos à discussão sobre esse último tópico, que consideramos de grande relevância para compreendermos a contribuição que a saúde coletiva vem oferecendo à análise da relação entre agricultura e produção de alimentos no país. Porém, para continuarmos, é necessário esclarecer de que modo a saúde pública e, no caso brasileiro, a saúde coletiva abordam o tema da produção e do consumo dos alimentos.

# Temáticas relevantes sobre a relação entre saúde, alimentação, nutrição e políticas públicas no Brasil

A relação entre saúde, alimentação e nutrição faz parte da agenda da saúde pública desde os seus primórdios, já que as características da alimentação podem afetar direta ou indiretamente o quadro de morbimortalidade das populações, ou seja, a forma como as pessoas adoecem e morrem (CARAHER e COVENEY, 2004). Isso ocorre em função de características como a deficiência, o excesso, a composição ou as possibilidades de contaminação química e biológica na produção e/ou no consumo dos alimentos. A relação entre saúde pública, alimentos e nutrição constitui um importante objeto de investigação e elaboração de inúmeras políticas públicas, muitas fora do setor da saúde. Portanto, a natureza complexa dessa relação demanda uma abordagem intersetorial e interdisciplinar, ou seja, capaz de integrar diferentes dimensões, como a biológica, a ambiental, a comportamental, a social, a econômica, a política e a cultural.

Nos últimos anos, diversas temáticas sobre alimentação e nutrição têm sido relevantes em termos de produção acadêmica e da construção de políticas públicas no âmbito da saúde pública brasileira, influenciadas pela história da saúde coletiva no país. A seguir, destacamos algumas.

## *Desnutrição e insegurança alimentar*

Um importante tema na saúde pública envolve a análise da desnutrição e da insegurança alimentar em grupos populacionais específicos, em especial entre os mais vulneráveis, tais como populações pobres, crianças, gestantes e idosos (ABRANTES, LAMOUNIER e COLOSIMO, 2002; CAMPOS et al., 2000), ou ainda em contextos extremos de fome como guerras, crises econômicas, desastres e seca (SALDIVA, SILVA e SALDIVA, 2010).

Nessa linha, destacam-se trabalhos que analisam a transição nutricional do Brasil nas últimas décadas a partir de estudos que indicam o rápido declínio da prevalência de desnutrição em crianças, ao mesmo tempo que ocorre uma elevação, em ritmo ainda mais acelerado, da prevalência de sobre peso ou obesidade em adultos (BATISTA FILHO e RISSIN, 2003).

A transição nutricional, em contextos como o brasileiro, pode ser caracterizada como a presença, nos mesmos domicílios ou comunidades, de múltiplos e complexos fatores como a desnutrição, a deficiência de micronutrientes, o excesso de peso e outras doenças crônicas não transmissíveis relacionadas aos alimentos. Tal fenômeno exige, segundo Coutinho, Gentil e Toral (2008), um modelo de atenção à saúde pautado na integridade do indivíduo e centrado na promoção da saúde, ou seja, na mudança das condições de vida e no acesso a políticas públicas que reduzam a vulnerabilidade dessas populações.

## *A Estratégia Global para Alimentação, Atividade Física e Saúde da OMS*

A influência da qualidade dos alimentos na prevenção e promoção da saúde tem sido uma preocupação global da Organização Mundial de Saúde, que, em sua 57ª Assembleia, realizada em 2002, aprovou o documento *Estratégia Global para Alimentação, Atividade Física e Saúde*. O texto incentiva países a desenvolverem políticas e programas nacionais voltados para a prevenção de doenças crônicas com base no consumo de alimentos saudáveis (BARRETO et al., 2005).

Em diversos países, inclusive no Brasil, guias alimentares para a população têm sido construídos e difundidos como ferramentas de política de saúde com o objetivo de prevenir diferentes problemas e doenças crônicas como a obesidade, doenças cardiovasculares, a diabetes, a osteoporose e o câncer (SICHIERI et al., 2000; COUTINHO, GENTIL e TORAL, 2008). Tais guias são uma resposta a inúmeras projeções que indicam um crescimento epidêmico, nas próximas décadas, de doenças não transmissíveis como as cardiovasculares, as neoplasias e a diabetes tipo 2 nos países em desenvolvimento.

## *Segurança alimentar e nutricional e o Guia Alimentar para a População Brasileira*

Como consequência dos dois tópicos anteriores, cresce no Brasil e em boa parte do mundo a abordagem da segurança alimentar e nutricional no campo da saúde pública, compreendida como a garantia do “direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo” (MALUF, MENEZES e MARQUES, [s.d.], p. 4).

Seguindo essa abordagem, o Ministério da Saúde brasileiro lançou, em 2006, o *Guia alimentar para a população brasileira*, com uma segunda edição em 2014 (BRASIL, 2014). O guia compreende cinco capítulos que abordam questões como os princípios e a escolha dos alimentos saudáveis, encerrando com a indicação de 10 passos para uma alimentação adequada. Alguns trechos se referem especificamente ao modelo de agricultura, alertando para a relevância e a crescente fragilidade dos sistemas alimentares centrados na

agricultura familiar, em técnicas tradicionais e eficazes de cultivo e manejo do solo, no uso intenso de mão de obra, no cultivo consorciado de vários alimentos combinado à criação de animais, no processamento mínimo dos alimentos realizado pelos próprios agricultores ou por indústrias locais e em uma rede de distribuição de grande capilaridade integrada por mercados, feiras e pequenos comerciantes (BRASIL, 2014, p. 19).

Ao mesmo tempo, adverte também que ganham força os sistemas alimentares baseados em monoculturas fornecedoras de matérias-primas para a produção de alimentos industriais ultraprocessados, com uso intensivo de agroquímicos e sementes transgênicas, os quais podem acarretar diversos riscos para a população.

Mais adiante, o guia incentiva o consumo de alimentos como arroz, feijão, milho, mandioca, batata e vários tipos de legumes, verduras e frutas que, além de comporem um cardápio considerado saudável, estimulam a agricultura familiar e a economia local, “favorecendo assim formas solidárias de viver e produzir, contribuindo para promover a biodiversidade e para reduzir o impacto ambiental da produção e distribuição dos alimentos” (BRASIL, 2014, p. 31). Em termos da aquisição de alimentos, o guia chega a mencionar a importância de os consumidores participarem de

grupos de compras coletivas, formados com vizinhos ou colegas de trabalho, [...] para a compra de alimentos orgânicos da agricultura de base agroecológica, dando preferência aos produtores e comerciantes que vendem alimentos *in natura* ou minimamente processados e, mais ainda, àqueles que comercializam alimentos orgânicos (BRASIL, 2014, p. 107).

Há, portanto, um incentivo à agricultura familiar, orgânica e agroecológica como estratégia de promoção da saúde da população. Trata-se de um grande avanço, pelo fato de o Ministério da Saúde reconhecer a importância da agricultura familiar e recomendar fortemente o consumo de variedades de produtos *in natura*, minimamente processados, como política de saúde, relacionando tal recomendação ao fortalecimento da agricultura familiar, que seria a mais apropriada para o fornecimento dos alimentos considerados mais saudáveis.

### ***O Sistema Único de Saúde (SUS) e as políticas de saúde de interesse para a agricultura, a produção e o consumo de alimentos***

O Sistema Único de Saúde (SUS), uma construção estratégica do movimento pela reforma sanitária articulado com inúmeros movimentos da sociedade civil e centrais sindicais, tem como marco de sua consolidação a Constituição de 1988. Trata-se de uma política pública de extrema importância na história recente do país, que marca o processo de democratização e inclusão social da população brasileira. Apesar da existência de problemas em termos de abrangência e qualidade, os avanços e a grandiosidade dessa política pública podem ser visualizados por alguns números fornecidos por Santos (2007) na avaliação dos 20 anos do SUS. Somente no ano de 2007, foram realizados 2,7 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 610 milhões de consultas, 10,8 milhões de internações, 403 milhões de exames laboratoriais, 2,1 milhões de partos, 55 milhões de sessões de fisioterapia, 23 milhões de ações de vigilância sanitária, 150 milhões de vacinas, 12 mil transplantes, 3,1 milhões de cirurgias, 215 mil cirurgias cardíacas, nove milhões de seções de radioquimioterapia, 9,7 milhões de seções de hemodiálise e o controle mais avançado da Aids em países fora do eixo capitalista central mais rico. Tais números contrastam com cerca de metade da população que se encontrava excluída da atenção à saúde antes dos anos 1980, a não ser por uma pequena fração que era eventualmente atendida pela caridade das Santas Casas. Ainda segundo Santos (2007), os avanços foram possíveis devido a diversos princípios e práticas do SUS, como a descentralização de competências, a criação e o funcionamento das comissões intergestoras, os fundos de saúde com repasses de fundo a fundo aos estados e municípios, a criação e o funcionamento dos conselhos de saúde, entre outros.

