



Organização das Nações Unidas
para a Alimentação e a Agricultura

SUPERAÇÃO DA FOME E DA POBREZA RURAL

INICIATIVAS BRASILEIRAS

SUPERAÇÃO DA FOME
E DA PROBLEZA RURAL
INICIATIVAS BRASILEIRAS

Publicado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Brasília, Brasil

Coordenação:

Alan Jorge Bojanic

Elaboração dos textos:

Caio Galvão de França, Vicente Penteadó Meirelles de Azevedo Marques e Mauro Eduardo Del Grossi

Revisão ortográfica e gramatical: Cecília Fugita

Edição final dos textos:

Caio Galvão de França com a colaboração de Mauro Eduardo Del Grossi e Vicente Penteadó Meirelles de Azevedo Marques

Projeto gráfico e editoração eletrônica: Caco Bisol

Fotografia da capa: Sérgio Amaral. Kalunga, Quilombolas Goiás

As designações ou o material utilizado nesta publicação não contém qualquer forma de expressão de opinião por parte da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) no que respeita à legislação e ao nível de desenvolvimento de qualquer país, territórios, cidades ou regiões ou de suas autoridades, bem como sobre a definição de limites e fronteiras. A referência a empresas ou fabricantes de produtos, patenteados ou não, não implica a sua aprovação ou recomendação pela FAO relativamente a outros similares que não tenham sido mencionados.

As opiniões expressas nesta publicação são as do(s) autor(es), não refletindo, necessariamente, as opiniões ou políticas da FAO.

ISBN 978-92-5-009056-6

© FAO, 2016

A FAO apoia a utilização, reprodução e distribuição do material incluído nesta publicação. Exceto se houver indicação em contrário, poderá ser copiado, baixado e impresso fins de estudo privado, pesquisa e ensino ou para uso em serviços e produtos não comerciais, desde que a FAO seja devidamente referenciada como fonte e como detentora dos direitos de autor, e desde que a FAO não seja, de modo algum, associada aos pontos de vista, produtos ou serviços de quem os utilize.

Todos os pedidos de tradução e de direitos de adaptação, para revenda e outros fins comerciais deverão ser efetuados via www.fao.org/contact-us/licence-request ou copyright@fao.org.

Os produtos informativos da FAO estão disponíveis no website (www.fao.org/publications) e podem ser adquiridos via correio eletrônico dirigido a publications-sales@fao.org.

ÍNDICE

- vii** PRÓLOGO
- ix** APRESENTAÇÃO
- xi** ABREVIACÕES E SIGLAS OU ANACRÔNIMOS
- 1** ROMPER O CÍRCULO DA POBREZA RURAL
- 13** INCLUSÃO PRODUTIVA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL
- 35** IDENTIFICAÇÃO E REGISTRO DA AGRICULTURA FAMILIAR
- 53** CRÉDITO E GARANTIA DE RENDA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR
- 81** PESQUISA E EXTENSÃO RURAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR
- 103** COOPERATIVISMO DA AGRICULTURA FAMILIAR E A ECONOMIA SOLIDÁRIA
- 119** AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR
- 137** ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AGRICULTURA FAMILIAR
- 151** CIDADANIA E AUTONOMIA PARA AS MULHERES RURAIS
- 171** CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO
- 191** AGROECOLOGIA E AGRICULTURA FAMILIAR
- 209** CADASTRO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL
- 221** AGRICULTURA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS
- 239** REGISTRO E FOMENTO À PESCA E AQUICULTURA ARTESANAIS

Agradecimentos especiais a Leticia Mendonça, Palova Souza, Ana Luiza Muller e Pedro Lucas Boareto pela leitura de vários dos textos e preciosas sugestões de ajustes.

Agradecimentos às pessoas que colaboraram com o envio de documentos e sugestões, mas que não são responsáveis pela versão final dos textos: Adoniram Peraci Sanches, Ana Silvia Costa Silvino, Andrea Lorena Butto Zarzar, Ayanna Mouflet, Carolina Albuquerque, Carlos Mario Guedes de Guedes, Célia Hissae Watanabe, Cicero Bley Jr, Denise Reif Kroeff, Dione Maria de Freitas, Dulclair Sternadt, Erick Brigante Del Porto, Ernesto Galindo, Espedito Rufino de Araújo, Fábio Hazin, Gerd Sparovek, Herlon Goelzer de Almeida, Igor Teixeira, Janine Mello dos Santos, Helmut Schwarzer, João Luiz Guadagnin, José Humberto Oliveira, Karla Hora, Katia Cristina Favilla, Kelma Santos Cruz, Lilian dos Santos Rabaal, Luiz Humberto da Silva, Marcelo Cardona Rocha, Marcia Muchagata, Marco Pavarino, Maria do Socorro Oliveira, Miriam Oliveira, Mariana Schievanto Danelon, Najla Veloso, Natascha Rondsbuch Valente, Otavio Valentim Bassaldi, Paulo Petersen, Raimundo Fagner Frota de Vasconcelos, Ricardo Garcia França, Roberto de Andrade, Savio da Silva Costa, Sergio Paganini Martins, Sue Takei, Thomas Patriota, Vicente Galileu F. Guedes.

PRÓLOGO

A erradicação da fome e a diminuição da pobreza e das desigualdades sociais têm rendido ao Brasil amplo reconhecimento internacional. Essas conquistas têm suscitado grande interesse pelas bem-sucedidas políticas públicas brasileiras de segurança alimentar e nutricional, dentre as quais se destacam o Programa Fome Zero, o Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O interesse de muitos países, frequentemente, se traduz em demandas concretas para conhecer detalhes a respeito da elaboração e da operacionalização dos programas e das políticas brasileiras de inclusão social.

A cooperação Sul-Sul trilateral desempenha, nesse contexto, função primordial, ao promover o intercâmbio horizontal, entre países em desenvolvimento, de boas práticas na área da segurança alimentar e nutricional. Bom exemplo disso é o “Programa Brasil-FAO para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e Redução da Pobreza em Benefício de Países em Desenvolvimento”, que tem permitido o compartilhamento das experiências brasileiras na América Latina, no Caribe e na África. Os projetos desenvolvidos no âmbito do referido programa colaboram com a segurança alimentar e nutricional da população mais vulnerável dessas regiões, bem como com a integração de políticas direcionadas à redução da pobreza extrema.

É em tal perspectiva que deve ser vista a publicação “Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras”, que ora se apresenta. Trata-se de valio-

so instrumento para aprimorar o compartilhamento de práticas, sobretudo, no âmbito da cooperação Sul-Sul. Ao reunir, pela primeira vez, de maneira didática e informativa, políticas de êxito comprovado na área da segurança alimentar e nutricional, dá novo ímpeto à disseminação de conhecimento. Com o acesso que a publicação da FAO torna agora possível, espera-se que o acervo de boas experiências do Brasil possa inspirar outros países a saírem do mapa da fome, por meio do desenvolvimento de políticas que promovam condições econômicas e sociais mais justas e igualitárias.

João Almino

Embaixador

Diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE)

APRESENTAÇÃO

O Brasil conta com uma larga tradição de esforços e políticas públicas para erradicar a fome e a pobreza. Já na década dos anos 50, o país teve a relevante contribuição de Josué de Castro, um grande precursor em escala global que chamou a atenção para o problema da fome e propôs alternativas. Outros importantes cidadãos brasileiros também trataram desse tema como Betinho, Hélder Câmara e Mouro Morelli.

É importante destacar que o Brasil na Constituição Federal de 1988 reconhece o Direito à Alimentação como uma obrigação do Estado (Emenda Constitucional n.º 64/2010). O país conta ainda com uma lei de Segurança Alimentar muito progressista que institucionaliza a Política e cria as bases para uma ampla participação social na definição das prioridades. Se destaca nesse sentido, entre outros, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

É a partir dessa ampla e rica experiência, em conjunto com a implementação dos programas Fome Zero, Bolsa Família e Brasil sem Miséria em todo o território no período de 2003-2013, e outras iniciativas que em conjunto resultaram na saída do país do mapa da Fome em 2014.

Diante desse contexto, essa publicação pretende atualizar a informação e apresentar a um público mais amplo, como os formuladores de políticas de

Segurança Alimentar e combate à pobreza, experiências concretas implementadas no Brasil, orientadas a facilitar a cooperação Sul-Sul. Isso quer dizer, atua como uma espécie de manual de boas práticas que ilustram essas ações e podem ser compreendidas por autoridades públicas, técnicos, ONGs e o público em geral de outros países da América Latina e Caribe ou da África. Nesse sentido, consideramos que graças ao espaço aberto pelo Plano de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos, essa ferramenta nos permite auxiliar na implementação efetiva do Plano e assim contribuir para alcançar o objetivo de erradicar a fome na América Latina e Caribe.

A seleção de experiências apresentadas nesse livro não foi uma tarefa fácil devido a grande quantidade de iniciativas valiosas, tanto da parte dos governos federal, estadual e municipal, quanto da própria sociedade civil. Porém tivemos que optar por experiências altamente demandadas internacionalmente e que estão alinhadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU que estabelece um trabalho nas esferas social, político-institucional, econômica e ambiental, assim como a interligação entre elas. Estamos abertos para futuras publicações que possam incorporar outras iniciativas, ou aprofundar as que estão expostas nessa publicação.

Excelente leitura a todas e todos!

Alan Bojanic

Representante da FAO no Brasil

ABREVIATURAS E SIGLAS OU ACRÔNIMOS

ABA Associação Brasileira de Agroecologia	BPC Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social
ABC Agência Brasileira de Cooperação	BRB Banco de Brasília
ABIEC Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne	BSM Plano Brasil Sem Miséria
ABIOVE Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais	CadÚnico Cadastro Único para Programas Sociais
Abraf Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas	Caged Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
AIAF Ano Internacional da Agricultura Familiar	Caisan Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
ANA Agência Nacional de Águas	CAR Cadastro Ambiental Rural
ANA Articulação Nacional de Agroecologia	CAR-FIP Cerrado Projeto de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais no Cerrado
ANATER Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	Caricom Comunidade do Caribe
Ancosol Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária	CDAF Compra Direta da Agricultura Familiar
Anvisa Agência Nacional de Vigilância Sanitária	CDS Compra com Doação Simultânea
APIMC Associação Programa Um Milhão de Cisternas	CELAC Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
APP Área de Preservação Permanente	CF Constituição Federal
ASA Articulação Semiárido Brasileiro	CGFome Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome
Asbraer Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural	CGU Corregedoria-Geral da União
ATEPA Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola	CIAPO Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica
ATER Assistência Técnica e Extensão Rural	CI-Brasil Conservação Internacional
ATES Assessoria Técnica, Social e Ambiental	CIBiogás-ER Centro Internacional de Energias Renováveis-Biogás
Bacen Banco Central do Brasil	CIF <i>Climate Investment Fund</i> [Fundo de Investimento para o Clima]
Bancoob Banco Cooperativo do Brasil S.A.	CIM Comitê Interministerial sobre Mudança Global do Clima
BB Banco do Brasil S.A.	CLUA <i>Climate and Land Use Alliance</i> [Aliança pelo Clima e Uso da Terra]
BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	

- CMN Conselho Monetário Nacional
CNA Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNAPO Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
CNAS Conselho Nacional de Assistência Social
CNCOOP Confederação Nacional de Cooperativas
CNES Conselho Nacional de Economia Solidária
CNIS Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPCT Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
CNS Conselho Nacional de Populações Extrativistas
Codevasf Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Conab Companhia Nacional de Abastecimento
Conape Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
Concrab Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil
Condraf Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
Confesol Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural com Interação Solidária
Consea Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Contag Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Cooperaf Programa Nacional de Fomento e Fortalecimento do Cooperativismo Solidário e Associativismo da Agricultura Familiar e Reforma Agrária
CPF Cadastro de Pessoa Física
CPLP Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CPR Estoque Cédula de Produto Rural Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar
CTF/APP Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais
DAP Declaração de Aptidão ao Pronaf
Deter Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real
DPMRQ Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas do MDA
Emater Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrapa Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Embrater Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
e-PING Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico
FAO *Food and Agriculture Organization of the United Nations* [Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura]
FAO RLC Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe
FASE Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAT Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBES Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FBMC Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
FCP Fundação Cultural Palmares
Fetraf Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FIDA Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FIP *Forest Investment Program* [Programa de Investimento Florestal]
FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNE Verde Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente
FPTI Fundação Parque Tecnológico Itaipu
Funai Fundação Nacional do Índio
GEE Gases de Efeito Estufa
GEF *Global Environment Fund* [Fundo Global para o Meio Ambiente]
GEx Grupo Executivo sobre Mudança do Clima
GVAgro Centro de Estudos do Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas
Ibama Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
ICP Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira
IFN Inventario Florestal Nacional
INCRA Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDC *Intended Nationally Determined Contributions* [Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas]
INDE Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
Inovacar Iniciativa de Observação, Verificação e Aprendizagem do Cadastro Ambiental Rural e da Regularização Ambiental
INPE Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INSA Instituto Nacional do Semiárido

INSS Instituto Nacional de Seguro Social	PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar
MAPA Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	PNAPO Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
MCMV Programa Minha Casa Minha Vida	PNATER Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
MCR Manual de Crédito Rural	PNC Política Nacional de Cooperativismo
MCTI Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	PNDSAP Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca
MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário	PNGATI Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
MDL Mecanismo de Desenvolvimento Limpo	PNMC Política Nacional sobre Mudança do Clima
MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	PNMPO Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado
Mercosul Mercado Comum do Sul	PNPCT Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
MIQCB Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco de Babaçu	PNPM Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
MMA Ministério do Meio Ambiente	PNPSB Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade
MMC Movimento de Mulheres Camponesas	PNRA Plano Nacional de Reforma Agrária
MMTR-NE Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste	PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
MPA Ministério da Pesca e Aquicultura	PPA Plano Plurianual
MPA Movimento dos Pequenos Agricultores	PPCaatinga Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Caatinga
MPOG Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	PPCDAM Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
MRE Ministério das Relações Exteriores	PPCerrado Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra	PPG7 Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais do Brasil
MTE Ministério do Trabalho e Emprego	PPIGRE Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia
MTPS Ministério do Trabalho e Previdência Social	PRADAM Programa de Recuperação de Áreas Degradadas da Amazônia
OCB Organização das Cooperativas Brasileiras	Procap-Agro Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias
OEPA Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária	Procera Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
OGU Orçamento Geral da União	Prodecoop Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária
ONU Organização das Nações Unidas	Prodes Programa de Cálculo de Desflorestamento da Amazônia
ONUDI Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial	Programa ABC Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura
OSCIP Organização da Sociedade Civil de Interesse Público	Pronaf Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
P1+2 Programa Uma Terra e Duas Águas	Pronamp Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
P1MC Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais	
PAA Programa de Aquisição de Alimentos	
PAA Leite PAA modalidade Incentivo à Produção e Consumo de Leite	
PAS Plano Amazônia Sustentável	
Pasep Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público	
PBF Programa Bolsa Família	
PGPAF Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar	
PGPM Política de Garantia de Preços Mínimos	
PGPM-Bio Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade	
PIS Programa de Integração Social	
Planapo Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	

- Pronatec** Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
- Pronater** Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
- PSPA** Plano Safra da Pesca e Aquicultura
- RAIS** Relação Anual de Informações Sociais
- REAF** Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar
- REDD** *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* [Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal]
- RGP** Registro Geral da Atividade Pesqueira
- RGPS** Regime Geral da Previdência Social
- RL** Reserva Legal
- SAF** Secretaria de Agricultura Familiar do MDA
- SAFs** Sistemas Agroflorestais
- SEAF** Seguro da Agricultura Familiar
- SEAP** Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República
- Sebrae** Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- Senar** Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
- SEPPIR** Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República
- Sescoop** Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
- SFB** Serviço Florestal Brasileiro
- SIATER** Sistema Informatizado de ATER
- SICAR** Sistema de Cadastro Ambiental Rural
- Sinau** Sistema de Controle de Concessionários de Águas da União
- SINIMA** Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
- Sinpesq** Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura
- SIPAF** Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar
- SIPAM** Sistema de Proteção da Amazônia
- SIPRA** Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária
- SisRPG** Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira
- SNCR** Sistema Nacional de Crédito Rural
- SNIF** Sistema Nacional de Informações Florestais
- SNPA** Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária
- SPM** Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
- SUAS** Sistema Único de Assistência Social
- SUASA** Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
- TAUS** Termos de Autorização de Uso Sustentável
- TIRFAA** Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura
- Unicafes** União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
- Unicef** *United Nations Children's Fund* [Fundo das Nações Unidas para a Infância]
- Unicopas** União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias
- Unila** Universidade Federal da Integração Latino-Americana
- Unisol** Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários
- USAID** *United States Agency for International Development* [Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional]

ROMPER O CICLO DA POBREZA RURAL

O Brasil foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) com um país livre da fome (FAO, 2014a). Essa conquista decorre da decisão política de promover o crescimento econômico com distribuição de renda e o desenvolvimento de diversas políticas públicas com grande impacto nas famílias em situação de vulnerabilidade social, com impressionantes resultados alcançados na redução das desigualdades e da pobreza, que são objeto de amplo reconhecimento internacional.

