

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: ENTRE AVANÇOS E DESAFIOS

Catia Grisa*

Valdemar Wesz Junior*

Em julho deste ano foi lançado o oitavo Plano Safra da Agricultura Familiar reforçando o movimento, iniciado em meados da década de 1990, de reconhecimento público deste segmento e de suas especificidades. Desde a primeira edição destes Planos, em 2003, observa-se o caráter prioritário assumido pelo crédito agrícola entre as políticas apoiadas. O atual Plano Safra disponibiliza R\$ 16 bilhões para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o que representa um aumento de quase três vezes em relação aos R\$ 5,4 bilhões da safra 2003/04. Concomitantemente à oferta de recursos, evidencia-se um movimento de redução das taxas de juros, aumento dos limites máximos financiados por grupos e linhas do PRONAF, e ampliação da renda para enquadramento dos agricultores no Programa. Os juros do novo Plano Safra variam entre 1,5% e 4,5%, enquanto no ano agrícola 2003/04 oscilavam de 1,5% até 7,5%; o teto do valor financiado para contratos de custeio e de investimento foi elevado para R\$ 50 mil, sendo que em 2003 eram respectivamente R\$ 28 mil e R\$ 36 mil. Na modalidade conhecida como “Mais Alimentos” – criada em meio à crise alimentar de 2008 e destinada ao financiamento da

aquisição de máquinas e equipamentos – o valor financiado pode chegar a R\$ 130 mil. Em 2003 a renda máxima para enquadramento no PRONAF era de R\$ 60 mil e atualmente é de R\$ 220 mil (Mais Alimentos).

Além disso, várias linhas de financiamento do PRONAF foram criadas a partir de 2003, entre as quais: Mulher, Jovem, Agroindústria, Agroecologia, Semiárido, Floresta, Eco, Turismo Rural, Pesca e Mais Alimentos. Algumas destas possuem pouca expressão a nível nacional no número de contratos, mas receberam ampliação do limite de financiamento individual no Plano Safra deste ano. O PRONAF Mais Alimentos é a mais destacada pelo governo nos últimos dois anos. A proposta desta linha, segundo documento oficial, é “acelerar a modernização das propriedades familiares”. Com efeito, de setembro de 2008 a abril de 2010 foram comercializados mais de 26 mil motocultivadores e tratores de até 78 cv para a agricultura familiar, superando de forma expressiva os menos de sete mil tratores adquiridos nos 10 anos anteriores à vigência do Mais Alimentos.

A expressiva redução na taxa de juros, o aumento da renda para fins de enquadramento dos agricultores no Programa e a criação de linhas

de crédito específicas para diferentes segmentos e atividades permitiram que um maior número de agricultores familiares e em maior diversidade (de renda, de sistemas de produção e de ocupações desenvolvidas) compusesse o público alvo do Programa. É elucidativo o fato de o PRONAF estar presente em 97% dos municípios brasileiros em 2008 (em 2003 perfazia 80%).

Todavia, algumas questões merecem atenção. Uma das principais críticas nos primeiros anos de implementação do PRONAF dizia respeito à concentração de recursos nos estados do Sul do Brasil, desigualdade que começou a ser revertida no início dos anos 2000. Recentemente observa-se uma retomada desta concentração, particularmente no Rio Grande do Sul. De 2007 para 2008 houve um crescimento de 43,1% nos valores aplicados pelo PRONAF nesse Estado (em contraste, a média nacional foi negativa: -2,1%), sendo que seu peso na distribuição dos recursos totais do Programa cresceu de 20,3% para 27,7% – o maior desde o início do Governo Lula –, distanciando-o dos demais estados (a diferença em relação ao segundo colocado, Paraná, é de 14%). Já o Nordeste, que segundo o último Censo Agropecuário detinha metade dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, recebeu em 2006 somente 26% dos recursos do PRONAF, o que demonstra a desproporção entre valores aplicados pelo Programa e o número de unidades familiares.