A partir dos anos 2000, foram criadas políticas específicas de saúde para além da questão da alimentação e da nutrição que consolidam estratégias em torno dos objetivos fundamentais de promoção, prevenção e atenção à saúde do SUS. Algumas têm relação mais direta com a agricultura e o mundo rural, dentre as quais destacamos quatro:

1. A Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta é a que mais diretamente se relaciona à agricultura e ao mundo rural. Criada em 2011 e ampliada em 2014, a política tem o objetivo de promover a saúde dessas populações de acordo com suas especificidades de gênero, geração, raça, cor, etnia e orientação sexual. Abrange todos aqueles que têm seus modos de vida, produção e reprodução social relacionados predominantemente ao campo, à floresta, aos ambientes aquáticos, à agropecuária e ao extrativismo, tais como camponeses, agricultores familiares, trabalhadores rurais e assentados, comunidades quilombolas, populações ribeirinhas, entre outros. Objetiva também possibilitar o acesso aos serviços de saúde, à redução de riscos e agravos à saúde decorrentes dos processos de trabalho e das tecnologias agrícolas e promover a melhoria dos indicadores de saúde e da qualidade de vida. A política reconhece e valoriza os saberes e as práticas tradicionais de saúde das populações do campo, da floresta e das águas, propondo uma abordagem intersetorial, interdisciplinar e intercultural para a construção de um modelo de saúde no campo mais abrangente, democrático e efetivo. Duas diretrizes têm especial relevância em relação ao modelo agrícola: a promoção de ambientes saudáveis por meio da defesa da biodiversidade e do respeito ao território na perspectiva da sustentabilidade ambiental; e o apoio à produção sustentável e solidária por meio da agricultura familiar camponesa e do extrativismo, considerando todos os sujeitos do campo e da floresta.
2. A Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora foi instituída inicialmente em 2005 e revista em 2012. Marcada por seu caráter universal, dirige-se a todos os trabalhadores, homens e mulheres, independentemente de sua localização, urbana ou rural, de sua forma de inserção no mercado de trabalho, formal ou informal, de seu vínculo empregatício, público ou privado, assalariado, autônomo, avulso, temporário, cooperativado, aprendiz, estagiário, doméstico, aposentado ou desempregado. A política define princípios e objetivos para a ação da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (Renast), criada em 2002 com o objetivo de disseminar ações de saúde do trabalhador articuladas às demais redes do SUS. A Renast é composta atualmente por 183 Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest) estaduais, regionais e municipais, incluindo diversos outros que atuam em várias regiões rurais do Brasil. Apesar dos avanços, ainda existem muitas áreas rurais sem cobertura adequada no país e há necessidade de intensificar a capacidade de análise das informações decorrentes das ações de vigilância e do registro de casos para que a realidade da saúde dos trabalhadores no país possa ser mais bem avaliada (MACHADO et al., 2013).
3. A Política Nacional de Promoção da Saúde foi criada em 2006 e revista em 2015. Seu principal objetivo é promover a equidade e a melhoria das condições e dos modos de vida por meio de políticas públicas, principalmente intersetoriais, e ações de cuidado, educação e participação social. Pretende-se, dessa forma, reduzir as desigualdades sistemáticas, injustas e evitáveis, assim como as vulnerabilidades e os riscos à saúde decorrentes dos determinantes sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais. Nesse caso, há uma forte afinidade com a Política das Populações do Campo e da Floresta na medida em que, para cumprir seus objetivos de promoção da saúde, busca-se reconhecer e respeitar, com vistas à equidade, as diferenças de classe social, gênero, étnico-raciais, culturais e territoriais, entre outras.
4. Por fim, a Política Nacional de Educação Popular em Saúde no Sistema Único de Saúde visa contribuir para a participação popular, a gestão participativa, o controle social, o cuidado, a formação e as práticas educativas em saúde. Essa política complementa as anteriores ao dar especial ênfase ao diálogo e à troca entre práticas e saberes populares e técnico-científicos no âmbito do SUS, aproximando diferentes sujeitos da gestão, dos serviços de saúde, dos movimentos sociais populares, das práticas populares de cuidado e das instituições formadoras. Outro objetivo relevante é fortalecer os movimentos sociais populares, os coletivos de articulação social e as redes solidárias de cuidado e promoção da saúde na perspectiva da mobilização popular em defesa do direito universal à saúde.

Conforme exposto, as políticas de saúde dos últimos anos apontam para a defesa do direito à vida e à saúde como componentes estratégicos e se aproximam da agricultura, da produção e do consumo de alimentos ao reconhecerem a relevância da biodiversidade e do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao manifestarem o enfrentamento das desigualdades sociais como central nas políticas de saúde, expressam a história e a consolidação da saúde coletiva brasileira, reconhecendo também a participação social, a diversidade cultural e a relação territorial e com a terra como estratégicas para um futuro democrático, sustentável e saudável da população brasileira. A agricultura familiar, em especial a orgânica e a agroecológica, é indicada como a mais adequada para uma alimentação saudável em função de minimizar os riscos em relação ao potencial de contaminação, ao mesmo tempo que favorece a sustentabilidade socioambiental por respeitar a sociobiodiversidade em diferentes territórios do país.

### ***Saúde, agricultura, produção de alimentos, agrotóxicos e agroecologia***

Por fim, e articulada com os itens anteriores, a saúde pública tem produzido estudos importantes sobre a relação entre agricultura, produção de alimentos e saúde a partir dos impactos que a atividade gera sobre a saúde dos trabalhadores e a ambiental. Nos últimos anos, têm destaque estudos sobre a saúde, a produção e o consumo de alimentos envolvendo o uso de agroquímicos, particularmente os agrotóxicos, bem como a ampliação da oferta de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos como estratégia de promoção da saúde.

Dada a relevância desse último item para a relação entre agricultura, produção de alimentos e saúde, bem como a experiência profissional do autor no campo da saúde coletiva no Brasil nas áreas de saúde e ambiente e saúde dos trabalhadores, aprofundaremos, a seguir, elementos da produção acadêmica e de políticas públicas recentes com ênfase em alguns tópicos que aproximam a saúde pública e a agricultura.

## **Agrotóxicos e saúde coletiva: análise dos impactos à saúde e das externalidades negativas**

No presente tópico, destacamos as produções acadêmicas que atualmente articulam saúde coletiva, saúde e ambiente, agricultura, produção de alimentos e políticas públicas. Segundo Augusto et al. (2014), a área de saúde e ambiente constitui um núcleo de saberes e práticas no âmbito da saúde coletiva que aborda as relações entre a sociedade e a natureza mediadas pelo modo de produção e pelo trabalho humano que ajudam a compreender a determinação do processo saúde-doença de diferentes classes e grupos sociais.

Nos últimos anos, o grupo temático de Saúde e Ambiente da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e diversos grupos acadêmicos vêm realizando trabalhos sobre o tema dos agrotóxicos diante do agravamento do problema no país. Além disso, alianças com organizações da sociedade civil vêm sendo construídas com o objetivo de enfrentar o problema.

Por exemplo, em 2009, foi criado o Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos,<sup>1</sup> que funciona como uma rede articuladora de caráter mais institucional para o desenvolvimento de ações de governo e da sociedade civil para o enfrentamento dos efeitos nocivos dos agrotóxicos à saúde do trabalhador, do consumidor e do meio ambiente. O fórum é coordenado pelo Ministério Público do Trabalho e reúne diferentes setores do governo, movimentos sociais, sindicatos, organizações governamentais e não governamentais, associações profissionais, universidades e entidades acadêmicas. Atualmente, cerca de 15 estados já constituíram seus fóruns e estão organizados em comissões para auxiliar as atividades dos Ministérios Públicos.