Há muito já se sabe que a redução da pobreza e das desigualdades não é uma decorrência natural do crescimento econômico e que demanda uma forte ação do Estado capaz de redefinir prioridades, inovar na gestão pública e sintonizar a política econômica e a política social.

É com essa compreensão que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva estabeleceu como prioridade de seu governo o combate à fome e à pobreza e implementou a estratégia Fome Zero¹, combinando ações emergenciais e estruturais e estimulando a participação e a mobilização social, como parte da estratégia de constituição de um amplo mercado interno e de democratização da sociedade brasileira.

1. Sobre a estratégia Fome Zero, ver Graziano da Silva, Del Grossi e França (2010).

O Programa Bolsa Família, a valorização do salário mínimo e a universalização da seguridade social compuseram uma ampla rede de proteção social que, complementada por um conjunto de políticas de desenvolvimento econômico, inclusive na área rural, produziu resultados que impressionam pela amplitude e rapidez com que foram alcançados. Entretanto, isso tudo não foi suficiente para superar a extrema pobreza.

A partir dessa constatação e dos avanços já alcançados, a Presidenta Dilma Rousseff assumiu o compromisso de superação da miséria e formulou e implementou o plano Brasil Sem Miséria². Com uma perspectiva multidimensional e com “estratégias articuladas entre si e diferenciadas para cada contexto [...] e para cada público”, com destaque para as crianças e adolescentes, o plano “atuou sobre múltiplas dimensões e faces da pobreza” (Rousseff, 2014, p. 17 e 18). Além da complementação da renda, foram criadas oportunidades de inclusão e de acesso a direitos, especialmente a saúde e a educação, com inovações importantes, como, por exemplo, a Busca Ativa³, que também produziram resultados impressionantes.

Um aspecto fundamental dessa trajetória recente refere-se à forma democrática de construir e implementar as políticas públicas, cuja marca é o intenso diálogo e participação social, expresso pelos conselhos, pelos comitês gestores e pela transparência de informações, que permitem que os beneficiários, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil possam atuar sobre todas as fases do ciclo das políticas.

O sucesso do plano Brasil Sem Miséria ampliou a repercussão internacional já conquistada pela estratégia Fome Zero, e faz da experiência brasileira uma referência mundial. Uma experiência que demonstra que é possível erradicar a fome e a miséria e superar a pobreza, colocando-as como elementos centrais de um projeto democrático de desenvolvimento nacional.

A AGENDA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

Simultaneamente, o governo brasileiro reorientou sua política externa e, em parceria com a FAO, intensificou uma agenda de intercâmbio e cooperação Sul-Sul com países da América Latina e Caribe e da África, para contribuir com a reflexão

2. Sobre o processo de elaboração e execução do plano Brasil sem Miséria, ver Campello, Falcão e Costa (2014).

3. Sobre a busca ativa, ver, nessa publicação, o texto “Inclusão produtiva e transferência de renda na superação da pobreza rural”.

e formulação de políticas públicas dirigidas à erradicação da fome e da pobreza e, também, como mecanismo de retroalimentação de suas próprias políticas.

A partir dos avanços alcançados pelos países e da identificação de desafios comuns, vêm sendo exploradas novas possibilidades de cooperação, valorizando estratégias regionais e sub-regionais, bilaterais, trilaterais e multilaterais.

Nesse contexto, o Brasil vem assumindo uma crescente posição na comunidade internacional na cooperação Sul-Sul e estabelecendo importantes parcerias com a FAO, em âmbito global, regional e nacional.

A FAO tem atuado de forma permanente e variada no apoio à implementação e difusão das experiências brasileiras, combinando o seu conhecimento e acúmulo institucional com as prioridades de desenvolvimento do país, pois para a FAO as políticas brasileiras representam “um sólido e produtivo aparato de inclusão e proteção social” (FAO, 2014b).

ENFOQUE DE *DOBLE VIA*

A partir de seu novo marco estratégico ampliado (FAO, 2013), a FAO tem colaborado com os governos e a sociedade civil para enfrentar os dilemas contemporâneos que afetam a dinâmica socioeconômica, em especial nos temas da pobreza, da fome, dos efeitos das mudanças climáticas, da conservação da biodiversidade, do comércio justo e inclusivo. A contribuição da FAO baseia-se no enfoque da *double via*, que combina e integra a urgente e necessária assistência às famílias mais vulneráveis em situação de emergência com processos mais longos e medidas estruturantes, que permitem às famílias acessar os direitos fundamentais consagrados em compromissos assumidos pelos países da região em diversos fóruns internacionais e globais.

Esse enfoque aplicado ao meio rural possibilita a integração de ações emergenciais de garantia da segurança alimentar e nutricional com as ações adequadas e específicas para viabilizar o acesso das comunidades rurais a direitos fundamentais e serviços públicos, com o seu fortalecimento econômico e com a promoção do desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Um destaque deve ser dado à Iniciativa Regional América Latina e Caribe sem Fome, que apoia iniciativas nacionais, regionais e sub-regionais que visam

combater a fome, promover a segurança alimentar e nutricional e garantir o direito à alimentação nos países da região. Em âmbito nacional, a iniciativa contribui para a difusão de uma abordagem intersetorial e para o fortalecimento das capacidades institucionais para o desenho e implementação de políticas.

Em âmbito regional, a partir da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome foram estruturados programas de cooperação internacional da FAO com vários países da região, como é o caso do Brasil, México, Venezuela e Argentina.

ACORDO MARCO DE COOPERAÇÃO

Desde 2008 o governo do Brasil e o Escritório Regional para América Latina e Caribe da FAO (FAO RLC) contam com um acordo marco que estabeleceu um programa de cooperação internacional nas áreas da promoção do desenvolvimento sustentável, da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) é a instituição responsável pela coordenação e pelo seguimento das atividades previstas (FAO, 2015).

As ações desse programa estão orientadas a fortalecer aspectos da capacidade institucional dos países para elaborar e implementar políticas públicas nos temas priorizados, em âmbito nacional e regional. As ações incluem políticas nacionais de curto prazo visando recompor cadeias e sistemas de produção agrícola e assegurar o acesso a alimentos em casos de desastres naturais (distribuição de sementes, acesso a água e recuperação da infraestrutura). Incluem, também, medidas nacionais de médio prazo e de caráter estrutural, voltados para a revalorização da agricultura familiar como abastecedora de alimentos, a promoção de mercados públicos de alimentos, a atualização da institucionalidade pública de segurança alimentar e outras medidas para garantir o acesso aos alimentos pela população de cada país.

O programa de cooperação internacional do Brasil com a FAO é uma iniciativa de cooperação triangular, uma das modalidades da cooperação internacional para o desenvolvimento, orienta a elaboração e execução de projetos regionais, que têm como responsáveis e financiadores os ministérios e órgãos setoriais do governo brasileiro.

Destacam-se os seguintes projetos de cooperação técnica com as respectivas instituições brasileiras responsáveis: “Fortalecimento dos espaços de diálogo entre

FAO, governos e sociedade civil: novos mecanismos de construção de políticas públicas, apoio a agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional”, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); “Apoio às estratégias nacionais e sub-regionais de segurança alimentar e nutricional e de superação da pobreza em países da América Latina e Caribe”, com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); “Fortalecimento dos programas de alimentação escolar no âmbito da Iniciativa América Latina sem Fome 2025”, com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação (FNDE); “Ativação de serviços e consolidação da Rede de Aquicultura das Américas”, com o antigo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) (atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA); “Fortalecimento de políticas agroambientais em países da América Latina e Caribe”, com o Ministério do Meio Ambiente (MMA); “Fortalecimento do setor algodoeiro por intermédio da cooperação Sul-Sul”, com a ABC e o Instituto Brasileiro do Algodão (FAO, 2015).

Há, ainda, os projetos do programa de “Ajuda humanitária em situações de emergência”, que atuam em países em situações de desastres socionaturais e de conflitos e são financiados pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) do Ministério das Relações Exteriores (FAO, 2015).

Os projetos são administrados pela FAO RLC, que é responsável por sua execução técnica e financeira, e contam com um comitê dirigente responsável por sua condução geral, formado pelo Escritório Regional da FAO e pelas instituições governamentais responsáveis pelos projetos, os órgãos setoriais e a ABC.

Os projetos asseguram que os governos dos países onde eles se desenvolvem se apropriem das ações desde o seu início, e que os resultados resguardem a replicabilidade e sustentabilidade desejada em cada país. Para isso, contam com a atuação dos Representantes da FAO de cada país, que se encarregam de estimular, promover e acompanhar todas as atividades, de forma a garantir que ocorram em estreita colaboração com as instituições nacionais correspondentes (FAO, 2015).

ATUAÇÃO DA FAO NO BRASIL

A assistência da FAO no Brasil baseia-se, atualmente, no Marco da Programação no País 2013-2017, alinhado ao Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Brasil 2012-2015, em quatro áreas prioritárias:

segurança alimentar, incluindo o direito à alimentação adequada e saudável; cooperação Sul-Sul; erradicação da pobreza extrema, com foco na agricultura e aquicultura familiar; e gestão sustentável dos recursos naturais (FAO, 2014b).

Os projetos de cooperação técnica de caráter nacional são desenvolvidos pela representação da FAO no Brasil, sob coordenação da ABC e com a participação dos ministérios setoriais responsáveis pelos temas.

Atualmente, oito projetos estão em execução no Brasil⁴. Entre eles estão: “Apoio ao aprimoramento e à consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, desenvolvido em parceria com o MDS; “Nova organização produtiva e social da agricultura familiar brasileira”, em conjunto com o MDA; “Recuperação de Áreas Degradadas da Amazônia – PRADAM”, com o MAPA; e “Consolidação do Programa Nacional de Florestas”, conduzido pelo MMA. Podem-se destacar, também, os projetos de cooperação internacional com o governo brasileiro apoiados pelo Fundo Global para o Meio Ambiente Global (GEF), que atuam, entre outros pontos, para a elaboração de um inventário florestal nacional.

SOBRE A PUBLICAÇÃO

Nesse ambiente, é crescente o interesse na experiência brasileira de erradicação da fome e superação da pobreza, especialmente na área rural, que se assenta em uma ampla rede de proteção social, em políticas de garantia da segurança alimentar e nutricional e de reforma agrária, em políticas diferenciadas para a agricultura familiar e as comunidades rurais tradicionais e de promoção da autonomia das mulheres rurais.

Esses elementos compõem uma agenda democrática para o desenvolvimento rural, que vem sendo implementada a partir da recuperação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento e como responsável por fazer chegar os serviços públicos e garantir o acesso a direitos aos setores mais vulneráveis, com novas estratégias e instrumentos adequados.

Esse interesse tem sido despertado pelos resultados alcançados e tem se desdobrado em novas demandas de intercâmbio e cooperação sobre as inovações

4. Informações adicionais sobre os projetos e programas da FAO no Brasil encontram-se disponíveis no sítio <http://www.fao.org/brasil>.

institucionais e o desenho e a aplicação dos instrumentos de políticas públicas. Um interesse que se desenvolve em uma dinâmica de cooperação Sul-Sul triangular, que reflete a disposição dos países de buscar soluções a partir das próprias experiências da região e da valorização dos espaços de diálogo político e de integração regional.

Nesse sentido, a presente publicação apresenta uma sistematização de algumas das experiências exitosas do Brasil na agenda da superação da pobreza rural e da promoção do desenvolvimento sustentável a partir do Fome Zero e do Brasil Sem Miséria, e de suas dinâmicas internas.

As experiências selecionadas são as que, nesse momento, adquirem maior relevância para a FAO e para os países em desenvolvimento, nos marcos do crescente interesse na cooperação Sul-Sul e no intercâmbio com o Brasil, e que, inclusive, já integram os projetos da cooperação técnica do Brasil com a FAO RLC.

O objetivo da publicação não é a indicação de modelos a serem seguidos, mas compartilhar elementos da experiência brasileira que evidenciam a utilidade e a viabilidade das políticas públicas. São apresentados aspectos do contexto e dos processos de formulação e implementação das políticas, do marco legal e institucional, da gestão e da operação dos instrumentos, com destaque para a coordenação e integração intersetorial, intergovernamental e com as esferas subnacionais de governo, as cadeias de atores envolvidos e a dinâmica da participação social, além dos resultados alcançados e as lições aprendidas.

Os textos foram elaborados a partir dos marcos normativos das políticas e programas e de documentos institucionais de apresentação e avaliação; e, em função de sua finalidade, têm um caráter mais descritivo. Sempre que possível, os textos remetem a publicações que abordam de maneira mais aprofundada os temas tratados⁵.

O primeiro texto aborda a trajetória recente de superação da pobreza rural, com destaque para o instrumento de complementação de renda e a estratégia de inclusão produtiva do plano Brasil Sem Miséria, complementado por outros programas que compõem a rede de proteção social no Brasil.

5. Para tornar mais fluente a leitura dos textos dessa publicação, em alguns casos, decidiu-se utilizar as ideias e elaborações dos autores em a inclusão de marcadores específicos, garantindo a clara identificação da autoria e da referência bibliográfica.

Em seguida vem o texto que apresenta a experiência de identificação e registro da agricultura familiar, a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), conhecida por DAP, que se constitui em condição para o acesso a diversas políticas públicas, sendo que algumas dessas políticas são objeto de outros textos da publicação. Um deles aborda o Pronaf, que se constitui em linhas diferenciadas de crédito rural para esse setor, e os instrumentos de seguro climáticos (Garantia-Safra e Seguro da Agricultura Familiar) e de preços. Outro texto aborda os programas de pesquisa e extensão rural voltados para o fortalecimento da produção sustentável da agricultura familiar e das comunidades rurais. E outro aborda as políticas de fortalecimento da organização econômica da agricultura familiar.