Se, por um lado, é importante que, cada vez mais, uma maior diversidade da agricultura familiar seja contemplada pelo PRONAF, por outro, é preciso ter cuidado para que esta ampliação não favoreça somente os agricultores familiares mais capitalizados. Essa situação pode ser favorecida com o aumento dos recursos obrigatórios

dos bancos no orçamento do PRONAF (que passou de 6,1% em 2002 para 66% atualmente), o que amplia o poder decisório dos agentes financeiros sobre o direcionamento dos contratos. Chama atenção, por exemplo, o fato de o PRONAF B – microcrédito para agricultores com renda bruta anual familiar de até R\$ 6 mil – apresentar uma queda de 23,3% no montante de recursos aplicados de 2006/07 para 2008/09. Além disso, a média dos valores dos contratos do PRONAF praticamente duplicou de 2003 a 2008, passando de R\$ 3.344,89 para R\$ 6.684,52, tendência que pode ter aumentado a partir de 2008, quando foram autorizados os contratos para o Mais Alimentos, cujos valores financiados são os mais elevados do Programa.

“Se, por um lado, é importante que, cada vez mais, uma maior diversidade da agricultura familiar seja contemplada pelo PRONAF, por outro, é preciso ter cuidado para que esta ampliação não favoreça somente os agricultores familiares mais capitalizados.”

É importante refletir também sobre o destino dos recursos financiados em relação aos sistemas de produção. Em primeiro lugar, ao conceder crédito por produto, o PRONAF contraria a dinâmica da agricultura familiar, cuja reprodução está assentada em um sistema de policultura e em múltiplas atividades agrícolas e não

agrícolas. Ao financiar cultivos específicos, o crédito estimula a especialização produtiva. Em segundo, diversos estudos têm sinalizado que, não raro, os recursos do Programa são destinados à produção de commodities, a qual expõe cada vez mais os agricultores às demandas da indústria à jusante e à montante e às relações de mercado, intensificando a vulnerabilidade social e econômica. Em terceiro lugar, tanto a especialização quanto a produção de commodities podem ser ampliadas com o Mais Alimentos que, a partir do novo Plano Safra, torna-se política permanente (até então era concebida como temporária). Ao adquirir um financiamento elevado (às vezes, desnecessário), o agricultor familiar tende a inten-

sificar a produção comercial e aumentar a escala para cumprir seus “compromissos” com o banco. Se esses processos (endividamento, especialização produtiva, vulnerabilidade, êxodo rural...) trazem à memória lembranças da modernização da agricultura brasileira na década de 1970, é no mínimo intrigante observar que o Mais Alimentos será expandido para alguns países africanos com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Um conjunto de outros programas se faz hoje necessário para reduzir a vulnerabilidade da agricultura familiar, como o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e o Programa Garantia Safra. Estes instrumentos procuram garantir aos produtores uma estabilidade frente aos preços de mercado dos produtos financiados e assegurar a produção das intempéries climáticas que comprometem mais de 30% da receita bruta esperada. No atual Plano Safra um maior número de cultivos passou a ser coberto pelos programas, bem como, ampliou-se o limite de desconto dos financiamentos afetados pela baixa nos preços. É importante ressaltar que estes instrumentos são extremamente relevantes para a reprodução da agricultura familiar, tributários das próprias características do PRONAF apontadas acima.

Em paralelo ao crédito, outra política pública que vem ganhando crescente notoriedade desde sua criação, no Plano Safra 2003/04, é o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Componente do Fome Zero, este Programa atua na comercialização dos produtos da agricultura familiar ao viabilizar canais de escoamento da produção e assegurar preços justos para os produtos, questões estratégicas para o setor. O governo federal compra os alimentos de agricultores familiares para formação de estoques e atendimento a pessoas populações em situação de insegurança alimentar. No ano de 2009 foram aplicados R\$ 628 milhões no PAA, um aumen-

to de quase quatro vezes em relação a 2003 (R\$ 164,4 milhões).