Outra importante iniciativa foi a criação, em 2011, da Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida.<sup>2</sup> Organizada por movimentos sociais e organizações da sociedade civil, seu objetivo principal é sensibilizar a população brasileira para os riscos que os agrotóxicos representam e que, a partir daí, sejam tomadas medidas para reduzir e eliminar seu uso no Brasil. A campanha reúne mais de 100 organizações sociais, centrais sindicais e federações como a CUT e a Contag, entidades científicas como a Abrasco, a Fiocruz e o Instituto Nacional do Câncer (Inca), além da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e o Fórum Brasileiro de Segurança e

1 Ver: <https://www.facebook.com/forumnacionaldecombateaosimpactosdosagrotoxicos/>.

2 Ver: <http://www.contraosagrotoxicos.org/>.

Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN). Há uma compreensão de que a resolução do problema passa, para além do controle e da redução do uso de agrotóxicos, pela promoção da agricultura familiar e agroecológica que permita a eliminação dos agroquímicos na produção de alimentos, garantindo, dessa forma, a segurança e a soberania alimentar dos brasileiros. Atualmente, a campanha conta com mais de 20 comitês estaduais no Brasil e diversos comitês locais, promovendo mobilizações e divulgando materiais para o conjunto da sociedade, a exemplo do documentário *O Veneno Está na Mesa*, do cineasta Silvio Tendler.

Com o objetivo de apoiar iniciativas como a Campanha e o Fórum, a Abrasco vem produzindo inúmeros textos que, em 2015, geraram *O Dossiê Agrotóxicos: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*.<sup>3</sup> Trata-se de um livro disponível gratuitamente na internet em português e em espanhol que vem servindo como importante base científica para a sensibilização de governos e da sociedade como um todo acerca dos impactos dos agrotóxicos no Brasil. O dossiê está organizado em quatro partes: a primeira enfoca a segurança e a soberania alimentar; a segunda dialoga com os grandes dilemas do desenvolvimento; a terceira parte aborda a ciência e a ecologia de saberes; a quarta e última parte, denominada “A crise do paradigma do agronegócio e as lutas pela agroecologia”, traz uma atualização sobre os debates em torno do tema realizados até 2014, alertando também para a tendência à desregulamentação dos agrotóxicos decorrente das pressões do agronegócio brasileiro, já que o modelo hegemônico da agricultura para exportação baseada em monocultivos e grandes propriedades é extremamente dependente dos agroquímicos.

A partir do dossiê da Abrasco e de outras referências da literatura acadêmica, serão apresentados a seguir dois tópicos que sistematizam estudos e dados que fundamentam o desenvolvimento de políticas públicas e ações voltadas para o controle, a redução e a eliminação dos agrotóxicos na produção de alimentos no Brasil.

### ***O crescimento no consumo de agrotóxicos***

O uso dos agrotóxicos começou a se difundir no Brasil a partir da década de 1940, mas foi somente no final da década de 1960 que se intensificou em função da chamada revolução verde, um pacote tecnológico e econômico voltado para a modernização da agricultura capitalista industrial, uma tendência mundial para países em desenvolvimento com forte apoio do Estado na elaboração de políticas públicas.

São exemplos desse apoio a isenção de tributos como o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto de Produtos Industrializados (IPI) e das taxas de importação de produtos não produzidos no Brasil, incluindo aviões de uso agrícola. Apesar dos inúmeros impactos ambientais e à saúde, ainda hoje a venda de agrotóxicos é subsidiada no país da mesma forma que tratores e outros insumos agrícolas. Dessa forma, as vendas passaram de US\$ 300 milhões em 1959 para US\$ 2 bilhões em 1975 (PORTO e SOARES, 2012), incremento reforçado ainda pelo lançamento do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA) em 1975, que vinculou a ampliação do crédito agrícola subsidiado à compra de agroquímicos. A política de subsídios contribuiu para o uso indiscriminado dos agrotóxicos, que passaram a ser utilizados tanto por agricultores de maior porte quanto por produtores familiares compelidos a adquirir esse “pacote tecnológico”, de uma forma passiva e sistematicamente descontrolada. Como resultado, observa-se um grande desrespeito às prescrições técnicas posteriormente desenvolvidas – como o receituário agronômico –, bem como práticas agrícolas que geram grande carga de exposição aos agrotóxicos por parte de agricultores, trabalhadores rurais e a população como um todo – tanto a que mora próximo às áreas onde ocorre a pulverização quanto a que consome água e alimentos contaminados.

Nas décadas de 1980 e 1990, ocorreu um novo impulso à agricultura brasileira, especialmente na produção de grãos como a soja e o milho, que se agregaram a produtos exportados como a cana-de-açúcar, o café e a laranja. Com isso, houve uma expansão em áreas até então pouco exploradas e com baixa fertilidade do solo, caso do cerrado brasileiro, que se tornou a nova fronteira agrícola do país. Tal expansão foi viabilizada pelo enorme incremento de agroquímicos (adubos e agrotóxicos), em especial os herbicidas, que tiveram um crescimento de 540% entre 1978 e 1998. Além da soja, a cana-de-açúcar, a laranja, o café, o algodão e o milho também representam importantes cultivos no consumo de agrotóxicos.

A última onda para a intensificação do uso de agrotóxicos no Brasil ocorreu justamente com o aumento da demanda mundial por soja, o que incentivou a produção no país. De acordo com o Sindag, o sindicato

3 Ver: [http://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco\\_2015\\_web.pdf](http://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf).

de produtores de “defensivos agrícolas”, em 2005, a soja representava 36% da área plantada e um volume de agrotóxicos de 50% do total de vendas desses insumos no país (PORTO e SOARES, 2012). Um fator decisivo para esse crescimento foi a lei promulgada em 2005 que permitiu e consolidou a liberação dos organismos geneticamente modificados (OGMs) e as sementes transgênicas no Brasil. Com isso, o carro-chefe da agricultura brasileira passou a ser a soja resistente ao herbicida glifosato, consolidando a liderança desse agrotóxico como o mais utilizado no país. Na verdade, a introdução da soja transgênica ocorreu de forma ilegal na virada do século no Sul do Brasil e uma autorização foi excepcionalmente concedida nos anos que antecederam a lei de 2005.

As tabelas a seguir, retiradas da Carneiro et al. (2015) e de Porto e Milanez (2009), mostram a evolução do consumo e da venda de agrotóxicos no Brasil. A Tabela 2 revela como a tendência brasileira de crescimento no consumo por área plantada (em vermelho) caminha na direção contrária do restante do planeta (marcada em verde), principalmente no que diz respeito aos países mais ricos, que têm políticas mais efetivas de controle dos agrotóxicos e incentivos à redução de seu uso. Estima-se que o Brasil consumiu quase um bilhão de litros (260 milhões de galões) nos últimos anos, um mercado de US\$ 12,25 bilhões em 2014, com redução em 2015 (US\$ 9,5 bilhões) devido à crise econômica.

Tabela 1. Consumo de agrotóxicos e fertilizantes nas lavouras do Brasil (2002 a 2011)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agrotóxicos (milhões de l)	599,5	643,5	693,0	706,2	687,5	686,4	673,9	725,0	827,8	852,8
Fertilizante (milhões de kg)	4.910	5.380	6.210	6.550	6.170	6.070	6.240	6.470	6.497	6.743

Fonte: Carneiro et al. (2015).

Tabela 2. Evolução das vendas de agrotóxicos no Brasil e no mundo (1995 a 2005)

Ano	Brasil			Mundo		
	Venda de agrotóxicos (milhões US\$)	Área plantada (milhões ha)	Agrotóxicos/área (US\$/ha)	Venda de agrotóxicos (milhões US\$)	Área plantada (milhões ha)	Agrotóxicos/área (US\$/ha)
1995	1.536	51,08	<b>30,06</b>	37.696,00	1.111,79	<b>33,91</b>
2000	2.500	49,98	<b>50,02</b>	32.769,00	1.124,54	<b>29,14</b>
2005	4.244	62,42	<b>67,99</b>	31.400,00	1.163,49	<b>26,98</b>

Fonte: Porto e Milanez (2009).