Na sequência constam os textos que tratam de experiências de compras públicas da agricultura familiar e que ampliam a discussão sobre o direito humano à alimentação adequada: um sobre o Programa de Aquisição de Alimentos e outro sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A relevância da participação das mulheres e os instrumentos de políticas públicas para superar a situação de desigualdade e de subordinação a que são submetidas integram o texto “Cidadania e autonomia para as mulheres rurais”.

A importância da experiência de construção e implementação de políticas de convivência com o Semiárido, que contam com ativa participação da sociedade civil, justificou, também, a inclusão de um texto específico sobre o tema.

Os desafios e os instrumentos para a promoção do desenvolvimento sustentável são tratados pelos três textos seguintes, sendo um sobre agroecologia, outro sobre a utilização do cadastro como instrumento de controle e recuperação ambiental e, outro, sobre ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Por fim, as políticas de registro e fomento da pesca e da aquicultura artesanais são objeto de um texto específico.

CONTRIBUIÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL

A publicação contém textos que se referem a temas que já estão sendo trabalhados na cooperação internacional do Brasil com a FAO, com uma agenda crescente e consistente, articulada com processos políticos regionais dos países participantes, como

é o caso da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Comunidade do Caribe (Caricom).

A experiência recente do Programa de Cooperação Internacional do Brasil com a FAO revela toda a potencialidade da cooperação técnica vinculada a espaços e iniciativas de diálogo sub-regional e regional e da atuação dos organismos multilaterais sintonizados com as prioridades nacionais e regionais. Isso se expressa na sinergia entre os processos nacionais de implementação e consolidação de políticas integradas de segurança alimentar, de fortalecimento da agricultura familiar e de desenvolvimento sustentável e a construção de agendas regionais de intercâmbio e cooperação. Um passo importante para que se constituam instrumentos regionais de políticas públicas, aprofundando, de forma cooperativa e solidária, a integração entre as nações e os povos.

Esse padrão de cooperação não se restringe à relação entre governos, e tem sido capaz de impulsionar espaços próprios de encontro e intercâmbio entre movimentos sociais e organizações da sociedade civil e espaços comuns de diálogo entre governos e sociedade civil.

Um caso ilustrativo são as ações de gênero destinadas à superação da desigualdade imposta às mulheres rurais. O programa tem contribuído tanto no âmbito nacional (no apoio a formulação de políticas de promoção da autonomia e igualdade das mulheres rurais nos países), como sub-regional (com as iniciativas de apoio ao programa regional de gênero da REAF e a atividades centro-americanas e caribenhas) e continental (com a realização da Conferência Latino-Americana e Caribenha de Mulheres Rurais e suas contribuições para a agenda de gênero da CELAC). Iniciativas que, ao mesmo tempo, ampliam as capacidades dos governos nacionais, fortalecem os movimentos e as organizações de mulheres e contribuem para constituir uma agenda regional comum.

E essa experiência de diálogo, cooperação e intercâmbio tem ainda muito a contribuir, especialmente na implementação do Plano de Segurança Alimentar e Nutrição da CELAC, aprovado na III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, realizada em janeiro de 2015, na Costa Rica. Uma contribuição que ganha ainda maior relevância pela convocação feita pelos dirigentes dos governos da região para que a FAO atue na implementação desse Plano.

Há, portanto, um cenário favorável na região que permite assumir novos desafios para avançar a cooperação Sul-Sul. Uma condição importante já foi alcançada, pois, como tem assinalado o Diretor-Geral da FAO, José Graziano da Silva, “o compromisso político dos governos está sendo transformado em ação efetiva e resultados concretos no combate à fome” (FAO, 2014b).

E não é por outro motivo que a FAO estabeleceu para as comemorações do Dia Mundial de Alimentação de 2015 o lema “Proteção social e agricultura: rompendo o ciclo da pobreza rural”.

Ao dar visibilidade para algumas das experiências bem-sucedidas da trajetória recente do Brasil na superação da fome e da extrema pobreza no âmbito de um novo padrão de desenvolvimento nacional, fruto da combinação virtuosa entre vontade política e participação social na trilha do Fome Zero e do Brasil Sem Miséria, podemos compartilhar um novo compromisso nos termos propostos pela Presidenta Dilma Rousseff: “o fim da miséria é apenas o começo”.

Boa leitura!

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P. V. (Orgs.). 2014. *O Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF MDS. (Disponível em <http://www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acessado em 7/1/2016).

CELAC. 2015. *Plan de Seguridad Alimentaria y Nutrición e Erradicación de el Hambre*. Santiago, Chile: FAO, CEPAL, ALADI. (Disponível em http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/celac/ESP__Plan_CELAC_2025.pdf. Acessado em 7/1/2016).

FAO. 2013. *38.º Conferência – Marco estratégico revisado*. Roma. (Disponível em <http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mg015s.pdf>. Acessado em 7/1/2016).

FAO. 2014a. *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional*. Relatório 2014. Brasília, DF: FAO.

FAO. 2014b. *O Brasil e a FAO: construindo resiliência e segurança alimentar e nutricional sustentável*. Brasília, DF: FAO.

FAO. 2015. *Programa de Cooperación Internacional Brasil FAO*. (Disponível em <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/resumen/es/>. Acessado em 8/1/2016).

FAO. Sem data. *Portal FAO Brasil*. (Disponível em <http://www.fao.org/brasil>. Acessado em 8/1/2016).

FAO, IFAD e WFP. 2014. *The State of Food Insecurity in the World 2014 – SOFI 2014*. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. 2010. *O Programa Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA. (NEAD Série Especial, 13).

ROUSSEFF, D. 2014. Prefácio. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS.

INCLUSÃO PRODUTIVA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL

Desde 2003 o Brasil já retirou 36 milhões de pessoas da extrema pobreza, sendo 22 milhões desde 2011; e em 2014 o país saiu do mapa da fome elaborado pela FAO (Brasil, 2015, p. 12, 35 e 139) e superou a meta de redução da mortalidade infantil (Caisan, 2013).

A taxa de extrema pobreza nacional caiu de 7,6%, em 2004, para 2,8%, em 2014, e beneficiou principalmente as crianças até 5 anos de idade. A taxa de pobreza, no mesmo período, caiu de 22,3% para 7,3%. O índice de Gini, que mede a desigualdade na distribuição da renda, caiu de 0,535 para 0,494, nos rendimentos domiciliares, entre 2004 e 2014, sendo que os 10% mais pobres foram os maiores beneficiados com a melhora na distribuição da renda (MDS, 2015a).

Os avanços para as populações residentes em áreas rurais são ainda mais notáveis: a extrema pobreza caiu de 21,8%, em 2002, para 7,6%, em 2014, o que representou uma queda de 65,2%; e a pobreza foi reduzida de 49%, em 2002, para 20,2%, em 2014, uma redução de 58,7% (MDS, 2015b).

Quanto às condições de vida da população em geral, ocorreu uma significativa melhoria nos últimos anos. Em 2014, quase 99% das famílias tinham fogão; 98% tinham geladeira; e 94%, algum tipo de telefone; 99% tinham iluminação elétrica; 90,9% tinham coleta de lixo; 86,4% tinham abastecimento

de água e 64,5% tinham esgotamento sanitário no domicílio (MDS, 2015c, p. 14). O índice de desenvolvimento humano (IDH) captou essa melhora, mostrando um salto de 0,683, em 2000, para 0,755, em 2014, registrando o maior nível de crescimento de IDH na América Latina, e na redução da pobreza multidimensional de 4%, em 2006, para 2,9%, em 2013 (PNUD, 2015).

Quanto à educação, alguns dados ilustram os avanços alcançados: a taxa de escolarização, em 2014, foi de 98,5% para as crianças de 6 a 14 anos de idade; 84,3% para os jovens de 15 a 17 anos; 82,7% para as crianças de 4 a 5 anos; e 30% para os jovens de 18 a 24 anos de idade (MDS, 2015b, p. 13). E existem ainda fortes evidências de que o Programa Bolsa Família (PBF) contribuiu para reduzir a repetência escolar (Oliveira e Soares, 2013, p. 23).

DECISÃO POLÍTICA E NOVAS POLÍTICAS

Esses dados resultam da decisão política tomada em 2003 de tornar o combate à fome e à pobreza uma prioridade de governo, e de sintonizar a política econômica e social na promoção de um novo ciclo de crescimento econômico baseado no fortalecimento do mercado interno, com distribuição de renda e redução das desigualdades.

A partir da estratégia Fome Zero, constituiu-se uma agenda integrada de ações estruturais e emergenciais, que teve na transferência de renda condicionada um importante instrumento distributivo e de acesso a direitos sociais básicos.

O desafio era grande, pois até 2003 os programas de transferência de renda tinham em comum, apenas, o público-alvo formado por indivíduos de domicílios pobres, e sua situação poderia ser caracterizada como “um emaranhado de iniciativas isoladas: objetivos e públicos diferentes, porém sobrepostos; nenhum programa era universal e sequer tinha essa pretensão de vir a ser; nenhum deles cobria o território nacional; cada um tinha sua agência executora e seus próprios sistemas de informação que não se comunicavam; a coordenação era mínima; os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam” (Soares e Sátyro, 2010, p. 31).

Iniciando com 3,6 milhões de famílias, em 2003, o Bolsa Família chegou a agosto de 2010 com 12,7 milhões de famílias beneficiadas (Modesto e Castro, 2010, p. 15), contribuindo, junto com a política de valorização do salário

mínimo, a ampliação da rede de proteção social, a expansão do mercado de trabalho formal e as políticas de desenvolvimento rural, para que 28 milhões de brasileiros saíssem da pobreza.

A abordagem dessa trajetória recente no presente texto prioriza alguns momentos e algumas das principais ações do governo federal, com destaque para aquelas que beneficiam as populações pobres do meio rural. A partir dos dados da evolução recente da redução da pobreza e das desigualdades, abordar-se-á o plano Brasil Sem Miséria, com destaque para as suas inovações e priorizando o cadastro, o instrumento de transferência de renda e a estratégia de inclusão produtiva rural. Esses elementos serão complementados por algumas das políticas que integram a rede de proteção social que inclui a população rural, e, por fim, serão apresentadas algumas considerações sobre os resultados alcançados e sobre elementos de aprendizado na execução do Plano.

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Após o desafio de zerar a fome, os resultados do Censo Demográfico de 2010 mostravam que 16,2 milhões de pessoas ainda viviam em condições de extrema pobreza, especialmente nas áreas rurais (Brasil, 2011a).

A partir dos avanços alcançados, tomou-se a decisão estratégica de superar a extrema pobreza, e para isso constituiu-se o plano Brasil Sem Miséria (BSM) em 2011, que, como assinala a Presidente da República Dilma Rousseff, “criou, renovou, ampliou e integrou vários programas sociais, articulando ações do governo federal com estados e municípios” (Rousseff, 2014, p. 17). Para lidar com um “fenômeno que vai além da renda, o plano Brasil Sem Miséria foi concebido e implementado em uma perspectiva multidimensional, com estratégias articuladas entre si e diferenciadas para cada contexto, como o campo e a cidade, e para cada público”, criando “oportunidades de inclusão” para vários grupos vulneráveis (Rousseff, 2014, p. 17).

O Brasil Sem Miséria¹ partiu do acúmulo das políticas sociais desenvolvidas desde 2003, dando continuidade e aperfeiçoando experiências bem-sucedidas, mas produziu “cinco grandes inflexões que alteraram e aceleraram o curso

1. Sobre o processo de formulação do plano Brasil Sem Miséria, ver Campello e Mello (2014).

das políticas sociais no Brasil”: i) “a definição de uma linha de extrema pobreza para organizar a priorização que o Estado faria para incluir e apoiar a população extremamente pobre”; ii) “o estabelecimento de uma meta de universalização das políticas voltadas para a pobreza [...] para incluir todos que tinham perfil e direito”; iii) a criação da estratégia da Busca Ativa, pela qual o “Estado chamou para si a responsabilidade de localizar, cadastrar e incluir” as pessoas pobres “no conjunto de ações que seriam ofertadas”; iv) o governo federal “estabeleceu um novo desenho para o Bolsa Família e passou a complementar a renda das famílias de forma a garantir que nenhum brasileiro, considerando a renda familiar e o benefício do Bolsa Família, recebesse menos de R\$ 70,00; v) a criação “de uma estratégia para ampliar a inclusão econômica dos adultos em situação de pobreza, baseada na criação de oportunidades de emprego e empreendedorismo” (Campello e Mello, 2014, p. 34, 35).

A centralidade do plano Brasil Sem Miséria na agenda do governo veio acompanhada da priorização orçamentária, de forma a garantir os recursos financeiros necessários para sua execução.

Um destaque deve ser dado, ainda, à definição de “metas e resultados passíveis de acompanhamento e monitoramento, garantindo não só a execução física e financeira, mas também eventuais correções de rumo e a devida publicização dos resultados, com prestações de contas à sociedade”, um dos “elementos que serviram como referências importantes durante o processo de formulação e implementação do plano” (Campello e Mello, 2014, p. 63, 64).

CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMA SOCIAIS

Um elemento central para o sucesso do plano Brasil Sem Miséria foi o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que já era um importante instrumento de planejamento das políticas sociais e que, como assinala a Presidente Dilma Rousseff, “revolucionou a maneira do poder público atender as necessidades e fazer valer os direitos dos mais pobres”, permitindo que a pobreza passasse a ter “rosto, nome, endereço e características conhecidas pelo Estado” (Rousseff, 2014, p. 16, 17).

Esse instrumento foi fundamental para viabilizar um outro aspecto importante da concepção do Brasil Sem Miséria, o de que o compromisso com “a

universalização do acesso a bens e serviços públicos” deve estar “alicerçado sobre uma clara determinação de que as políticas e ações têm que chegar aos mais pobres”, e “que, por dentro da trajetória de consolidação das políticas universais, existam estratégias específicas de focalização dos mais vulneráveis” (Campello e Mello, 2014, p. 47, 48).

O CadÚnico permitiu uma inovação na gestão do Estado, “uma reforma na lógica” de sua atuação, “que pode ser definida como hiperfocalização”, e que implicou o direcionamento da “ação a um público determinado” e o uso de “listas nominais extraídas do Cadastro” e, ainda, a definição “como unidade de ação, não só o município ou o território, mas o indivíduo e a família” (Campello e Mello, 2014, p. 48, 49).

O CadÚnico também foi fortalecido por outras iniciativas e se constituiu na principal porta de entrada da população pobre para mais de 20 políticas que usam seu registro como referência. Além do Bolsa Família, ele é obrigatório para os beneficiários de outros programas federais, entre os quais: Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), Aposentadoria para Pessoas de Baixa Renda, Telefone Popular, Água para Todos, Programas Cisternas, Programa Bolsa Verde, Bolsa Estiagem, Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, Programa Nacional de Reforma Agrária, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Brasil Alfabetizado.

Em novembro de 2015, o Cadastro Único possuía 27,1 milhões de famílias cadastradas, das quais cerca de 1,9 milhão era pertencente a grupos populacionais tradicionais ou em situações específicas, como famílias de agricultores e agricultoras familiares, assentadas, acampadas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhas, quilombolas e indígenas, ciganas, pertencentes a comunidades de terreiro, pessoas em situação de rua, catadores e catadoras de material reciclável, presos e presas do sistema carcerário e atingidas por empreendimentos de infraestrutura (MDS, 2015d).

EIXOS DO BRASIL SEM MISÉRIA

O plano Brasil Sem Miséria foi organizado em três eixos estratégicos, orientados pela compreensão da pobreza como fenômeno multidimensional, ob-

jetivando a superação da extrema pobreza: a) garantia de renda, mediante a transferência monetária para complementar a renda da família; b) acesso a serviços públicos, priorizando a ampliação da oferta e a melhoria da qualidade dos serviços de saúde, educação e assistência social²; e c) inclusão produtiva, com oportunidades de trabalho e renda.