Avaliações sobre este Programa indicam sua contribuição sobre a alteração da matriz produtiva (diversificação, produção ecológica etc.) e de consumo (mudança dos hábitos alimentares), valorização dos produtos dos territórios, recuperação dos preços regionais, construção de novos canais locais de comercialização e fortalecimento das organizações sociais. No entanto, permanecem algumas limitações que afetam sua operacionalização: dificuldades na organização e planejamento da produção agrícola, falta de assistência técnica, obstáculos no acesso à DAP (Declaração de Aptidão do PRONAF), atraso na liberação dos recursos e problemas de logística (transporte e armazenamento dos alimentos). Ademais, o número de agricultores familiares beneficiados ainda é pouco expressivo em nível nacional – estima-se que, em 2008, o PAA atingiu apenas 4% deste público – e é necessário que estes não se tornem “dependentes” deste mercado institucional como a única opção de comercialização de seus produtos.

Em parte fruto desta experiência, um novo mercado institucional se consolidou para a agricultura familiar no Plano Safra 2009/10. Através da Lei 11.947 no mínimo 30% dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), destinado à alimentação escolar da educação básica de toda a rede pública de ensino, devem ser empregados na aquisição de produtos da agricultura familiar. Projeta-se que aproximadamente R\$ 1 bilhão será aplicado nessas compras. Ambos os Programas, PAA e PNAE, são vistos como um novo alento para esta categoria de agricultores e o desenvolvimento rural em virtude do estímulo a formas de produção mais autônomas e da possibilidade de participação em mercados diferenciados. Contudo, assim como no PAA, são enormes os desafios operacionais da PNAE (falta de conhecimento do programa e do mercado, ca-

rência de estruturas e logística, falta de integração com outras políticas públicas etc.). Além disso, é preciso fortalecer as organizações dos agricultores e o controle social de ambos os Programas, impedindo que sejam apropriados por práticas clientelistas das instituições locais ou reproduzam “velhos” mecanismos de comercialização.

Recentemente a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) foi também objeto de maior reconhecimento político-institucional. Com efeito, os recursos da ATER multiplicaram-se por 13,6 desde 2003, alcançando R\$ 626 milhões no Plano Safra 2010/11. Desde 2004, discutia-se uma Nova Política de ATER, culminando com a promulgação da Lei Geral de ATER em janeiro de 2010, instituindo a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER). Mesmo priorizando instituições públicas e oficiais de ATER, a PNATER permite a contratação de serviços privados de forma contínua, com pagamento pela atividade mediante a comprovação da prestação de serviços. Através de chamadas públicas, cooperativas de técnicos, ONGs e outras instituições que trabalham com extensão rural podem se credenciar e atender às

demandas existentes, contribuindo para uma assessoria mais adequada às especificidades regionais desses agricultores.

Esse panorama evidencia o avanço das políticas públicas para a agricultura familiar nos últimos anos. Merecem destaque o aumento dos recursos aplicados e a diversidade de políticas criadas para além do crédito, contemplando comercialização, assistência técnica, seguro da produção e garantia de preços. A expressividade da participação da agricultura familiar no Valor Bruto da Produção nacional, alcançando (38%) no último Censo Agropecuário, reflete estas conquistas no âmbito político institucional. Todavia, ainda são vários os desafios no sentido de contemplar as especificidades e a diversidade de formas da agricultura familiar brasileira.

* Doutorandos do CPDA/UFRRJ e assistentes de pesquisa do OPPA/CPDA/UFRRJ

Coordenador
Sergio Leite

Pesquisadores

Georges Flexor, Jorge Romano, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf, Lauro Mattei, Ademir A. Cazella e Claudia Job Schmitt

Assistentes de Pesquisa

Karina Kato, Silvia Zimmermann, Catia Grisa, Valdemar João Wesz Junior e Luiza Mariano de Lima Araujo

Secretária
Diva de Faria

oppa Observatório de Políticas
Públicas para a Agricultura

cpda Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214
Fax: 21 2224 8577 – r. 217
Correio eletrônico: oppa@ufrj.br
Site eletrônico: www.ufrj.br/cpda/oppa

Apoio