### *Os impactos dos agrotóxicos para a saúde pública*

Além de atacarem insetos, plantas e fungos, por suas características toxicológicas e ecotoxicológicas, os agrotóxicos afetam a saúde humana e o meio ambiente. Já na década de 1990, a Organização Mundial da Saúde (OPAS, 1996) estimava que pelo menos um milhão de pessoas eram intoxicadas de forma aguda por agrotóxicos, ocasionando entre três e 20 mil óbitos, sendo essa realidade bem pior nos países de regiões como a América Latina, a África e a Ásia, onde ocorriam pelo menos metade das intoxicações e 75% das mortes. Na realidade, os números são muito maiores se levarmos em conta os efeitos crônicos decorrentes da exposição mais ou menos continuada de trabalhadores e de moradores em áreas de pulverização e dos consumidores de produtos contaminados. Estudos têm revelado uma associação entre o aumento do consumo dos agrotóxicos e o número de intoxicações no Brasil (PORTO e SOARES, 2012). Entre 1999 e 2009, o número de intoxicações agudas registrado no país foi de cerca de 62 mil. No entanto, subdiagnóstico e subnotificação são amplamente reconhecidos para os casos de intoxicação aguda, com alguns estudos apontando que os números reais podem ser até 50 vezes maiores. A limitação é ainda mais problemática quando se trata de avaliar seus efeitos crônicos (Carneiro et al., 2015).

Os problemas de saúde associados são inúmeros, afetando os sistemas respiratório, cardiovascular, neurológico, bem como causando efeitos cutâneos, oftalmológicos e gastrointestinais, além de um número crescente de tipos de cânceres que se encontram associados à exposição e ao consumo de agrotóxicos. O Ministério da Saúde estima que mais de quatro milhões de pessoas são contaminadas por agrotóxicos a cada ano, com cerca de quatro mil mortes, tanto para intoxicação aguda quanto crônica. Ambos os casos tendem a ser subestimados ou tornados invisíveis na discussão pública por várias razões. Por exemplo, muitos casos de mortes por intoxicação

aguda são suicídios, mas há muitas evidências de que diversos agrotóxicos são neurotóxicos e intensificam casos de depressão. Da mesma forma, existem evidências de que a exposição crônica a inúmeros agrotóxicos pode gerar câncer. No entanto, como sua etiologia é complexa e multifatorial, muitos casos da doença acabam não sendo associados à exposição à substância. Atualmente, em muitas regiões rurais do Brasil, como no estado do Ceará (Nordeste), já há mais casos de câncer do que em áreas urbanas e uma hipótese central é o uso intensivo de agrotóxicos (Carneiro et al., 2015).

Embora em termos agregados exista uma clara associação entre volume de uso de agrotóxicos, produtividade e intoxicações agudas por esses produtos, estudos pontuais revelam que o risco de intoxicação aguda de trabalhadores rurais estaria mais fortemente associado a estabelecimentos rurais com características associadas ao pequeno agricultor do que às produções em larga escala, características do agronegócio brasileiro (SOARES, 2010). Isso, porém, não significa que os monocultivos das grandes propriedades estariam isentos desses riscos, pois em se tratando de problemas crônicos e impactos sobre o ambiente, elas são as grandes vilãs e causadoras de desastres ambientais graves (PIGNATI, 2008; RIGOTTO, 2009). Quando se trata de intoxicação aguda em trabalhadores da agricultura, frequentemente os fatores de risco se encontram mais associados à pequena propriedade, pois é lá que se dá o maior emprego de equipamentos costais de aplicação, o não respeito dos prazos de carência, a não utilização do receituário agronômico e de EPI, a venda direta por vendedores, entre outros fatores. Ou seja, em geral, a baixa assistência técnica ao pequeno produtor para lidar com o uso dessas tecnologias de difícil execução, aliada à falta de informação sobre os riscos à saúde, eleva em muito as chances de intoxicação em pequenos estabelecimentos. Além disso, a subnotificação das intoxicações agudas das populações afetadas pela pulverização aérea, o poder político e de propaganda do agronegócio e a falta de informações sobre a contaminação do meio ambiente por agrotóxicos fazem com que o problema das grandes propriedades não seja tão visível (PIGNATI, 2008).

### ***Externalidades negativas relacionadas ao uso de agrotóxicos no Brasil***

Uma das principais razões para que os impactos à saúde e ao meio ambiente permaneçam relativamente invisibilizados na sociedade e pouco priorizados pelos agricultores se refere ao fenômeno econômico conhecido como externalidade negativa. A externalidade é um importante conceito econômico utilizado para entendermos de que modo a economia e a formação de preços frequentemente deixam de incorporar os impactos sociais, ambientais e sanitários consequentes das atividades produtivas geradoras de produtos e serviços.

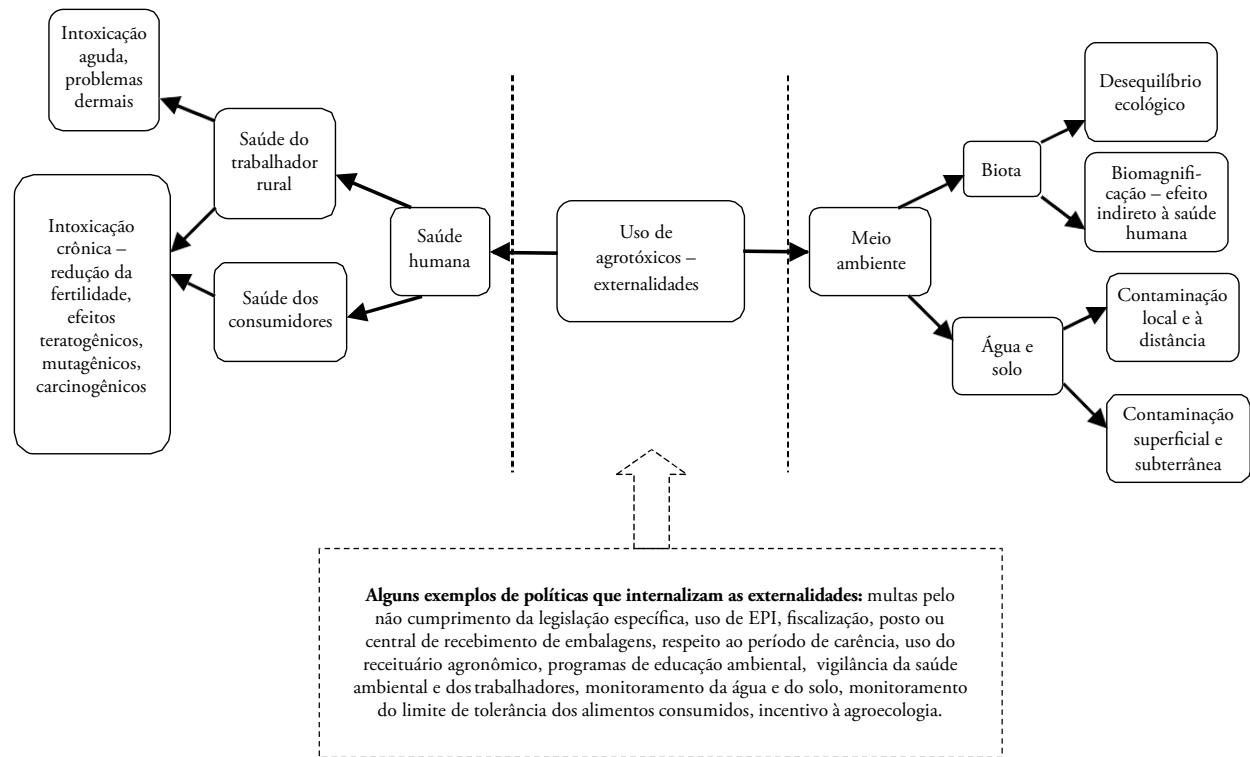
No caso dos agrotóxicos, muitos impactos sociais, ambientais e à saúde humana (de trabalhadores, famílias rurais e consumidores) têm custos que acabam sendo socializados pelo fato de não serem incorporados pela cadeia produtiva, sendo pagos pela sociedade como um todo através de gastos públicos, principalmente com os sistemas de saúde e previdência social, e pelas gerações futuras, no caso dos danos ambientais. Dessa forma, muitas doenças e mortes que poderiam ser evitadas, além da degradação ambiental, continuam a ocorrer pela existência de modelos de produção que não contabilizam economicamente tais custos e de agricultores sem incentivos para mudar suas formas de produção (SOARES e PORTO, 2007). No caso brasileiro, essa situação é ainda mais grave pelos grandes subsídios fornecidos aos agrotóxicos, conforme mencionado anteriormente, com diversos agricultores presos ao que certos autores denominam “armadilha tecnológica” do agrotóxico, pois se torna muito difícil assumir os custos de curto prazo decorrentes da transição para um sistema agroecológico. De um lado, agricultores ficam presos no círculo vicioso das dívidas contraídas com os créditos agrícolas e, de outro, é necessário um tempo para que a efetiva transição possa ocorrer, já que, num primeiro momento, a renda da atividade agrícola tende a se reduzir. Esse problema é agravado pela dilatação no tempo futuro das consequências ambientais e à saúde (no caso dos efeitos crônicos) que o uso dos agrotóxicos acarreta, contribuindo para invisibilizar o problema e dificultar uma tomada de decisão por parte dos agricultores.