Para a finalidade desta publicação são priorizados os eixos garantia de renda e inclusão produtiva e alguns dos programas que incluem as populações rurais ou são dirigidos especificamente ao meio rural. Eles são apresentados de forma sintética, com informações básicas sobre seu desenho e seu funcionamento.

INOVAÇÕES NO BOLSA FAMÍLIA

O principal instrumento do eixo “garantia de renda” do Brasil Sem Miséria (BSM) é o Bolsa Família, um programa de transferência de renda direta aos beneficiários, mediante o cumprimento de algumas condicionalidades, destinado ao combate à pobreza e à redução da desigualdade na distribuição de renda.

O Brasil sem Miséria promoveu uma série de modificações no Bolsa Família, relacionadas às suas prioridades. A primeira foi a inclusão de uma parcela da população elegível ao programa que ainda não eram beneficiárias, seja porque estivessem fora do CadÚnico ou porque suas informações precisassem ser qualificadas.

A constatação de que metade da população em situação de extrema pobreza estava entre 0 e 19 anos de idade exigiu “do governo federal uma atuação específica voltada para as crianças e os jovens” que gerou modificações “para melhorar a renda das famílias com mais crianças e adolescentes”, as quais resultaram “na ampliação da eficácia dos recursos transferidos a estas famílias e uma maior equidade entre os beneficiários do Programa”, entre as quais: “o reajuste de 45% no valor do benefício variável, concedido apenas àquelas famílias com crianças e jovens de 0 a 5 anos”; a inclusão de mais de 1,3 milhão de benefícios com a ampliação do limite de 3 para 5 benefícios variáveis por família; “as ações do Brasil Carinhoso, em que as famílias com crianças de 0 a 5 anos passaram a receber um benefício adicional, permitiram que mais de 8,1 milhões de crianças e adolescentes superassem a pobreza monetária” (Campello e Mello, 2014, p. 52, 53).

2. Mais informações, ver Costa, Mafra e Bachtold (2014).

Esse novo complemento –chamado Benefício para Superação da Extrema Pobreza– foi ampliado pelo governo federal em 2013 para todas as famílias que, mesmo depois de receber o benefício do Bolsa Família, continuassem em situação de extrema pobreza. Com essa ampliação, todas as famílias beneficiárias do Bolsa Família foram retiradas da miséria, do ponto de vista da renda.

Entretanto, ao definir uma linha nacional de extrema pobreza (R\$ 77,00 *per capita*) o programa igualou “regiões e estados com diferentes patamares de renda a uma única referência”, o que demandou uma ação dirigida a estimular “que os estados adotassem uma política complementar de renda”, que gerou bons resultados, pois desde 2011 “onze deles complementavam os valores pagos pelo Bolsa Família” (Campello e Mello, 2014, p. 53, 54).

O sucesso do Bolsa Família está assentado em quatro pilares: a) transferência de recursos diretamente aos beneficiários (sem intermédio de outros agentes, públicos ou privados); b) pagamento via sistema financeiro, que se organizou para atender milhões de famílias antes excluídas do sistema bancário; c) pagamento preferencial às mulheres, dando-lhes protagonismo e empoderamento nas decisões sobre o uso dos recursos da família; d) cumprimento das condicionalidades de educação e saúde pelas famílias, para garantir sua continuidade no programa e o acesso a direitos sociais básicos.

Ao receber mensalmente um complemento de renda diretamente do governo federal, as famílias automaticamente também passam a ter acesso à rede de proteção social, à saúde e à educação, por meio do acompanhamento das condicionalidades do programa: as gestantes devem realizar o pré-natal, as crianças devem receber o acompanhamento nutricional, de saúde, e cumprir a frequência escolar de no mínimo 85% para estudantes de 6 a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos em estabelecimentos de ensino regular.

Em novembro de 2015, nas 13,8 milhões de famílias beneficiadas pelo programa, havia 12,4 milhões de beneficiários de 6 a 15 anos e 2,4 milhões de jovens de 16 a 17 anos com acompanhamento educacional, e 8,9 milhões de famílias com acompanhamento de saúde (MDS, 2015d). Destaca-se ainda que 1,2 milhão de famílias pertenciam a grupos populacionais tradicionais ou em situações específicas, que incluem agricultores familiares, assentados, entre outros (MDS, 2015d). O valor médio da transferência foi de R\$ 163,05 por família por mês.

No total anual, as despesas do governo federal com o Bolsa Família em 2014 foram de R\$ 26,6 bilhões (MDS, 2015d), correspondendo a pouco menos de 0,5% do PIB nacional daquele ano e em 2015 foram empenhados R\$ 27,4 bilhões. A fonte de financiamento do programa é nacional e os recursos orçamentários utilizados para pagamento dos benefícios são originários do Tesouro Nacional.

OPERACIONALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

Para adequar as transferências de renda para as necessidades de cada família, a composição do benefício a ser transferido é composta por quatro tipos de benefícios: i) benefício básico (R\$ 77,00), destinado às unidades familiares que se encontram em situação de extrema pobreza (com renda mensal *per capita* até R\$ 77,00); ii) benefício variável destinado às famílias em situação de pobreza (com renda mensal *per capita* até R\$ 154,00) e extrema pobreza, e que tenham gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos (R\$ 35,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 175,00 por família); iii) benefício variável para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos de idade (R\$ 42,00 por adolescente, até o limite de R\$ 84,00 por família); iv) benefício para superação da extrema pobreza para aquelas famílias que, mesmo após os benefícios acima citados, continuassem com renda familiar mensal menor ou igual a R\$ 77,00 *per capita* (o valor desse benefício é o montante necessário para atingir esse limite).

O pagamento do benefício é feito por meio de cartão magnético com senha eletrônica nas agências bancárias e caixas eletrônicos da Caixa Econômica Federal –instituição financeira sob a forma de empresa pública do governo federal que é a operadora do programa– ou nos correspondentes bancários (Caixa Aqui) espalhadas por todo país.

O acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família é realizado pela gestão municipal, em sistema eletrônico, a partir de listas disponibilizadas pelo governo federal aos sistemas de saúde e de educação dos municípios. As prefeituras recolhem as informações do acompanhamento da saúde (duas vezes por ano) e da frequência escolar (cinco vezes por ano), e as registram nos sistemas federais.

O não cumprimento de alguma condicionalidade pode ser um indicativo de que a família se encontra em situação de vulnerabilidade social e tem dificuldade de acessar os serviços de ensino e de saúde. Após verificação da disponibilidade do serviço público, e com a continuidade do descumprimento das condicionalidades, a família fica sujeita em escala crescente de incidências que podem chegar até ao cancelamento do benefício. Mas o cancelamento é residual e só ocorre se houver novos descumprimentos após a família receber acompanhamento pela área de assistência social no município.

Como a gestão do Bolsa Família é descentralizada, sua fiscalização também ocorre de forma descentralizada. O MDS coordena o trabalho de fiscalização de recebimento indevido de benefícios, mas os estados e os municípios também têm a incumbência de atuar nesse tema. O programa é submetido a auditorias, mediante sorteios públicos, pela Controladoria-Geral da União, órgão federal responsável pelos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão³. O controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelos Ministérios Públicos Federal e estaduais.

O controle social do programa é realizado pelos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social, que conhecem a realidade local dos beneficiados do Bolsa Família. Qualquer cidadão pode encaminhar suas denúncias para a Ouvidoria do MDS ou para a rede de assistência social. Os nomes dos beneficiários e os valores recebidos são públicos, disponíveis no Portal da Transparência do governo federal.

É expressiva a influência do Bolsa Família na redução dos indicadores de pobreza e de desigualdade de renda e, mediante sua integração com as políticas de saúde e de educação, na diminuição da desnutrição infantil e no desenvolvimento das crianças.

Os resultados positivos do programa levaram à sua expansão, para atender atualmente 13,8 milhões de famílias em todo país (MDS, 2015d), o que corresponde a aproximadamente 47 milhões de pessoas (23% da população brasileira), levando a uma significativa redução da pobreza e da desigualdade na distribuição da renda.

3. Para maiores detalhes, ver: Controladoria-Geral da União - CGU. Portal da Transparência do Governo Federal. (Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acessado em 8/12/2015).

INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL⁴

Os dados do Censo Demográfico 2010 mostraram o maior peso relativo da pobreza rural e uma desigualdade maior no acesso a bens e serviços em relação às áreas urbanas: a “extrema pobreza atinge 25,5% da população rural, no meio urbano cai para 5,4%”; “o analfabetismo é da ordem de 20% no campo, contra 7,7% no urbano”; “52,9% da população rural tem até quatro anos de estudos, enquanto na cidade esse número é de 25,9%” (Mello e Oliveira, 2015, p. 7).

Em função disso, o eixo da inclusão produtiva do plano Brasil Sem Miséria desdobrou-se em estratégias distintas para as áreas urbanas e rurais, e em ações específicas adequadas à diversidade econômica e social da população rural.

Apesar dos avanços nas políticas diferenciadas para a agricultura familiar e nas políticas sociais, um número expressivo de pessoas do meio rural permanecia sem serem alcançadas pelas políticas públicas, compondo um núcleo duro da pobreza rural: “agricultores familiares em situação de insegurança alimentar, sem acesso a assistência técnica; sem documentação; habitando locais distantes ou isolados da atuação do poder público; com baixas condições para gerar excedentes”; “desprovido de infraestrutura de água e energia, com grandes dificuldades de acesso ao crédito e aos canais de comercialização” (Mendonça *et al.*, 2015, p. 50, 51). E para enfrentar esse conjunto de dificuldades, “a estratégia de inclusão produtiva do Brasil Sem Miséria concebeu uma rota de inclusão em políticas públicas”, na qual caberia à assistência técnica e extensão rural o papel de identificar, alcançar e acompanhar essas famílias “em sua caminhada para a superação da pobreza” (*Ibid*).

ADEQUAÇÃO DAS POLÍTICAS

22 Para constituir modelos de ação mais focalizados, a estratégia de inclusão produtiva rural promoveu a adequação não só da política de assistência técnica e extensão rural (ATER), como também de comercialização, de acesso à água para consumo humano e produção e de energia elétrica (Mello *et al.*, 2015, p. 17).

4. Alguns dos programas e temas que integram a estratégia de inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria são abordados em outros textos desta publicação. Ver: “Pesquisa e extensão rural para agricultura familiar”; “Convivência com o Semiárido”; “Identificação e registro da agricultura familiar”; “Registro e fomento da pesca e aquicultura artesanais”; “Aquisição de alimentos da agricultura familiar”; “Alimentação escolar e agricultura familiar”.

Um primeiro passo importante foi buscar identificar o público-alvo; e isso foi feito, inicialmente, com a articulação de informações de diferentes bases de dados⁵, especialmente mediante o cruzamento entre o CadÚnico, a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) e o Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), e, depois, por ações de Busca Ativa, ou seja, ações diretas do Estado para chegar aonde eles vivem.

Para ampliar as oportunidades de trabalho e de renda e fortalecer a segurança alimentar e nutricional e a capacidade produtiva dessas famílias, foi fundamental a criação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Esse programa combina um serviço de ATER “individualizado e continuado” com a disponibilização de recursos não reembolsáveis para as famílias investirem em projetos produtivos que dialoguem com “a vontade e a experiência produtiva das famílias” (Mello *et al.*, 2015, p. 17, 18). O acompanhamento técnico dá-se desde a elaboração do diagnóstico sobre as condições de produção, passa pela elaboração do projeto para a alocação dos recursos do fomento, e segue na assessoria durante sua implementação e na divulgação e articulação local de outras políticas que podem ser acessadas pela família (Mello *et al.*, 2015, p. 18).

A transferência de recursos constituiu-se em um mecanismo de mobilização das famílias e a oferta concreta de uma oportunidade de fortalecimento de suas capacidades produtivas para um público muito descapitalizado, ou seja, o fomento representou um impulso inicial e fundamental para melhorar as condições de vida dessa população (Mendonça *et al.*, 2015, p. 56).

Levando em consideração a diversidade de situações, foram feitas chamadas públicas específicas por região (Semiárido, Norte, Centro-Oeste) e para públicos (mulheres, quilombolas, indígenas), que resultaram na contratação de instituições públicas e privadas para execução dos serviços de assistência técnica e extensão rural⁶.

Para apoiar a implantação do projeto, as famílias receberam um fomento produtivo no valor de R\$ 2,4 mil, não reembolsável, além de sementes e in-

5. Sobre possibilidades abertas para o cruzamento do CadÚnico com outras bases de dados com informações sobre o meio rural, ver Mendonça e Galindo (2015).

6. Sobre os procedimentos de contratação e as diretrizes da política nacional que orientam os serviços de ATER, ver, nessa publicação, o texto “Pesquisa e extensão rural para a agricultura familiar”.

sumos. O repasse do recurso é feito pelo MDS diretamente aos agricultores, preferencialmente às mulheres, por intermédio do cartão do Bolsa Família ou pelo Cartão do Cidadão⁷. Estabelece-se um tipo de contratualização, pois as famílias assinam um termo de adesão ao receber a primeira parcela, e o recebimento das demais (até duas) está condicionado a um laudo do técnico sobre o estágio de implementação de cada projeto produtivo.

Em 2013, por ocasião de uma prolongada estiagem, foi criada uma modalidade do Programa de Fomento específica para o Semiárido, destinada a famílias que já tinham acesso à água para produção, no valor de R\$ 3 mil, também não reembolsáveis.

Os recursos foram aplicados em diferentes tipos de projetos, inclusive em atividades não agrícolas: criação de pequenos animais; culturas de milho e feijão; horticultura; artesanato; pequenos mercados etc. (Mendonça *et al.*, 2015, p. 57).

As famílias residentes no Semiárido também receberam apoio para implementação de tecnologias sociais para captação de água para a produção de alimentos e criação de pequenos animais. Em alguns casos, os excedentes produtivos, depois de atendidas as necessidades de segurança alimentar dos beneficiários, foram destinados à venda no Programa de Aquisição de Alimentos e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Mendonça *et al.*, 2015, p. 64).

AÇÕES NA REFORMA AGRÁRIA

Na construção do Brasil Sem Miséria, a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o programa de reforma agrária foram repensados a partir da compreensão de que os assentados deveriam ter acesso a um conjunto de políticas públicas que haviam sido criadas e ampliadas desde 2003. Isso significou reconhecer que o acesso a direitos e serviços pelos assentados – como acesso a água, saúde, educação e habitação – e o fortalecimento de sua autonomia econômica deveriam passar por um conjunto de políticas para além daquelas de responsabilidade direta do INCRA.

7. O Cartão do Cidadão é destinado aos pagamentos dos benefícios sociais e trabalhistas, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, rendimentos do Programa de Integração Social (PIS), abono salarial e seguro-desemprego. Para maiores detalhes ver: <http://www.caixa.gov.br/cadastros/cartao-cidadao/Paginas/default.aspx>.

Para isso foi fundamental combinar as ações de inclusão social, que permitiram que “as famílias já beneficiadas e com perfil do programa de reforma agrária fossem incorporadas ao CadÚnico” e passassem “a contar com uma rede de proteção social formada pelo Bolsa Família, Brasil Sorridente, Brasil Carinhoso, Água para Todos, Minha Casa Minha Vida”, entre outros, e com as ações de inclusão produtiva, aproveitando a experiência que o INCRA já tinha na combinação de crédito e assistência técnica (Guedes *et al.*, 2015, p. 70, 71).

A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria conta, ainda, com o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde)⁸, instituído pela Lei nº 12 512, de 2011, que é voltado para as famílias em situação de extrema pobreza que vivem em unidades de conservação da natureza e em assentamentos ambientalmente diferenciados, além de territórios ocupados por populações indígenas, ribeirinhos, extrativistas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

O programa, que é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), prevê a transferência pelo governo federal de R\$ 300,00 a cada trimestre, por um período de 2 anos, que pode ser renovado, também mediante o cartão do Bolsa Família ou do Cartão Cidadão, e a oferta de serviços de assistência técnica para as famílias que desenvolvam atividades de conservação de recursos naturais e de produção sustentável.

O benefício do Bolsa Verde contribui para diminuir a situação de vulnerabilidade das famílias, ao mesmo tempo que incentiva a conservação dos recursos naturais, com o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis. Para acessar o programa Bolsa Verde, a família assina um termo de adesão, no qual estão definidas as atividades de conservação a serem desenvolvidas. Em novembro de 2015, o programa beneficiava cerca de 75 mil famílias nos vários biomas brasileiros.

Além desses programas, os residentes rurais têm acesso a outros direitos que integram a seguridade social, como é o caso das aposentadorias rurais, do Benefício de Prestação Continuada e do Seguro-Defeso, voltados aos pescadores artesanais.

⁸ Para uma descrição detalhada e análise do programa ver Cabral *et al.* (2014) e <http://www.mma.gov.br/developmento-rural/bolsa-verde>. Acessado em 8/12/2015.

PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

A Seguridade Social, que inclui a saúde, a assistência social e a previdência social, é financiada por toda a sociedade mediante recursos provenientes da União, dos estados, dos municípios, de um percentual dos concursos de prognósticos (loterias) e de contribuições sociais das empresas e dos trabalhadores.

Uma das principais conquistas das populações rurais na Constituição Federal (CF) de 1988 foi o acesso à Previdência Social, que concedeu tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais de ambos os sexos que exerciam suas atividades em “regime de economia familiar”, sem empregados permanentes, independentemente da condição legal em relação à terra (CF, arts. 195 e 201).

A Constituição instituiu novos parâmetros para a população rural: a idade para elegibilidade do benefício passou para 60 anos para os homens, 55 anos para as mulheres (cinco a menos do que para os trabalhadores urbanos), e um piso de benefício igual a um salário mínimo (R\$ 788,00, em 2015, e R\$ 880,00, em 2016), além de universalizar na prática o benefício para toda essa população rural, com igualdade de acesso para homens e mulheres (Beltrão *et al.*, 2004, p. 325).

A quantidade total de benefícios previdenciários rurais emitidos passou de cerca de 5,3 milhões, em dezembro de 1995, para 9,3 milhões, em setembro de 2015. A maior parte desses benefícios foi em aposentadorias por idade, que saltou de 3,5 milhões de pessoas, em 1995, para 6,2 milhões, em 2015. Em seguida, aparecem as pensões por morte, que beneficiavam 1,3 milhão de pessoas, em 1995, e chegou a 2,3 milhões de pessoas, em 2015 (Ministério da Previdência Social, 2015).

26 Os efeitos da universalização do acesso à previdência social para a erradicação da pobreza rural foram potencializados pelo fato de seus benefícios corresponderem, em geral, a um salário mínimo, cujo valor tem aumentado ano a ano, fruto de uma política específica de valorização.

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Para as famílias cujos idosos não conseguiram comprovar os anos de trabalho para receber o benefício previdenciário, o governo federal criou em

1993 o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). O benefício é individual, não vitalício e intransferível, que garante a transferência mensal de um salário mínimo à pessoa idosa, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, que comprovem não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família (MDS, 2015e).

Para ter direito ao benefício, o solicitante precisa comprovar que a renda mensal da família é inferior a um quarto do salário mínimo. A cada 2 anos o benefício prestado é reavaliado, verificando se persistem as condições para sua concessão. O BPC integra a Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e em outubro de 2015 atendeu 4,2 milhões de beneficiários (MDS, 2015a) com a destinação de recursos da ordem de R\$ 41,7 bilhões oriundos integralmente do Tesouro Nacional.

SEGURO-DESEMPREGO NA PESCA ARTESANAL

O benefício do seguro-desemprego (seguro-defeso) corresponde ao pagamento de um salário mínimo mensal ao pescador e à pescadora profissional que exerçam sua atividade, exclusiva e ininterruptamente, de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, durante o período de defeso da atividade pesqueira para a preservação da espécie. No período do defeso, as atividades de pesca são paralisadas, visando a proteger as espécies durante o período de reprodução, garantindo a manutenção de forma sustentável dos estoques pesqueiros e, conseqüentemente, mantendo a atividade e a renda dos pescadores.

O pescador deve ter o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), a licença de pesca, o registro de segurado especial da Previdência Social na categoria de pescador profissional artesanal, comprovando o seu pagamento nos últimos 12 meses, não ter vínculo empregatício ou outra fonte de renda diversa da decorrente da pesca, e não ser beneficiário da Previdência Social (exceto auxílio-acidente e pensão por morte), do Bolsa Família ou do BPC. Caso algum integrante da família seja beneficiário do Bolsa Família ou do BPC, o benefício é interrompido temporariamente durante o pagamento do seguro defeso e restabelecido automaticamente após esse período.

Os recursos do programa são oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), e, atualmente, geridos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que incorporou as atribuições do Ministério da Pesca e Aquicultura. Em 2014 foram beneficiados 612,2 mil pescadores artesanais com esse seguro-desemprego (Brasil, 2015, p. 83).

UMA TRILHA DE SUPERAÇÃO DA POBREZA

A universalização da previdência rural e o Bolsa Família foram decisivos para o incremento da renda da população no campo nas últimas duas décadas, e respondiam em média por 33,45% da renda familiar em 2009 (Neri *et al.*, 2011, p. 9).

Evidentemente um conjunto de programas e o modelo de crescimento inclusivo dos últimos anos colaboraram para esses resultados. No meio rural, “a combinação de assistência técnica, insumos, recursos de fomento, crédito, apoio à comercialização, acesso a água e energia elétrica foi especialmente importante para que as famílias do Semiárido atravessassem com mais segurança um dos períodos mais prolongados de seca da história” sem retornar à condição anterior de extrema pobreza (Mello *et al.*, 2015, p. 29).

O conjunto de ações nas áreas rurais também evidenciou que a pobreza extrema estava vinculada à falta de oportunidade, porque após o recebimento das ações do programa, as famílias investiram em projetos produtivos que aumentaram sua renda (Mendonça *et al.*, 2015, p. 63).

O êxito do Brasil Sem Miséria está nos resultados alcançados na redução da pobreza e, no caso específico das áreas rurais, o programa mostrou-se um importante articulador das políticas de desenvolvimento rural com as políticas de desenvolvimento social, que, inclusive, tem servido como fonte de inspiração para outros países (FAO, 2015).

A meta da inclusão produtiva do Brasil Sem Miséria era atender 253 mil famílias de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, e até dezembro de 2014 já haviam sido contratados os serviços para 354 mil famílias; 3,3 mil agentes capacitados para trabalhar com as famílias em extrema pobreza (Mendonça *et al.*, 2015, p. 51); efetuado o pagamento do fomento produ-

tivo para 147 mil agricultores familiares (Mello *et al.*, 2015, p. 20); realizadas 1,1 milhão de operações de microcrédito produtivo orientado (Mendonça e Galindo, 2015, p. 43). De 2011 a 2013, cerca de 50% dos produtos do PAA eram comprados de agricultores familiares registrados no CadÚnico; de 2011 a outubro de 2014, foram construídas 781,8 mil cisternas de água para consumo humano e 104,5 mil tecnologias de água para produção; 72 mil famílias foram beneficiadas pelo programa Bolsa Verde até dezembro de 2014; 350 mil famílias assentadas da reforma agrária receberam assistência técnica e 12,6 mil famílias receberam o fomento produtivo (Mello *et al.*, 2015, p. 22, 23, 27 e 29; MDS, 2015d).

Além dos benefícios diretos à população rural, o Brasil Sem Miséria produziu um outro tipo de resultado, que impactou positivamente a gestão pública. O plano desafiou as políticas públicas para que conseguissem chegar aos mais pobres e para que atuassem de forma mais integrada, e estimulou a criação de novos arranjos institucionais envolvendo mudanças no marco legal, iniciativas de coordenação federativa e novas formas de valorização do protagonismo das agricultoras e dos agricultores familiares.

Os avanços conquistados demonstram que é possível ganhar escala, ampliar a cobertura dos programas e melhorar a “integração e a articulação entre os tempos e lógicas das diversas ações” (Mello *et al.*, 2015, p. 30), aprofundando a combinação de políticas sociais e de desenvolvimento rural.

Um aprendizado importante refere-se aos tempos e processos da construção da autonomia das famílias e da superação da pobreza. Estudos sobre o Programa Bolsa Família mostraram que os mais pobres têm uma insegurança elevada com relação aos seus rendimentos, algo que resulta em uma grande volatilidade (Soares, 2010, p. 306); e, também, que os rendimentos provenientes do mercado formal não seriam uma garantia de fluxo estável de renda que garantisse a superação definitiva da pobreza (Leichsenring, 2010, p. 299).

A partir desses elementos, poder-se-ia considerar que, no caso da estratégia de inclusão social e produtiva do Brasil Sem Miséria, os ganhos de rendimento oriundos das atividades financiadas pelo fomento e o acesso a outras políticas não são garantia imediata para um fluxo estável de renda.

Portanto, um aperfeiçoamento necessário seria considerar que o acompanhamento da assistência técnica e extensão rural deveria ser mais intenso e por um período de tempo maior, inclusive para permitir a ampliação gradual de acesso às políticas de apoio à produção e às demais políticas de desenvolvimento rural.

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELTRÃO, K. I.; PINHEIRO, S. S.; PEYNEAU, F. P. L. e MENDONÇA, J. L. O. 2004. A Constituição de 1988 e o acesso da população rural brasileira à seguridade social. In: **CAMARANO, A. A.** *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Brasília, DF: IPEA. (Capítulo 10, p. 321-351)

BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em 8/12/2015).

BRASIL. 1993. *Lei nº 8 742, de 7 de dezembro de 1993.* Dispõe sobre a organização da Assistência Social. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm. Acessado em 8/12/2015).

BRASIL. 2003. *Lei nº 10 779, de 25 de novembro de 2003.* Dispõe sobre a concessão do benefício do seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.779.htm. Acessado em 8/12/2015).

BRASIL. 2004. *Lei nº 10 836, de 9 de janeiro de 2004.* Cria o Programa Bolsa Família. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acessado em 8/12/2015).

30 **BRASIL.** 2007. *Decreto nº 6 135, de 26 de junho de 2007.* Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm. Acessado em 8/12/2015).

BRASIL. 2011a. Brasil Sem Miséria: governo vai localizar e incluir em seus programas 16,2 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza. *Blog do Planalto*, 2/6/2011. (Disponível em <http://blog.planalto.gov.br/brasil-sem-miseria-governo-vai-localizar-e-incluir-em-seus-programas-162-milhoes-pessoas-em-situacao-de-extrema-pobreza/>. Acessado em 8/12/2015).

BRASIL. 2011b. *Decreto nº 7 492, de 2 de junho de 2011.* Institui o plano Brasil Sem Miséria. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm. Acessado em 8/12/2015).

BRASIL. 2014a. *Bolsa Família: 75,4% dos beneficiários estão trabalhando.* (Disponível em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-75-4-dos-beneficiarios-estao-trabalhando>. Acessado em 21/11/2015).

BRASIL. 2014b. *Decreto nº 8 232, de 30 de abril de 2014.* Altera a regulamentação do Programa Bolsa Família e do Brasil Sem Miséria. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm. Acessado em 21/11/2015).

BRASIL. 2015. *Mensagem ao Congresso Nacional.* Brasília, DF. (Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Acessado em 21/11/2015).

CABRAL, P. F. G.; ONCALA, A. A.; GAIVIZZO, L. H. B. e APOLONI, R. C. 2014. Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental. In: **CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P. V.** *O Brasil Sem Miséria.* Brasília, DF: MDS. (p. 493-512)

CAISAN. 2013. *Balanço das ações do plano nacional de segurança alimentar e nutricional – PLANASAN 2012-2015.* Brasília, DF: MDS; Secretaria Executiva da CAISAN. (Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/balanco_caisan_2012_2015.pdf. Acessado em 21/11/2015).

CAMPELLO, T. e MELLO, J. 2014. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: **CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P. V.** *O Brasil Sem Miséria.* Brasília, DF: MDS. (p. 33-65)

COSTA, P. V.; MAFRA, R. A. e BACHTOLD, I. V. 2014. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso no Plano Brasil Sem Miséria. In: **CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P. V.** *O Brasil Sem Miséria.* Brasília, DF: MDS. (p. 261-287)

FAO. 2015. The state of food and agriculture: social protection and agriculture – breaking the cycle of rural poverty. Roma: FAO. (Disponível em <http://www.fao.org/publications/sofa/2015/en/>. Acessado em 21/11/2015).

GUEDES, C. M. G; STURM, C. E.; PETRARCA, L. e GUERESI, S. 2015. Brasil Sem Miséria na reforma agrária: avanços na inclusão social e produtiva. In: **MELLO, J.** *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo.* Brasília, DF: MDS. (p. 70-86)

LEICHSENRING, A. R. 2010. Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família. In: CASTRO, J. A. e MODESTO, L. (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: IPEA. (v. 1, p. 271-300)

MDS. 2015a. *Um país menos desigual: pobreza extrema cai a 2,8% da população*. Brasília, DF. (Disponível em <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/novembro/um-pais-menos-desigual-pobreza-extrema-cai-a-2-8-da-populacao>. Acessado em 5/12/2015).

MDS. 2015b. *Extrema pobreza reduz 65,2% no meio rural*. Brasília, DF. (Disponível em <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/dezembro/extrema-pobreza-reduz-65-2-no-meio-rural>. Acessado em 5/12/2015).

MDS, 2015c. *Principais resultados da PNAD 2014 potencialmente relacionados às ações e programas do MDS*. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Estudo Técnico nº 11. (Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/artigo.php?link=1318>. Acessado em 5/12/2015).

MDS. 2015d. *Relatório de Informações Sociais. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Relatório de Programas e Ações do MDS, e RI Bolsa Família e Cadastro Único*. Brasília, DF. (Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>. Acessado em 30/11/2015).

MDS. 2015e. *Benefício de Prestação Continuada*. (Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc>. Acessado em 21/11/2015).

MELLO, J.; ANDRADE, B. T.; MELCHIORI, C. E. e OLIVEIRA, Y. R. 2015. A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: MELLO, J. *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília, DF: MDS. (p. 17-31) (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate nº 23). (Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Caderno%2023_%20FINAL_910.pdf. Acessado em 1.º/12/2015).

32 MELLO, J. e OLIVEIRA, Y. R. 2015. Apresentação. In: MELLO, J. *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 7-12). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 23).

MENDONÇA, L. K. e GALINDO, E. 2015. Integração de políticas de desenvolvimento social e rural para inclusão produtiva e superação da extrema pobreza no Plano Brasil Sem Miséria. In: MELLO, J. *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 32-48). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 23).