Existem diversos estudos sobre o cálculo de externalidades negativas da poluição ambiental em várias partes do mundo, inclusive os agrotóxicos, como os realizados por Pimentel (2005) nos EUA. No Brasil, o principal estudo foi realizado a partir de informações sobre intoxicações agudas obtidas da Pesquisa de Previsão de Safras (Prevs/IBGE) no estado do Paraná (SOARES e PORTO, 2009). Por intermédio de um modelo multinível, foram estimadas as probabilidades de intoxicação aguda segundo as características dos estabelecimentos rurais e de seus municípios e, posteriormente, foi obtido o custo esperado com a intoxicação nessas propriedades. Como resultado, obteve-se que, em alguns casos, o custo com as intoxicações pode representar cerca de US\$ 149

milhões anuais para o Paraná, o que significa que, para cada US\$ 1,00 gasto com a compra dos agrotóxicos no estado, cerca de US\$ 1,28 poderia ser gerado em custos externos com a intoxicação. Esse achado é compatível com os de Pimentel (2005) para os EUA, que chegou ao valor de US\$ 2,00 de custos ambientais e com a saúde para cada US\$ 1,00 gasto com agrotóxicos pelos agricultores. O custo ambiental e de saúde mais elevado provavelmente decorre de percentuais maiores dedicados a essas rubricas em países mais ricos. Nas Filipinas, Pingali, Marquez e Palis (1994) encontraram números intermediários entre o Brasil e os EUA.

A Figura 1, extraída de Soares e Porto (2007), apresenta, de forma esquemática, as razões que influenciam a produção de externalidades negativas no caso dos agrotóxicos ou, de forma contrária, a internalização de tais custos.

Figura 1. Externalidades e instrumentos de regulação do uso dos agrotóxicos



Fonte: Soares e Porto, 2007.

Em sociedades de mercado, a existência de políticas e medidas de controle e fiscalização ou de incentivo econômico aos agricultores para que internalizem os custos tende a reduzir o processo social e econômico de produção de externalidades negativas, favorecendo mudanças relacionadas tanto ao controle como à redução ou mesmo à eliminação do uso de agrotóxicos através da agricultura orgânica ou agroecológica. Por outro lado, os países onde tais medidas não são implementadas tendem a se transformar em “paraísos da poluição” (*pollution paradises*), com a desregulação favorecendo interesses econômicos que socializam os custos dos impactos ambientais e de saúde da poluição e geram as externalidades negativas.

Segundo Brito (2016), isso pode ser verificado numa análise comparativa entre os EUA e o Brasil: caso nosso país gastasse proporcionalmente o mesmo que os EUA com o controle e a fiscalização de agrotóxicos, o valor estimado seria de R\$ 14 bilhões ou 5,8% do PIB agropecuário do ano de 2013. Esses valores são, por inúmeras razões, muito maiores do que os aplicados no Brasil; por exemplo, a taxa de manutenção do ingrediente nos EUA é cobrada por produto, variando de US\$ 100 a US\$ 425, enquanto o Brasil cobra a mesma taxa por empresa, que pode ter vários produtos no mercado por um valor que varia de US\$ 500 a US\$ 5 mil. Já quanto à reavaliação, enquanto no Brasil há isenção na taxa, nos EUA, a empresa interessada é forçada a pagar US\$ 150 mil por produto.

Uma das conclusões desse raciocínio e que explica a existência de “paraísos da poluição” é o *trade-off* existente no comércio internacional acoplado à divisão internacional do trabalho e dos riscos (PORTO e MILA-

NEZ, 2009). Ou seja, a redução da poluição dos países mais ricos, no caso dos agrotóxicos e outras atividades econômicas, está ocorrendo em boa medida em função do deslocamento das atividades nocivas ao meio ambiente para outros países, em geral menos ricos e exportadores de *commodities*. Os dados atuais indicam ser esse o caso dos agrotóxicos no modelo hegemônico da agricultura brasileira: até que transformemos a realidade da produção de alimentos no país, permaneceremos simultaneamente o “celeiro do mundo” e o “paraíso dos agrotóxicos”.

## Considerações finais: promoção da saúde e a importância das políticas públicas voltadas para a ampliação das práticas agroecológicas e orgânicas

Para além da visibilização dos danos à saúde e ao meio ambiente produzidos pelas monoculturas e o consequente uso intensivo de agrotóxicos, é necessário que a produção de conhecimentos incorpore como elementos centrais a construção e a implementação de alternativas aos sistemas agrícolas convencionais, inclusive por intermédio de referenciais e instrumentos de economia, em particular da economia ecológica. Essa perspectiva também permite encarar como potencialidade a maior vulnerabilidade e, consequentemente, o risco dos pequenos agricultores quando utilizam agrotóxicos, pois abre espaço para a sua inserção no processo de produção de alimentos livres dessas substâncias. São justamente os pequenos agricultores que estão mais aptos à conversão para sistemas de produção agrícola baseados em princípios agroecológicos. Os dados do último censo agropecuário revelam que temos um grande potencial de inclusão de agricultores no processo de produção mais justo e saudável: dos cerca de 5,2 milhões de estabelecimento rurais no país, 84% são classificados como familiares e 71% fora da agricultura química, ou seja, não utilizam agrotóxicos. Todavia, os mesmos dados censitários apontam que apenas 1,8% dos produtores são orgânicos, número muito inferior ao de diversos países, sejam eles de alta ou baixa renda (YUSSEFI e WILLER, 2007).

Um aspecto importante para que a agroecologia se consolide como opção sustentável é a derrubada dos entraves à expansão dos mercados de alimentos mais saudáveis, como os orgânicos e os plenamente agroecológicos, tanto do ponto de vista da produção quanto do consumo. Assim como no período da “revolução verde”, em que o Estado participou ativamente do desenvolvimento e da sustentação do seu modelo agrícola, sua participação é considerada fundamental no processo de rompimento e de reversão do modelo de produção hegemônico e da construção do novo paradigma agroecológico.

Para tanto, é fundamental que a sociedade organizada se mobilize para pressionar e conformar as novas políticas públicas voltadas para o controle dos agrotóxicos, para a redução das externalidades negativas e para a transição agroecológica. Nos últimos anos, isso vem ocorrendo através da atuação de movimentos sociais ligados à reforma agrária, à economia solidária, à agroecologia, à segurança e soberania alimentar, à segurança química e aos pequenos produtores, além de outros grupos ambientalistas, de defesa dos consumidores e da saúde pública, entre outros.

Nessa direção, além das políticas públicas no campo da saúde mencionadas anteriormente, diversas outras, no campo da agricultura familiar, foram ampliadas nos últimos anos e incentivaram a expansão da agricultura familiar e agroecológica no Brasil, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Mais recentemente, em 2012, foi desenvolvida a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), publicada, por decreto presidencial, em agosto de 2012 e voltada para a promoção do desenvolvimento rural sustentável e para a produção de alimentos saudáveis. O decreto criou a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), formada, de forma paritária, por 14 representantes de órgãos e entidades do Poder Executivo federal e 14 representantes de entidades da sociedade civil. A Cnapo elaborou, nos meses seguintes, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), também conhecido como Brasil Agroecológico, que, em seu primeiro ciclo, abrangeu o período de 2013 a 2015 e resultou em amplo conjunto de ações públicas envolvendo, segundo o MDA, a destinação de mais de R\$ 2,9 bilhões. Segundo esse mesmo Ministério, em 2015, foi construído um processo de continuidade e aperfeiçoamento do primeiro ciclo do plano, com o lançamento, em maio de 2016, do Planapo 2016-2019, que articula diversos ministérios, unidades setoriais e entidades governamentais em torno de programas e ações indutoras

da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica. No total, são 194 iniciativas, distribuídas em 30 metas e organizadas a partir de seis eixos estratégicos: produção; uso e conservação de recursos naturais; conhecimento; comercialização e consumo; terra e território; sociobiodiversidade.

De grande interesse para o nosso tema, o Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara) deveria fazer parte do lançamento do Planapo. O programa propõe diversas iniciativas para reduzir o uso de agrotóxicos nas lavouras e promover a produção e o consumo de alimentos saudáveis por meio da agricultura de base agroecológica. Além de ministérios e instituições governamentais, a construção do Pronara também contou com a participação de um amplo conjunto de entidades e organizações da sociedade civil, como a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), a Abrasco, a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), o Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos, a Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), a Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA) e a Marcha Mundial das Mulheres (MMM).

O Pronara é constituído por seis eixos: (1) registro; (2) controle, monitoramento e responsabilização da cadeia produtiva; (3) medidas econômicas e financeiras; (4) desenvolvimento de alternativas; (5) informação, participação e controle social e (6) formação e capacitação. No total, estão previstas 137 ações concretas com o objetivo de transformar o atual quadro que faz do Brasil o líder mundial em consumo de agrotóxicos. Uma das medidas consideradas fundamentais é o fim da isenção fiscal, com a implantação de zonas livres de agrotóxicos e transgênicos e a reavaliação de produtos banidos em outros países.

Contudo, pressões políticas vindas do Ministério da Agricultura e de setores ligados ao agronegócio impediram o lançamento do Pronara. Paralelamente, cresceram as ameaças de mudanças e retrocessos no marco legal dos agrotóxicos, bem como no próprio Planapo. Diante do atual quadro de crise política e institucional por que passa o país, marcado pelo que autores como Ribeiro e Palerm (2016) denominam de golpe institucional, jurídico, midiático e parlamentar, é extremamente preocupante que o Brasil, em vez de reverter a atual tendência ao consumo crescente de agrotóxicos, possa reforçar as bases estruturais que lhe permitiram se tornar um “paraíso da poluição” no âmbito da atividade agrícola e de produção de alimentos. Nesse cenário, urge realizar esforços para que as políticas públicas que vinham estimulando a produção e o consumo de alimentos saudáveis por meio de uma agricultura familiar e agroecológica possam continuar e se expandir no futuro. As atuais ameaças de retrocesso, caso não sejam revertidas, poderão colocar o país na contramão histórica do planeta num momento em que se agrava a crise ecológica e social.

## Referências

ABRANTES, M. M.; LAMOUNIER, J. A.; COLOSIMO, E. A. Prevalência de sobrepeso e obesidade em crianças e adolescentes das regiões Sudeste e Nordeste. *Jornal de Pediatria*, v. 78, n. 4, p. 335-340, 2002.

ASPELIN, A. L. *Pesticides Industry Sales and Usage: 1994-95 Market Estimates*. Washington, D.C.: U.S. Environmental Protection Agency, 1997. mimeo.

AUGUSTO, L. G. S. et al. Desafios para a construção da “Saúde e Ambiente” na perspectiva do seu Grupo Temático da Associação Brasileira de Saúde Coletiva. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 10, p. 4.081-4.089, 2014.

BARRETO, S. M. et al. Análise da estratégia global para alimentação, atividade física e saúde, da Organização Mundial da Saúde. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 14, n. 1, p. 41-68, 2005.

BATISTA FILHO, M.; RISSIN, A. A transição nutricional no Brasil: tendências regionais e temporais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19, supl. 1, p. 181-191, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed. Brasília: MS, 2014. Disponível em: <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2014/novembro/05/Guia-Alimentar-para-a-pop-brasiliara-Miolo-PDF-Internet.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRITO, L. *O consumo brasileiro de agrotóxicos sob análise da curva ambiental de Kuznets*. Monografia (pós-graduação *lato sensu* em Análise Ambiental e Gestão do Território). Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2016.

CÂMARA, V. D. M.; CAMPOS, R. C.; PEREZ, M. A.; TAMBELINI, A. T.; KLEIN, C. H. Teores de mercúrio no cabelo: um estudo comparativo em trabalhadores da lavoura de cana-de-açúcar com exposição pregressa aos fungicidas organo-mercuriais no município de Campos-RJ. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 2, n. 3, p. 359-372, 1986.

CAMPOS M.T.F.S., MONTEIRO J.B.R., ORNELAS A.P.R.C. Fatores que afetam o consumo alimentar e a nutrição do idoso. *Rev. Nutrição* v.13, n. 3, p. 157-165, 2000.

CARAHER, M.; COVENEY, J. Public health nutrition and food policy. *Public Health Nutrition*, v. 7, n. 5, p. 591-598, 2004.

CARNEIRO, F.F. et al. (org). Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde - Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

COUTINHO, J. G.; GENTIL, P. C.; TORAL, N. A desnutrição e obesidade no Brasil: o enfrentamento com base na agenda única da nutrição. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 24, supl. 2, p. 332-340, 2008.

KIELY, T.; DONALDSON, D.; GRUBE, A. *Pesticides industry sales and usage: 2000 and 2001 market estimates*. Washington, D.C.: US Environmental Protection Agency, 2004. mimeo.

MACHADO, J. M. H. et al. *Situação da Rede Nacional de Atenção Integral em Saúde do Trabalhador (Renast) no Brasil, 2008-2009*. [s.l.], 2013. mimeo.

MALUF, R.; MENEZES, F.; MARQUES, S. B. Caderno 'Segurança Alimentar'. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: [http://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno\\_Seguranca\\_Alimentar.pdf](http://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno_Seguranca_Alimentar.pdf). Acesso em: 10 out. 2016.

MOTA, J. F.; RINALDI, A. E. M.; PEREIRA, A. F.; MAESTÁ, N.; SCARPIN, M. M.; BURINI, R. C. Adaptação do índice de alimentação saudável ao guia alimentar da população brasileira. *Revista de Nutrição*, v. 21, n. 5, p. 545-552, 2008.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). *Manual de Vigilância da Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos*. Brasília: Opas, 1996. 72p.

PAIM, J. S.; ALMEIDA FILHO, N. Saúde coletiva: uma "nova saúde pública" ou campo aberto a novos paradigmas? *Revista de Saúde Pública*, v. 32, n. 4, p. 299-316, 1998.

PIGNATI, W. A. O caso das "chuvas" de agrotóxicos sobre a cidade de Lucas do Rio Verde – MT. In: MACHADO, P. (Org.). *Um avião contorna o pé de jatobá e a nuvem de agrotóxico pousa na cidade*. v. 1. Brasília: Anvisa; Ministério da Saúde, 2008. p. 245-264.

PIMENTEL, D. Environmental and economic costs of the application of pesticides primarily in the United States. *Environment, Development and Sustainability*, v. 7, n. 2, p. 229-252, jun. 2005.

PINGALI, P. L.; MARQUEZ, C. B.; PALIS, F. G. *Pesticides and Philippine rice farmer health: a medical and economic analysis*. *American Journal of Agricultural Economics*, n. 76, p. 587-592, 1994.

PORTO, M. F. A tragédia da mineração e a experiência da caravana territorial da bacia do rio Doce: encontro de saberes e práticas para a transformação. *Ciência e Cultura*, v. 68, n. 3, p. 46-50, 2016.