MENDONÇA, L. K.; TAVIRA, G.; FERREIRA, E.; LANGE, R.; OLIVEIRA, L. P.; MOLINA, C. e HORA, K. 2015. A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza. In: MELLO, J. *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília: MDS. (p. 50-69). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 23).

MODESTO, L. e CASTRO, J. A. de. 2010. Introdução. In: CASTRO, J. A. de e MODESTO, L. (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea. (v. 2, p. 15-24)

NERI, M. C.; MELO, L. C. C. e SACRAMENTO, S. R. 2011. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), Centro de Políticas Sociais. (Disponível em http://www.cps.fgv.br/cps/bd/campo/Rural_Livro_fim_sumario.pdf. Acessado em 1.º/12/2015).

OLIVEIRA, L. F. B. e SOARES, S. S. D. 2013. *O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar*. Brasília, DF: IPEA. (Texto para Discussão, 1814).

PNUD. 2015. *Human Development Report 2015: work for human development*. New York: United Nations Development Programme. (Disponível em <http://report.hdr.undp.org/>. Acessado em 16/12/2015).

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. 2015. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília, DF. v. 20, nº 10. (Disponível em http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/Beps102015_Final.pdf. Acessado em 30/11/2015).

ROUSSEFF, D. 2014. Prefácio. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. e COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS.

SOARES, S. 2010. Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, J. A. e MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: IPEA. (v. 1, p. 301-314)

SOARES, S. e SÁTYRO, N. 2010. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, J. A. e MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: IPEA. (v. 1, p. 25-55)

IDENTIFICAÇÃO E REGISTRO DA AGRICULTURA FAMILIAR

A Organização das Nações Unidas (ONU) declarou 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF). Uma decisão que reflete o crescente reconhecimento da importância desse setor para garantir a segurança alimentar e nutricional, promover a superação da fome e da pobreza e contribuir para o desenvolvimento sustentável das nações.

Na base desse reconhecimento está um processo político e social de afirmação da identidade e das reivindicações de diversos segmentos sociais, com experiências diferentes de acesso e uso dos recursos naturais, mas que compartilham a condição de produtores com a gestão autônoma de seu próprio trabalho, expressando a unidade entre vida e trabalho. Nesse sentido, a agricultura familiar constitui uma categoria política e social que não se sobrepõe à afirmação de identidades particulares e que expressa laços de solidariedade e alianças em torno de objetivos comuns (França e Sanches, 2015, p. 12).

A própria FAO reconhece que a agricultura familiar é a forma predominante de agricultura no setor de produção de alimentos e tem importante papel socioeconômico, ambiental e cultural.

Em alguns países, parte das reivindicações dos segmentos que constituem a agricultura familiar já foi institucionalizada como políticas públicas específicas e diferenciadas, permitindo o acesso a direitos econômicos e sociais,

fruto da pressão e do diálogo com os movimentos sociais. Com isso começa-se a tratar os desiguais de forma diferenciada, criando condições mais apropriadas para a inclusão da agricultura familiar nos sistemas oficiais de apoio ao setor rural.

TRAJETÓRIA DA DIFERENCIAÇÃO

Para isso, foi necessário delimitar o universo dos beneficiários dessas novas políticas; foi necessário identificar e caracterizar a agricultura familiar.

No Brasil, o caminho foi longo até chegar ao atual marco legal. Ainda em 1964, o Estatuto da Terra, que pretendia promover o ordenamento agrário do país com a execução da Reforma Agrária e a promoção da política agrícola, atribuía uma prioridade à constituição de propriedades familiares, definidas nos seguintes termos: “imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros” (art. 4.º, II, da Lei nº 504/1964) (Del Grossi e Marques, 2015, p. 15).

A Constituição Federal de 1988 (CF), logo após a redemocratização do país, recebeu alguns dispositivos do Estatuto da Terra e estabeleceu um tratamento diferenciado para as unidades familiares. Ela protege a pequena propriedade rural, desde que trabalhada pela família, de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva e estabelece que o Estado deverá dispor sobre os meios para financiar o desenvolvimento dessas unidades familiares (CF, art. 5.º, XXVI), bem como as exclui, junto com as médias propriedades, da desapropriação para fins de reforma agrária (CF, art. 185, I).

Além disso, deu um tratamento diferenciado na Previdência Social aos trabalhadores rurais de ambos os sexos que exerciam suas atividades em “regime de economia familiar”, sem empregados permanentes, independentemente da condição legal em relação à terra (CF, arts. 195, § 8.º, e 201, § 7.º, II).

A efetivação desse direito veio com sua regulamentação em 1991, e se reconheceu como segurado especial do Regime Geral da Previdência Social

(RGPS) o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio de terceiros, bem como os respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 14 anos. O regime de economia familiar foi entendido como a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e é exercido em condição de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados (Del Grossi e Marques, 2015, p. 18).

Nesse período, ganha força a reivindicação por políticas agrícolas diferenciadas para os pequenos produtores, impulsionada por jornadas de lutas dos movimentos sociais do campo, conhecidas por “Grito da Terra”.

A CRIAÇÃO DO PRONAF

Uma diferenciação importante nas políticas agrícolas ocorreu com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) para promover o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares por intermédio da oferta de linhas de financiamento para custeio e investimento. Para os agricultores familiares era muito difícil acessar as linhas de financiamento preexistentes, em função das exigências para a concessão do crédito, que não os diferenciavam dos grandes tomadores de crédito. Até a criação do Pronaf, em 1996, esse segmento era tratado como “mini ou pequeno produtor”, ou seja, a diferença com os médios e grandes produtores era simplesmente sua escala de produção, fortemente associada ao tamanho da propriedade (Del Grossi e Marques, 2015, p. 17).

O enquadramento como agricultor familiar, pelo Pronaf, prevê as seguintes condições: i) que explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa de Reforma Agrária ou permissionário de áreas públicas; ii) que tenha o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor que o de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar; iii) que não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais; iv) que, no mínimo, 50% de sua renda bruta anual seja proveniente da explora-

ção agropecuária ou extrativa; v) que resida na propriedade ou em aglomeração urbano ou rural próximos¹.

A definição do público do Pronaf manteve a amplitude do segurado especial da Previdência Social, atendendo a proprietários e não proprietários (arrendatário e parceiros), e estabeleceu duas novas limitações relativas ao tamanho do empreendimento e ao vínculo da renda às atividades agropecuárias ou extrativas (Del Grossi e Marques, 2010, p. 133).

O registro e o enquadramento nos grupos do Pronaf foram sofrendo sucessivas alterações com o objetivo de tornar mais abrangentes e flexíveis os critérios, entre elas, a elevação do limite da renda bruta, a redução do percentual de renda exigido para atividades agropecuárias e extrativas, a inclusão de outros grupos não proprietários de terra² e a permissão de uso de trabalho permanente (Galindo, 2014).

Portanto, foram o Pronaf e a Previdência Social que inauguraram as políticas diferenciadas para a agricultura familiar, ganharam escala e dimensão nacional, mas sem que fosse aproveitado o potencial de uma eventual integração entre eles. Além dessas, outras normas passaram a considerar o recorte da agricultura familiar, como, por exemplo, a lei que instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos³.

A LEI DA AGRICULTURA FAMILIAR

Houve um processo cumulativo de construção da noção de agricultura familiar informado pelo debate acadêmico e intelectual⁴, pela auto-organização e afirmação de múltiplos segmentos sociais do meio rural e por mudanças no marco legal e institucional. Essas são as principais referências a partir das quais foi elaborada e aprovada a Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11 326/2006), que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. A definição em vigor considera agricultor familiar

1. Art. 2.º, I, da Resolução Bacen nº 2 191, de 1995.

2. Do texto original (Resolução Bacen nº 2 191, de 1995), onde se previa a condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro, até a norma vigente atual (Resolução Bacen nº 4 228, de 2013) foram acrescentadas as condições de comodatário, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária e permissionário de áreas públicas.

3. Ver texto “Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar” nesta publicação.

4. Ver, entre outros, Medeiros (2001) e Wanderley (2009).

e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural e atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos: i) não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais; ii) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; iii) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; iv) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Reconhecendo a diversidade de atividades rurais e a diversidade socioeconômica da agricultura familiar, a lei admite outras formas de exploração associadas a segmentos sociais com identidades próprias, como os pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores e ribeirinhos, aquicultores, povos indígenas, remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais⁵.

Uma aplicação importante dessa lei se deu na produção das estatísticas oficiais agropecuárias. A partir do Censo Agropecuário 2006, foi possível identificar e caracterizar os estabelecimentos agropecuários recenseados que se enquadravam nas exigências daquela norma legal, compondo um quadro detalhado sobre quantos são, onde estão, como e o que produzem os agricultores e agricultoras familiares do Brasil⁶.

Ganhou visibilidade, de forma quantificada e detalhada, apoiada em estatísticas oficiais, a contribuição da agricultura familiar para a produção de alimentos, para a geração de renda e sua participação nas ocupações. O Censo revelou que a agricultura familiar era constituída por 4,3 milhões de estabelecimentos (84% do total), com um total de 80 milhões de hectares, e empregava mais de 74% da mão de obra. Apesar de ocupar apenas 24% da área, respondia por 33% do valor bruto da produção, com uma renda média por hectare de área aproveitável uma vez e meia superior à das unidades não familiares. Respondia, também, pela maior parte dos alimentos consumidos pela população brasileira –58% do leite, 77% do feijão preto, 87% da mandioca, 63% dos produtos hortícolas, 59% dos porcos, 51% das galinhas–, além de ter um peso preponderante em vários produtos regionais (França, Del Grossi e Marques, 2009, p. 26).

5. Art. 3.º da Lei nº 11 326/2006.

6. Ver http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/. Para conhecer a metodologia aplicada, ver Del Grossi e Marques (2010).

CRIAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE APTIDÃO AO PRONAF (DAP)

Apesar da importância do Censo Agropecuário, o principal instrumento para identificar e qualificar as unidades familiares de produção rural e suas formas associativas organizadas em Pessoas Jurídicas para a gestão das políticas públicas é a Declaração de Aptidão ao Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A DAP foi instituída em 1995 para possibilitar a identificação e o enquadramento das unidades de produção familiar nos vários grupos do Pronaf, constituindo uma exigência para o acesso ao crédito. Entretanto, a origem da DAP não está no Decreto que criou o Pronaf, pois este não estabeleceu o perfil do beneficiário. O termo “agricultor familiar” foi utilizado como se constituísse uma categoria conhecida e compreendida de forma comum pelos diversos agentes envolvidos com o meio rural. Essa lacuna foi preenchida pelo Conselho Monetário Nacional⁷, que para estabelecer as regras de acesso às operações de crédito rural ao Pronaf precisou definir o perfil desse beneficiário, uma vez que as operações de crédito rural ao amparo do Pronaf traziam em seu bojo subvenção econômica (MDA/SAF, 2014).

No início, a DAP era emitida de próprio punho pelos agricultores e por técnicos reconhecidos pelos agentes financeiros, e somente a partir de 2001 é que a emissão de DAP passou a contar com os primeiros mecanismos de controle e com um banco de dados para recepcionar exclusivamente as Declarações de Aptidão emitidas pelos órgãos e entidades autorizados (MDA/SAF, 2014). O MDA distribuía um formulário em papel que deveria ser preenchido pelas entidades emissoras e devolvido, para que os dados fossem inseridos na base de dados. Entretanto, apenas uma pequena parte das declarações em papel chegava ao Ministério.

A partir de 2002, abriu-se a possibilidade da emissão eletrônica descentralizada em cada unidade da Federação pelas entidades oficiais de assistência técnica e extensão rural, que deveriam consolidar os dados em aplicativos dedicados homologados ou disponibilizados pelo Ministério (MDA/SAF, 2014).

7. Resolução CMN nº 2 191, de 24 de agosto de 1995, que criou a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

As dificuldades de infraestrutura informáticas implicaram a continuidade da utilização dos formulários.

Entretanto, muitos formulários distribuídos para as entidades emissoras não retornaram, e nem todas as DAPs emitidas pelos aplicativos foram repassadas às unidades estaduais, criando uma defasagem entre as DAPs emitidas oficialmente e o registro na base de dados do MDA (MDA/SAF, 2014).

Para superar esse problema, a partir de 2007 o aplicativo desenvolvido pela SAF foi disponibilizado para toda a rede de parceiros, formada pelos órgãos e entidades emissores de DAP, permitindo a emissão por página *Web*, sem que se eliminasse a possibilidade da utilização dos aplicativos próprios das entidades emissoras.

A partir de 2014, a DAP da Unidade Familiar de Produção passou a ser emitida, exclusivamente, pela via eletrônica, utilizando-se os aplicativos homologados ou o Sistema DAPWEB, desenvolvidos pelo MDA, e a DAP pessoa jurídica somente por intermédio do aplicativo do MDA. Após a transmissão para o DAPWEB, os dados são validados e as DAPs passam a fazer parte da base de dados⁸.

A segurança atual do sistema e a credibilidade da DAP residem no fato de que somente as DAPs registradas na base de dados do MDA podem ser utilizadas para a identificação dos agricultores e das agricultoras familiares.

A emissão da DAP foi atualizada a partir da Lei da Agricultura Familiar e é objeto de ajustes e atualizações que são reguladas pelas resoluções do Conselho Monetário Nacional e pelas portarias do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que abordam aspectos institucionais e operacionais.

A DAP caracteriza toda a unidade familiar de produção rural, não apenas as pessoas físicas que a integram. A unidade de produção é “o conjunto composto pela família e eventuais agregados, abrangido também o caso de indivíduo sem família e eventuais agregados, tidos em sua coletividade como agricultores familiares e que explorem uma combinação de fatores de produção com a

8. Sobre as condições e os procedimentos para emissão da DAP, ver Portaria MDA nº 26, de 9 de maio de 2014, e MDA/SAF (2014).

finalidade de atender à própria subsistência e/ou a demanda da sociedade por alimentos e outros bens e serviços, e, ainda: a) morem na mesma residência; b) explorem o mesmo estabelecimento, sob gestão estritamente da família; e c) dependam da renda gerada pela Unidade Familiar de Produção Rural, seja no estabelecimento ou fora dele” (art. 2. da Portaria/MDA/nº 21/2014).

A DAP é um registro voluntário e os dados necessários para sua emissão são fornecidos unilateralmente pelo interessado, o que não impede o Poder Público, a qualquer tempo, de confrontar os dados e elementos apresentados e promover os atos e diligências necessários à apuração da sua veracidade e, se for o caso, promover o respectivo cancelamento.

A emissão da DAP é gratuita e adota o princípio da unicidade, ou seja, cada unidade familiar de produção deve ter apenas uma única DAP principal ativa. De forma semelhante, cada forma associativa e de empreendimentos de agricultores familiares deve ter apenas uma DAP Jurídica ativa.

A partir da união estável ou casamento civil, a DAP deve obrigatoriamente identificar como titulares o casal, ambos responsáveis pela unidade familiar, sem hierarquização nessa dupla titularidade. A mulher agregada e o jovem, filho de agricultores familiares, com idade entre 15 e 29 anos, poderão obter DAPs acessórias, vinculadas a uma DAP principal da unidade produtiva à qual se encontram ligadas.

Apesar da titularidade conjunta obrigatória da DAP, em várias operações de acesso ao crédito e a outras políticas públicas leva-se em conta apenas o registro do homem como titular, dificultando que a participação das mulheres seja devidamente evidenciada.