\_\_\_\_\_.; MILANEZ, B. Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 6, p. 1.983-1.994, 2009.

PORTO, M. F.; SOARES, W. L. Modelo de desenvolvimento, agrotóxicos e saúde: um panorama da realidade agrícola brasileira e propostas para uma agenda de pesquisa inovadora. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, v. 37, n. 125, p. 17-31, 2012.

RIBEIRO, G. L. Gramsci, Turner e Geertz. O fim da hegemonia do PT e o golpe. *Revista de Antropologia da UFSCar*, v. 8, n. 2, p. 11-19, jul.-dez. 2016.

RIGOTTO, R. M. Exploring fragility: industrial delocalization, occupational and environmental risks, and non-governmental organizations. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, n. 6, p. 980-998, 2009.

SALDIVA, S. R. D. M.; SILVA, L. F. F.; SALDIVA, P. H. N. Avaliação antropométrica e consumo alimentar em crianças menores de cinco anos residentes em um município da região do semiárido nordestino com cobertura parcial do programa Bolsa Família. *Revista de Nutrição*, v. 23, n. 2, p. 221-229, 2010.

SICHIERI, R.; COITINHO, D. C.; MONTEIRO, J. B.; COUTINHO, W. F. Recomendações de alimentação e nutrição saudável para a população brasileira. *Arquivos Brasileiros de Endocrinologia & Metabologia*, v. 44, n. 3, p. 227-232, 2000.

SILVA J.M., NOVATO-SILVA E., FARIA H.P., PINHEIRO T.M.M. Agrotóxico e trabalho: uma combinação perigosa para a saúde do trabalhador rural. *Ciência e Saúde Coletiva* v.10, n.4, p. 891-904, 2005.

SOARES, W. L. *Uso dos agrotóxicos e seus impactos à saúde e ao ambiente*: uma avaliação integrada entre a economia, a saúde pública, a ecologia e a agricultura. Tese (doutorado em Saúde Pública e Meio Ambiente). Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 2010.

\_\_\_\_\_.; PORTO, M. F. Atividade agrícola e externalidade ambiental: uma análise a partir do uso de agrotóxicos no cerrado brasileiro. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 1, p. 131-143, 2007.

\_\_\_\_\_. Estimating the social cost of pesticide use: an assessment from acute poisoning in Brazil. *Ecological Economics*, v. 68, n. 10, p. 2.721-2.728, 2009.

YUSSEFI, M.; WILLER, H. Organic Farming Worldwide 2007: Overview & Main Statistics. In: WILLER, H.; YUSSEFI, M. (Eds.). *The World of Organic Agriculture – Statistics and Emerging Trends 2007*. Bonn, Alemanha: International Federation of Organic Agriculture Movements (Ifoam); Frick, Suíça: Research Institute of Organic Agriculture, 2007. p. 9-16.

# Sobre Autores

## *Ademir Cazella*

Professor do Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina. Coordena o Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território e participa do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Desenvolve pesquisa sobre os temas políticas públicas de desenvolvimento territorial sustentável, ordenamento territorial e fundiário e multifuncionalidade agrícola.

## *Andrey Cordeiro*

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (1999), mestre (2002) e doutor (2007) em Antropologia Social pelo Programa de Pós-graduação em Antropologia Social do Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atua principalmente nos seguintes temas: antropologia política, ecologia cultural e antropologia ecológica; antropologia econômica e antropologia do trabalho; sistemas interétnicos e território; cultura, resistência e dominação; pensamentos e práticas insurgentes; natureza, ciência e saberes; estudos de cultura e mundo rural. Desenvolve atualmente pesquisas sobre relações energéticas, conflitos socioambientais e territoriais no Brasil com a bolsa Jovem Cientista de Nossa Estado (Faperj); saberes sujeitados, insurgentes e descoloniais; “Luta de classes e Insurgências no Brasil” como atividade de pós-doutorado no Museu Nacional/UFRJ. É membro do Laced/Museu Nacional/UFRJ e líder do Núcleo de Estudos do Poder/UFRRJ.

## *Betty Nogueira Rocha*

Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) com estágio na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS/Paris) e professora adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da UFRRJ. De 2013 a 2016, atuou como coordenadora geral de Monitoramento e Avaliação e, posteriormente, como coordenadora geral de Gestão do Conhecimento na Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA). Pesquisadora integrante do Núcleo de Pesquisas em Ruralidades (CPDA/UFRRJ) e do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (Niem). Tem experiência nas áreas de economia e ciências sociais, atuando principalmente nas seguintes temáticas: migração, desenvolvimento rural, políticas públicas para agricultura, território, territorialidades e identidades sociais. Atualmente, é pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (Promob) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais.

## *Caio Galvão de França*

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Analista técnico de políticas sociais lotado na Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário em Pernambuco da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. Foi coordenador do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, chefe da Assessoria de Assuntos Internacionais e de Promoção Comercial e chefe de gabinete do ministro do Desenvolvimento Agrário.

## *Catia Grisa*

Professora adjunta no Departamento Interdisciplinar e no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) e doutora em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ). Atua nos temas de políticas públicas para a agricultura familiar, segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento rural. E-mail: catiagrisa@yahoo.com.br.

## *Claudia Job Schmitt*

Doutora e mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Estágio de doutorado no exterior (doutorado sanduíche) realizado no Programa de Estudos Ambientais da Universidade da Califórnia, Santa Cruz, Califórnia, Estados Unidos. Licenciada em História pela Universidade Federal do Rio Grande do

Sul. É professora adjunta do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e integrante do corpo docente do Programa de Pós-graduação em Práticas de Desenvolvimento Sustentável (PPGPDS/UFRRJ). Atuou também como assessora e consultora de organizações não governamentais e junto a organismos governamentais e multilaterais em temas relacionados à formulação e implantação de políticas públicas para a agricultura familiar e à sustentabilidade da agricultura e dos modos de vida no meio rural. Tem experiência nas áreas de sociologia e desenvolvimento rural, atuando principalmente nos seguintes temas: agricultura familiar, agroecologia, políticas públicas, associativismo, tecnologias, redes, movimentos sociais, soberania e segurança alimentar e nutricional, mercados locais e territorialidade. Integrante da equipe de pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa).

### ***Mauro Eduardo Del Grossi***

Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (1999) e mestre em Economia Agrária pela Esalq/USP (1989). Realizou programa de pós-doutoramento em Medidas de Segurança Alimentar na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO (2014-2015). Atualmente, é professor associado da Universidade de Brasília, na Faculdade UnB Planaltina, integrante do Programa de Pós-graduação em Agronegócios (Propaga) e do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP). Desenvolve projetos de pesquisa e capacitação principalmente nos seguintes temas: agricultura familiar, segurança alimentar, emprego rural, desenvolvimento rural e pobreza rural.

### ***Eric Sabourin***

Sociólogo e antropólogo, é pesquisador titular do Cirad (França) UMR ART-Dev e professor visitante no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB), assim como no Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Faculdade UnB Planaltina. É coordenador da Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina (PP-AL) e autor dos livros *Camponeses do Brasil* (2009); *Sociedades e organizações campesinas, uma leitura através da reciprocidade* (2011) e *Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe, nuevas perspectivas* (2015).

### ***Francisco de Assis Costa***

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1971), M. Sc. em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (1981) e Dr. Phil. em Economia pela Freie Universität Berlin, Alemanha (1988). Professor titular da Universidade Federal do Pará no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) e no Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Economia, além de pesquisador ativo da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist, UFRJ). Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq, foi visiting fellow no Centre for Brazilian Studies (CBS) da Oxford University, Inglaterra (Hilary e Trinity Terms, 2007). Sua experiência de pesquisa tem ênfase em economia agrária, desenvolvimento regional e relações entre economia e sustentabilidade ambiental, destacando o papel das inovações tecnológicas e institucionais, sobretudo na Amazônia. Foi diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea em 2011 e 2012.

### ***George Flexor***

Possui graduação em Economia pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1994), mestrado em Economia dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1995) e doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2002). Atualmente é professor do Departamento de Ciências Econômicas (DPCE/IM) e da Pós Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, ambos da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, pesquisador do INCT/PPED e do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ). Tem experiência na área de Economia Política, Políticas Públicas e Economia do

Desenvolvimento, atuando principalmente nos seguintes temas: Dinâmica institucional das políticas, Políticas para a agricultura e bioenergia, Política do Desenvolvimento.

### ***John Wilkinson***

Professor associado do CPDA/UFRRJ, é especialista em estudos agroalimentares e em sociologia econômica. Foi pesquisador visitante no programa Fast da Comissão Europeia e consultor de muitas organizações internacionais, entre elas OECD, Cepal, FAO, Prociusure. Participa de várias redes internacionais de pesquisa. No Brasil, coordenou pesquisas para vários ministérios, bem como para o BNDES e o CNPq. Recentemente, coordenou o relatório *Biocombustíveis e Segurança Alimentar* para o Comitê de Segurança Alimentar (CFS) das Nações Unidas. Tem vários livros e artigos publicados em revistas e editoras conceituadas na Inglaterra, nos Estados Unidos, na França e no Brasil. É pesquisador 1 do CNPq e coordenador do núcleo de pesquisa Mercados, Redes e Valores.

### ***Juliana Speranza***

Analista de pesquisa no WRI Brasil. Cursou o doutorado em Economia das Instituições e do Desenvolvimento pela FEA-USP e é mestre pelo Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Atualmente, é pesquisadora associada do Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/UFRRJ) e vice-presidente do Conselho da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Foi pesquisadora do Programa Fapesp de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais e ganhou dois prêmios de pesquisa internacionais: o Programa Clacso-Crop de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (2009) e o Latin American and Caribbean Environmental Economics Program (Laceep, 2008).

### ***Karina Yoshie Martins Kato***

Professora adjunta do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade do Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (DDAS) do Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), com dedicação exclusiva. É pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa) e do Grupo de Estudos sobre Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (Gemap), ambos vinculados ao CPDA/UFRRJ, pesquisadora colaboradora do Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (Pacs) e vice-coordenadora do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Relações Internacionais (Lieri/UFRRJ). Titulada doutora pelo Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2012). Obteve o grau de mestre no Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) em 2006. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ, 2003).

### ***Lauro Mattei***

Professor do curso de graduação em Economia e do Programa de Pós-graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador do Necat/UFSC e pesquisador do Oppa/CPDA/UFRRJ. E-mail: l.mattei@ufsc.br.

### ***Lidiane Fernandes da Luz***

Doutoranda no Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS) e graduada em Ciências Biológicas pela mesma universidade. Atuou junto ao Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Rural Sustentável e Mata Atlântica (Desma/PGDR/UFRGS) como pesquisadora (2006-2012) e como consultora ambiental na empresa Biolaw Consultoria Ambiental (2006-2009). Também atuou como professora tutora no curso de graduação Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural (Plageder/UFRGS, 2010-2012) e assistente da coordenação no Grupo Permanente de Análise de Conjuntura (GPAC/Nead/Oppa/CPDA, 2015-2017). Atualmente, é pesquisadora do Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan, 2015-).

### ***Luís Felipe Perdigão de Castro***

Doutorando em Ciências Sociais (Dela – ICS/UnB), mestre em Agronegócios (Propaga – FAV/UnB), bacharel em Direito (Ufop), especialista em direito constitucional (Ucam), advogado (OAB-DF). Docente do Centro Universitário de Desenvolvimento do Centro Oeste (Unidesc) e das Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central (Faciplac) nos cursos de graduação e pós-graduação. Integra os seguintes grupos de pesquisa no CNPq: Estudos Comparados de Sociologia Econômica; Iniciativa BRICS de Estudos sobre Transformações Agrárias (Bicas); Acesso à justiça e direitos nas Américas (Leijus), além do Grupo de Estudos Comparados México, Caribe, América Central e Brasil (MeCACB), todos vinculados à Universidade de Brasília (UnB). *E-mail:* lfperdigao@gmail.com.

### ***Marcelo Firpo de Souza Porto***

Pesquisador da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz. Membro do GT Saúde e Ambiente da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e investigador visitante do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

### ***Nelson Giordano Delgado***

Graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1967), mestre em Economia pela New York University (1974) e doutor pelo Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2000). Atualmente, é professor titular da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Tem experiência nas áreas de economia e ciências sociais, com ênfase em temas rurais, principalmente: atores sociais, desenvolvimento local e territorial, agricultura familiar, agricultura e economia brasileiras, políticas públicas para o desenvolvimento rural, economia política do regime internacional, regime comercial internacional e agricultura. É pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa/CPDA).

### ***Paulo Niederle***

agrônomo e cientista social, é professor dos Programas de Pós-graduação em Sociologia (PPGS) e em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (Gepad), pesquisador da Rede Políticas Públicas na América Latina (PP-AL) e membro do Grupo de Investigadores em Políticas Públicas para a Agricultura Familiar (Gippaf) da Reaf/Mercosul. Atua nos seguintes temas: desenvolvimento rural, dinâmica da agricultura familiar, mercados agroalimentares, desenvolvimento territorial e redes alimentares alternativas.

### ***Regina Bruno***

Socióloga. Professora do CPDA/UFRRJ. Coordenadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa Agronegócio, Ruralismo e Relações de Poder (Narup).

### ***Renato S. Maluf***

Renato S. Maluf, Doutor em Economia, Professor Titular do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, no qual coordena o Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional ([www.ceresan.net.br](http://www.ceresan.net.br)) e integra o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Membro da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Conselheiro titular (2003-2016) e Presidente (2007-2011) do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Membro do Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional do Comitê das Nações Unidas de Segurança Alimentar Mundial, 2010-2015.

### ***Sérgio Botton Barcellos***

Professor adjunto na área de Sociologia do Instituto de Ciências Humanas e da Informação (ICHI) na Universidade Federal do Rio Grande (Furg). Docente no curso de pós-graduação em Sociologia da Universidade

Federal de Pelotas (UFPel). Pós-doutorado em Sociologia na UFPel. Doutor e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) no curso de pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), com intercâmbio na Universidade Autônoma de Barcelona (UAB) nos temas de migração e diversidade étnica. Especializado em Educação Ambiental e graduado em Medicina Veterinária pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Coordena o grupo de pesquisa Dinâmicas Políticas, Estado e Movimentos Sociais (Dipem/Furg). Atua em assessorias e pesquisas nas seguintes áreas: políticas públicas; conflitos socioambientais; sociologia rural e ambiental; agricultura familiar e economia solidária; juventude; estudos sobre migração e estratégias de mobilidade; educação ambiental com enfoque em cidadania e interdisciplinaridade; assessoria em projetos de políticas públicas e de desenvolvimento rural.

### ***Sergio Pereira Leite***

Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professor associado do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), do qual foi coordenador e onde atualmente dirige o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa) e o Grupo de Estudos em Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (Gemap). Realizou estágio de pós-doutorado em Ciências Sociais na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris, França, e em Sociologia no The Graduate Center/City University of New York (Cuny), Estados Unidos, onde atuou como *visiting scholar* com bolsa da Capes. É bolsista do CNPq (Produtividade em Pesquisa) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED).

### ***Sérgio Sauer***

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), professor na Faculdade UnB Planaltina (FUP/UnB), no Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader) e no mestrado em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais (MESPT/UnB/CDS). É bolsista do CNPq e líder do grupo de pesquisa Iniciativa BRICS de Estudos sobre Transformações Agrárias (Bicas). Foi professor visitante (2014-2015) no International Institute for Social Studies (ISS, Haia) da Erasmus University Rotterdam (Holanda). *E-mail:* sauer@unb.br e sauer.sergio@gmail.com.

### ***Valdemar João Wesz Junior***

Professor adjunto na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) no curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e no mestrado de Políticas Públicas e Desenvolvimento. Doutor e mestre pelo Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Atualmente, está vinculado ao Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (Oppa/CPDA/UFRRJ) e ao Grupo de Estudos em Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (Gemap). *E-mail:* jwesz@yahoo.com.br.

### ***Vicente P. M. de Azevedo Marques***

Mestre em Integração Regional da América Latina pela Universidade de São Paulo. Engenheiro agrônomo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.