42 O Sistema de Cadastro de DAP permite o acesso ao cadastro de entidades autorizadas a emitir DAP, com suas respectivas unidades operacionais, agentes emissores e respectivas áreas de atuação, bem como aos extratos para consulta de beneficiários, por meio da página na internet⁹ (MDA/SAF, 2014).

A Rede de órgãos e entidades emissores conta com cerca de 20 mil agentes emissores cadastrados e ativos para emissão da DAP, que devem ser represen-

9. Ver <http://www.mda.gov.br/sitemda/dap>.

tante legal dos agricultores familiares ou prestar serviços de assistência técnica e/ou extensão rural e atender a alguns pré-requisitos, como ter personalidade jurídica e experiência mínima de um ano, devidamente comprovada, no exercício de sua atribuição ou objetivo social junto aos diversos segmentos cobertos pela Lei da Agricultura Familiar, indicados anteriormente (MDA/SAF, 2014).

Entre as organizações da agricultura familiar estão a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf) e suas entidades filiadas; a Confederação Nacional dos Pescadores, suas federações estaduais e as Colônias de Pescadores; e as associações que se articulam no Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco de Babaçu (MIQCB). Entre os órgãos públicos federais estão o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Ministério da Pesca e Aquicultura, a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares (FCP) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Há, ainda, os 27 órgãos estaduais de assistência técnica e extensão rural, de florestas e de terras. Alguns com atribuições específicas a determinados públicos e abarcando, também, a emissão de DAP Jurídica. Esta é utilizada para identificar e qualificar pessoas jurídicas, como associações, cooperativas e empresas que tenham no mínimo 60% de agricultores familiares com DAP em seu quadro de associados.

A DAP conta com instrumentos de transparência e de controle social. O sistema permite verificar se uma pessoa possui a DAP: ao informar o número de Cadastro de Pessoa Física (CPF) o sistema gera, se houver cadastro da DAP, um extrato com informações básicas (nome dos titulares, município do estabelecimento, enquadramento no Pronaf, condições de posse e uso da terra, entidade emissora, etc.). Pode-se, também, obter o extrato da DAP por município, com a relação de todos os agricultores e agricultoras familiares que possuem DAP, contendo CPF, nome e grupo de enquadramento e, ainda, um extrato da DAP por CNPJ, no caso das formas associativas.

Cabe aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, analisar anualmente a lista de detentores de DAP de seus respectivos municípios e, quando for o caso, solicitar ao MDA o cancelamento das DAP identificadas como irregulares.

A base de dados da DAP é, ainda, objeto de procedimentos de monitoramento e fiscalização pela Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno da administração pública federal, e pelo Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo.

A DAP COMO PORTA DE ENTRADA

Atualmente, existem cerca de 5 milhões de DAPs de unidades familiares ativas, 5,1 mil DAPs Jurídicas, que reúnem, aproximadamente, 600 mil agricultores e agricultoras associados¹⁰.

A DAP, como registro da agricultura familiar, ganhou uma dimensão importante ao se constituir em porta de entrada para o acesso a diversas políticas de desenvolvimento rural. É a referência para a definição dos beneficiários de 16 políticas públicas, entre as quais: Pronaf; seguro climático e de renda (Seguro da Agricultura Familiar – SEAF, Programa Garantia-Safra, Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar – PGPAF); serviços de assistência técnica e extensão rural; programas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE); programa de habitação rural (Minha Casa Minha Vida – MCMV); programa de produção e uso do biodiesel (Selo Combustível Social); Previdência Social.

Assim, a DAP é, também, condição para acessar diversas políticas públicas, inclusive sob coordenação de outros ministérios, que tenham os agricultores familiares como público beneficiário.

Essa condição de porta de entrada faz com que “a DAP seja um instrumento de controle e acompanhamento de políticas” e de caracterização do público beneficiário, pois “permite que dados de cobertura de políticas sejam cruzados entre si, mapeando a trajetória de acesso e uso por parte” dos agricultores e agricultoras familiares, a fim de “identificar lacunas” de aplicação e direcionar as ações para os públicos prioritários (Galindo, 2014, p. 11).

O plano Brasil Sem Miséria (BSM) acelerou o processo de articulação das políticas de desenvolvimento rural com as políticas sociais e de cruzamento

10. Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA, comunicação pessoal, 30 de novembro de 2015.

entre bases de dados, especialmente entre o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), a DAP e o Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) (Mendonça e Galindo, p. 32, 33 e 35). O batimento entre as bases de dados permitiu identificar de forma mais completa as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza a serem beneficiadas pelas ações de inclusão produtiva rural do BSM e, também, identificar um número significativo de agricultores familiares que não eram visíveis pelos marcadores específicos do CadÚnico e traçar um perfil da situação dessas famílias sobre aspectos não contemplado pela DAP e pelo SIPRA, como o acesso a educação, saúde, habitação, água e energia elétrica (Mendonça e Galindo, 2015, p. 38, 41, 45 e 47).

Novas iniciativas têm buscado ampliar a articulação entre as políticas sociais e de desenvolvimento rural utilizando o CadÚnico. Na reforma agrária um dos critérios para as ações de obtenção de terras é a densidade de populações em situação de extrema pobreza e pobreza, além da prioridade dada na seleção de beneficiários aos que estão no CadÚnico (Mendonça e Galindo, 2015, p. 44). Outro exemplo é a utilização do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural como instrumento da Busca Ativa para inclusão de mulheres no CadÚnico (Mendonça e Galindo, 2015, p. 42).

SELO DA AGRICULTURA FAMILIAR

A partir da DAP foi possível dar início a novos mecanismos para dar visibilidade e promover comercialmente seus produtos e serviços. O principal é o Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), conhecido por Selo da Agricultura Familiar, que foi criado em 2009 pelo MDA para fortalecer a identidade social desse setor perante os consumidores, informando sobre sua presença nos alimentos, nas bebidas e no artesanato¹¹.

O SIPAF pode ser usado pelos agricultores que possuem a DAP; por cooperativas ou associações, formadas por agricultores familiares, que possuam ou não DAP; e por empresas cujos produtos tenham uma participação relevante de produtos da agricultura familiar.

A permissão autoriza a aplicar o selo nos produtos e empreendimentos previamente informados, desde que os agricultores declarem estar de acordo com

11. Portaria MDA nº 45, de 28 de julho de 2009, alterada pela Portaria MDA nº 7, de 13 de janeiro de 2012.

as exigências legais quanto à produção, industrialização e comercialização. A permissão é automática para quem tenha a DAP, tanto a de pessoa física como a de jurídica. No caso das pessoas jurídicas que não têm DAP, estas devem comprovar que o produto para o qual solicitam a aplicação do selo tem na constituição de seus custos a participação da agricultura familiar em valor superior a 50%, para produtos finais no caso de apenas uma matéria-prima, ou a mesma exigência para a composição da matéria-prima principal.

O SIPAF é, portanto, um mecanismo apenas de identificação de origem social dos produtos, que não se confunde com as certificações sanitárias, de produção orgânica ou outras existentes. Ele agrega valor aos produtos por conter requisitos cada vez mais exigidos pelos consumidores, como a alimentação saudável, a segurança alimentar e a valorização da cultura local e da produção regional.

Sua identidade visual valoriza o caráter social da agricultura familiar e contém o texto “Aqui tem Agricultura Familiar”. Atualmente, já foram dadas 1 079 permissões de uso do Selo –629 agricultores familiares, 70 empresas e 380 cooperativas–, beneficiando mais de 118 mil agricultores e cerca de 10,1 mil produtos¹².

O Selo já está presente nas prateleiras de supermercados e hipermercados do Brasil, mas ainda em um pequeno número de produtos. Aos poucos ele vai se constituindo em um diferencial para acessar ações de promoção comercial do MDA, por exemplo, ao ser critério para selecionar os empreendimentos que pretendem participar de feiras nacionais ou que pretendem levar seus produtos para os estandes do MDA em eventos internacionais, como é o caso da Biofach (Alemanha) e da Expoalimentaria (Peru).

46 Existem no Brasil outros mecanismos de identificação de produtos da agricultura familiar criados por diferentes organizações. A difusão do SIPAF tem permitido uma associação de esforços no sentido de convergir para uma única marca e fortalecê-la. Um caso ilustrativo é o do governo estadual da Bahia, que já substituiu o seu selo estadual pelo SIPAF e avançou com a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para as associações e cooperativas portadoras de DAP Jurídica e que utilizem o SIPAF.

12. Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/MDA, dados consolidados em outubro de 2015.

VISIBILIDADE ÀS IDENTIDADES

Mas o reconhecimento da diversidade de segmentos que compõem o universo da agricultura familiar justifica, em determinadas situações, a criação de selos específicos de origem, vinculados ao SIPAF, que contribuem para dar visibilidade a identidades étnicas, culturais e territoriais, como no caso das comunidades quilombolas e dos povos indígenas.

Em 2010, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) instituiu o selo de identificação social de produtos oriundos das comunidades quilombolas, “Selo Quilombos do Brasil”, como uma das ações do Programa Brasil Quilombola¹³. A partir de 2012 passou a ter sua expedição associada e articulada ao SIPAF e à DAP, e a ser emitido pelo MDA para comunidades quilombolas, especialmente, por intermédio de suas associações, e também para empresas que utilizem produtos com essa origem.

O “Selo Indígenas do Brasil” foi instituído em 2014, fruto da parceria da Fundação Nacional do Índio (Funai) com o MDA, no diálogo com as organizações indígenas, como um mecanismo de identificação da origem étnica e territorial da produção dos povos indígenas¹⁴, agregando valor simbólico e cultura à produção agrícola e extrativista e ao artesanato, como previsto pela Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI)¹⁵.

IDENTIDADE REGIONAL

A necessidade de identificação da agricultura familiar para viabilizar políticas diferenciadas e dar visibilidade à sua importância econômica e social vem ganhando espaço internacional, tanto em experiência de integração regional, como em fóruns pluriestatais –como é caso da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)– e em fóruns e organismos multilaterais.

A principal experiência regional de critérios comuns de identificação da agricultura familiar é a do Mercosul, impulsionada pela Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

13. Sobre o Programa Brasil Quilombola, ver <http://www.portaldaigualdade.gov.br/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>.

14. Segundo o Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população total de indígenas no Brasil é de 817 963, sendo 305 etnias e 274 línguas diferentes.

15. A PNGATI foi instituída pelo Decreto nº 7 747/2012 (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm), e suas atividades estão disponíveis em <http://www.funai.gov.br/pngati/>.

Na sua própria origem, a REAF expressa o reconhecimento dos Estados membros, estimulada pelos movimentos e organizações sociais, de que a agricultura familiar é um setor econômico e social relevante, com contribuições importantes para o projeto de integração, e que deveria contar com políticas públicas diferenciadas.

Fruto do diálogo entre representantes de governos e das organizações da agricultura familiar, chegou-se a uma definição de critérios comuns e amplos para o reconhecimento, a identificação e a delimitação do público destinatário das políticas diferenciadas para esse setor, que se transformou em norma do Mercosul. Os critérios são: predominância da mão de obra familiar; gestão direta da produção pela família, que deve residir no próprio estabelecimento ou em localidade próxima; utilização de recursos produtivos compatíveis com a capacidade de trabalho da família. São parte da agricultura familiar do bloco regional os produtores rurais sem-terra, os beneficiários dos programas de reforma agrária e as comunidades de produtores que fazem uso comum da terra¹⁶.

Esses critérios orientaram a construção e implantação de sistemas nacionais de registros adequados às diferentes realidades, que contou com uma intensa agenda de intercâmbio e cooperação. Os registros foram utilizados de forma diferenciada nos países, como condição para o acesso a políticas agrícolas e sociais.

Em 2012, o Mercosul aprovou uma nova decisão, estabelecendo o mútuo reconhecimento dos registros nacionais, ampliando o marco regional de identificação da agricultura familiar¹⁷.

Mais recentemente, em 2014, acordou-se uma recomendação para que os países adotassem instrumentos de identificação dos produtos e serviços da agricultura familiar, que já se desdobrou na implantação do selo *Manos Campesinas* no Chile e do selo *Producto de la Agricultura Familiar* na Argentina.

Como se pode observar na trajetória brasileira e na da REAF, há um conjunto básico de aspectos comuns na base da identificação e caracterização da agricultura familiar. Aspectos que também, de certa forma, fazem parte

16. Resolução Mercosul/GMC/25/07 sobre diretrizes para o reconhecimento e a identificação da agricultura familiar.

17. Decisão Mercosul CMC/20/14 sobre registros nacionais voluntários da agricultura familiar dos Estados Partes, que alterou a Decisão Mercosul CMC/59/12.

de discussões atuais em espaços multilaterais, como evidenciado no AIAF 2014, onde a FAO construiu e divulgou uma definição em que a agricultura familiar consiste em um meio de organização das produções agrícola, florestal, pesqueira, pastoril e aquícola que são gerenciadas e operadas por uma família e predominantemente dependente de mão de obra familiar, tanto de mulheres quanto de homens¹⁸. Outra iniciativa importante no âmbito da FAO foi a elaboração de estudos visando a construção de recomendações para a aplicação de critérios comuns em processos locais, nacionais e regionais de definição de agricultura familiar, e para dar visibilidade estatística a esse setor, incluindo diretrizes e instrumentos (Ramos, 2014).

A identificação e o registro da agricultura familiar ganharam importância e agora fazem parte da agenda do desenvolvimento rural sustentável dos países.

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BCB. 1995. *Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2 191, de 24 de agosto de 1995*. Criou a DAP. (Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=1995&numero=2191>.)

BCB. 2012. *Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4 107, de 28 de junho de 2012*. Atribui ao MDA a responsabilidade pelo processo de emissão de DAP. (Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2012&numero=4107&r=1>.)

BRASIL. 2006. Lei nº 11326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acessado em 18/11/2015.)

DEL GROSSI, M. E. e MARQUES, V. P. M. A. 2010. A agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, vol. 18, nº 1, págs. 127-157.

DEL GROSSI, M. E. e MARQUES, V. P. M. A. 2015. *An in-depth review of the evolution of integrated policies to strength family farms in Brazil*. Background paper for The State of Food and Agriculture 2015. Rome: FAO.

18. Disponível em <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/pt/>.

FAO. Sem data. *Family Farming Knowledge Platform*. (Disponível em <http://www.fao.org/family-farming/en/>.)

FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. E. e MARQUES, V. P. M. A. 2009. *O Censo 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA. (Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/O%20Censo%20Agropecu%C3%A1rio%202006.pdf.)

FRANÇA, C. G. e SANCHES, A. P. 2015. Family Farming in the new Latin America integration and development agenda. In: *Institutional Policy Center for Inclusive Growth* (IPC-IG/UNDP. Policy in Focus – Public policies for the strengthening of family farming in the Global South). Brasília: IPC-iG/PNUD. (p. 11-12)

GALINDO, E. 2014. *Agricultura familiar e seu registro no Brasil*. Brasília (mimeo.).

MDA. 2010. *Instrução Normativa MDA nº 1, de 14 de maio de 2010*. Trata dos procedimentos para a identificação e a correção de erros no preenchimento da DAP. (Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/IN_001.pdf.)

MDA. Sem data. *Portal do MDA*, Secretaria de Agricultura Familiar, DAP. (Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf-dap>.)

MDA. 2014. *Portaria MDA nº 26, de 9 de maio de 2014*. Trata dos aspectos operacionais da emissão de DAP. (Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Portaria_26_09_de_mai_2014.pdf.)

MDA/MJ. 2014. *Portaria Interministerial (MDA/MJ) nº 2, de 3 de dezembro de 2014*. Institui o Selo Indígenas do Brasil. (Disponível em <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cgetno/Portaria%20Selo%20Indigenas%20do%20Brasil.pdf>.)

MDA/SAF. 2014. *Manual do agente emissor de DAP*. Brasília: SAF/MDA. (Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/MANUAL_DO_AGENTE_EMISSOR_CORRE%C3%87%C3%95ES_16.01.2014_%281%29.pdf.)

MDA/SEPPPIR. 2012. *Portaria Interministerial (MDA/SEPPPIR) nº 5, de 21 de novembro de 2012*. Associa e promove a articulação entre o “Selo Quilombos do Brasil”, instituído pela Portaria SEPPPIR/PR nº 22, de 14 de abril de 2010, e o Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), instituído pela Portaria MDA nº 7, de 13 de janeiro de 2010, e dá outras providências. (Disponível em <http://www.sepppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/portaria-interministerial-no-5-de-21-de-novembro-de-2012>.)

MEDEIROS, L. 2001. Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política. In: GIARRACA, N. *Una nueva ruralidad en America Latina?* 1ª ed. Buenos Aires: CLACSO.

MENDONÇA, L. e GALINDO, E. 2015. Integração de políticas de desenvolvimento rural e social para inclusão produtiva e superação da extrema pobreza no Plano Brasil Sem Miséria e o Cadastro Único para programas sociais do governo federal. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, DF: MDS, nº 23.

MERCOSUL. 2012. *Decisão CMC nº 59, de 6 de dezembro de 2012*. Registros nacionais voluntários da Agricultura Familiar do MERCOSUL. (Disponível em http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM/GestDoc/DocOfic0Arch.nsf&id=76905C72ACFDAE1783257AD40045B24D&archivo=DEC_059-2012_PT_Agricultura%20Familiar.pdf).

MERCOSUL. 2014. *Decisão CMC nº 20, de 16 de dezembro de 2014*. Registros nacionais voluntários da Agricultura Familiar dos Estados Partes. (Disponível em [http://gd.mercosur.int/SAMGestDoc/PubWeb.nsf/E6363C8E6FDD-619783257F130044A2DF/\\$File/DEC_020-2014_PT_Reg%20Nac%20Agricultura%20Familiar.pdf](http://gd.mercosur.int/SAMGestDoc/PubWeb.nsf/E6363C8E6FDD-619783257F130044A2DF/$File/DEC_020-2014_PT_Reg%20Nac%20Agricultura%20Familiar.pdf)).

MERCOSUL. 2007. *Resolução GMC nº 25, de 27 de setembro de 2007*. (Disponível em http://gd.mercosur.int/SAMGestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM/GestDoc/DocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F-0D032575980072EC75&archivo=RES_025-2007_PT_AgriculturaFamiliar.pdf).

RAMOS, A. 2014. Comprehensive recommendations for the application of common criteria for Family Farming definitions. *Final Report – Compilation of the definitions and methodologies commonly used and accepted at a national, regional and international level to define and describe family farming based on its diversity*. Rome: FAO.

SEPPPIR/PR. 2010. *Portaria SEPPPIR/PR nº 22, de 14 de abril de 2010*. Institui o selo de identificação social de produtos oriundos das comunidades quilombolas, “Selo Quilombos do Brasil”.

SEPPPIR/PR.Semdata.*ManualdoSeloQuilombosdoBrasil*.(Disponível em <http://www.sepppir.gov.br/portal-antigo/publicacoes/manual-do-selo-quilombos-do-brasil>).

WANDERLEY, M. de N. B. 2009. *O mundo rural como um espaço de vida. Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

CRÉDITO E GARANTIA DE RENDA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Um dos principais desafios para o fortalecimento da agricultura familiar e de suas organizações econômicas é o aumento e a estabilização da renda diante das instabilidades climáticas e de mercado tão presentes nas atividades agropecuárias.

Para isso tem sido fundamental na experiência brasileira a reformulação, a criação e a combinação de instrumentos de reforma agrária e de políticas agrícolas diferenciadas. Entre os instrumentos que impactam diretamente a garantia da renda da agricultura familiar estão o crédito rural e o seguro, que são objeto deste capítulo.

CRÉDITO DIFERENCIADO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1995, foi o primeiro instrumento nacional de política agrícola diferenciada voltado para atender às necessidades desse segmento no Brasil.

Antes de sua criação era muito difícil, para os agricultores familiares, acessar as linhas de financiamento existentes, em função das exigências e dos procedimentos para a concessão do crédito. A documentação, as garantias necessárias para contratação e as taxas de juros eram as mesmas para pequenos e grandes produtores, e sua inadequação às necessidades da agricultura familiar

fizeram com que, em muitos os casos, o acesso ao crédito resultasse em endividamento e em perda de propriedades.

Durante o processo de redemocratização cresceram as mobilizações das organizações sociais do campo e elas resultaram na conquista do reconhecimento de alguns direitos, como o acesso a Previdência Social, dando visibilidade e fortalecendo suas reivindicações.

No início dos anos 1990, setores do sindicalismo rural da Região Sul promoveram “uma ampla discussão sobre um novo modelo de crédito para a reestruturação produtiva da agricultura familiar” e, no Ministério da Agricultura, foram formuladas propostas de política agrícola diferenciada para o “pequeno produtor rural”¹ (Bianchini, 2015, p. 23).

Em maio de 1995, num grande ato unificado chamado “Grito da Terra Brasil”, os movimentos do campo pressionaram pela criação de um crédito rural diferenciado para os agricultores “em regime de economia familiar”, apostando que isso poderia desencadear a conquista de outras políticas (Contag, 1995).

Essa pressão social, associada à crítica aos efeitos excludentes e concentradores de terra e de renda da modernização conservadora da agricultura e às contribuições acadêmicas para revelar a heterogeneidade do meio rural e propor novas diretrizes para o desenvolvimento rural², culminou com a criação e a regulamentação do Pronaf³.

Ao institucionalizar, como política pública, uma reivindicação dos movimentos do campo, o Estado brasileiro reconheceu a legitimidade de suas demandas e abriu novas oportunidades para a afirmação da agricultura familiar como categoria social e identidade política, e para novas vias de desenvolvimento para o meio rural.

O Pronaf constituiu-se, ainda em 1995, como uma linha de crédito para o financiamento da produção da agricultura familiar, com operações de custeio

1. Documento “Proposta e recomendação de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural”, Portarias MAARA nº 692, de 30 de novembro de 1993, e nº 42, de 24 de janeiro de 1994.

2. Ver, entre outros, os seguintes textos: Veiga, 1994; Guanzirolli *et al.*, 1999; Guanzirolli *et al.*, 2001.

3. Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2 191, de 24 de agosto de 1995, e Decreto nº 1 946/1996.

e investimento, melhorias em infraestrutura comunitária, com a obrigatoriedade de adesão ao seguro então existente, o Proagro⁴. No ano seguinte constituiu-se como programa, propondo-se abranger ações integradas com estados e municípios para o desenvolvimento rural, de estímulo à pesquisa e à difusão de tecnologias adequadas e de fomento ao aperfeiçoamento profissional, valorizando processos participativos e as demandas locais dos agricultores. O escopo inicial do programa, que incluía os eixos de crédito, infraestrutura e formação (Bianchini, 2015, p. 38), foi-se modificando à medida que novas políticas foram-se constituindo, e acabou se concentrando no crédito.

O Pronaf tem, atualmente, uma carteira ativa de 3,2 milhões de contratos que representam R\$ 32 bilhões e abrangem 2,2 milhões de agricultores familiares com contratos abertos (“em ser”⁵), e está presente em 4 963 municípios. Para a safra 2015/2016 estão disponíveis R\$ 28,9 bilhões.

GESTÃO DO PRONAF

A execução operacional do Pronaf é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em parceria com o Ministério da Fazenda (MF) e os bancos oficiais (empresas de economia mista controladas pelo governo federal), Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste (BNB) e Banco da Amazônia (BASA).

A importância do papel desempenhado pelo MDA reside no fato de que lhe cabe elaborar e propor, a cada ano, ao Conselho Monetário Nacional (CMN)⁶ todas as condições para as operações do Pronaf, ou seja, como o sistema financeiro deverá atuar na promoção do crédito para a agricultura familiar. Isso inclui a definição das fontes, das taxas de juros, dos limites de crédito, entre outros temas. A resolução do CMN, uma vez aprovada, é publicada pelo Banco Central e contém as normas que autorizam e regulam as operações de crédito dos agentes financeiros (Muller e Sanches, 2014, p. 426).

4. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária, criado pela Lei nº 5 969, de 11 de dezembro de 1973, para cobertura total ou parcial das dívidas de custeio do produtor junto ao agente financeiro, em função de perdas verificadas em decorrência de fenômenos naturais, pragas ou doenças que não tenham controle tecnicamente recomendado.

5. Contratos “em ser” são aqueles cujo saldo a liquidar seja maior que zero.

6. O Conselho Monetário Nacional é constituído pelo ministro da Fazenda, pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo presidente do Banco Central do Brasil (Bacen), e, periodicamente, emite resoluções sobre aspectos da política econômica, entre os quais o crédito rural.

Foi uma longa trajetória para efetivar a exigência constitucional de tratamento diferenciado para a agricultura familiar e chegar à dimensão e importância que o Pronaf tem hoje⁷. O sentido geral das mudanças no Pronaf, que ocorreram de forma intensa a partir de 2003, foi o de simplificar, aperfeiçoar, qualificar e expandir o crédito diferenciado para a agricultura familiar, ampliando o acesso, o número de agentes financeiros e o montante de recursos disponibilizados, reduzindo a taxa de juros e adequando suas linhas à diferenciação interna da agricultura familiar.

Isso envolveu os aprendizados dos movimentos sociais e das instituições, especialmente dos agentes financeiros, sob pressão social e muita negociação com os movimentos e com as áreas do governo federal responsáveis pela política econômica.

Mas a expansão do Pronaf só foi possível porque, ao mesmo tempo que se promoviam mudanças incrementais e de qualidade no seu desenho e na sua operação, foram criados novos instrumentos associados de política agrícola e de desenvolvimento rural. Entre outros, destacam-se: a reconstrução da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, o Programa de Organização Produtiva da Mulheres Rurais; e o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais⁸.

IDENTIFICAÇÃO E ESTRATIFICAÇÃO

O primeiro grande desafio foi elaborar um instrumento para que os agentes financeiros identificassem facilmente quem eram os agricultores familiares beneficiários do Pronaf. Esse instrumento é a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)⁹.

As informações da DAP possibilitaram a estratificação dos agricultores, o que serviu como parâmetro para ajustar as linhas de financiamento às diferentes situações das unidades de produção, diferenciando condições do crédito, como limites, taxa de juros, rebates e critérios de avaliação e monitoramento.

7. Os dados sobre a evolução do Pronaf, ano a ano, estão disponíveis em várias fontes, entre elas, Bianchini (2015, p. 23-33).

8. Algumas dessas políticas são tratadas em outros textos dessa publicação.

9. Ver, nesta publicação, o texto “Identificação e registro da agricultura familiar”.

O Pronaf é dirigido ao agricultor e à agricultora familiar e às suas organizações econômicas, e não para uma dada cultura ou finalidade específica. As atividades a serem financiadas são detalhadas em proposta simplificada ou num projeto técnico para avaliação do agente financeiro para a concessão do crédito. Essas características conferem flexibilidade ao programa para atuar em todas as regiões do país, adaptando-se às necessidades locais e às diferentes demandas.

A estratificação dos beneficiários em grupos de renda familiar iniciou-se com a criação do Pronaf Especial (conhecido por “Pronafinho”), em 1997, destinado a agricultores familiares de menor renda (Bianchini, 2015, p. 30). Em 1999, estabeleceu-se uma estratificação em quatro grupos¹⁰: “A”, formado por assentados da reforma agrária (antes eram atendidos pelo extinto Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária – Procerá); “B”, formado por agricultores com renda bruta familiar abaixo da Linha da Pobreza estabelecida pelo governo federal; “C”, agricultores familiares em transição, com baixo nível de capitalização e renda bruta familiar entre R\$ 1 500,00 e R\$ 8 000,00¹¹; “D”, agricultores familiares mais capitalizados ou em início de capitalização, com renda bruta familiar entre R\$ 8 000,00 e R\$ 27 500,00¹².

Novas alterações foram introduzidas no enquadramento com a criação do Grupo “E”, na safra 2004/2005, englobando agricultores com patamar de renda superior, e com a junção dos Grupos “C”, “D” e “E” em um único, o Grupo Variável (“V”), na safra 2008/2009.

Atualmente, os beneficiários do Pronaf são aqueles que atendem aos critérios da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11 326, de 2006), além de grupos especiais: Grupo “A” para assentados da reforma agrária ou do crédito fundiário; Grupo “B” para beneficiários com renda bruta familiar anual de até R\$ 20 mil e que não contratem empregados permanentes; e Grupo “A/C” para egressos do Grupo “A”, ou seja, assentados da reforma agrária ou do crédito rural que já têm contratado o primeiro financiamento; e, Grupo “V”, formado por aqueles com renda bruta anual familiar de R\$ 20 mil a R\$ 360 mil, podendo manter empregados permanentes em número menor

10. Segundo Bianchini (2015, p. 40), esses critérios dialogam com o conceito de sistemas agrários e distinguem a situação de pobreza da reprodução social simples e da reprodução social ampliada.

11. Os valores monetários indicados neste texto encontram-se em reais correntes.

12. Resolução Bacen nº 2 629, de 10 de agosto de 1999.

que a quantidade de pessoas da própria família ocupada no estabelecimento. Para os Grupos “B” e “V” há a condição de que pelo menos 50% da renda bruta seja oriunda de atividade agropecuária (Bacen).

ENGENHARIA FINANCEIRA

A elaboração do Pronaf deu-se a partir das características do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e das inovações introduzidas no padrão de captação de recursos para o crédito, e da própria estrutura do sistema financeiro brasileiro, com instituições públicas atuando nesse setor.

As instituições de crédito e outras que fazem parte do SNCR têm, por obrigação legal, que manter aplicado em operações de crédito rural 34%, no mínimo, dos saldos médios diários dos recursos captados à vista e 74% da média diária dos depósitos aplicados na Caderneta de Poupança Rural. Esses percentuais foram definidos pelo CMN e se constituem em fontes de recursos obrigatórias para o crédito rural, conhecidas por Exigibilidades Bancárias¹³, sendo que 10% do seu total devem ser aplicados no Pronaf.

O risco da operação varia com os objetivos do financiamento, podendo ser assumidos integralmente pelo banco, pelo governo ou compartilhado entre ambos. Os bancos privados e públicos podem aplicar diretamente esses recursos ou repassar a outra instituição financeira, com a condição de que sejam aplicadas na finalidade predeterminada.

O principal agente financeiro do Pronaf é o Banco do Brasil, que conta com uma grande rede de agências distribuídas por todo o país e uma longa tradição no crédito rural. O Banco do Nordeste¹⁴ e o Banco da Amazônia estão voltados para o desenvolvimento regional; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é voltado para investimentos chamados de segundo piso, que são basicamente operações maiores com agroindústrias e cooperativas. Mais recentemente, a Caixa Econômica Federal (CEF) iniciou suas operações no crédito rural, no caso do Pronaf restrita a operações com cooperativas.

13. Lei nº 4 829, de 1965 (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4829.htm); Lei nº 8 171, de 1991 (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm).

14. O Banco do Nordeste atua em nove estados da Região Nordeste e no norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, que apresentam indicadores sociais e econômicos abaixo dos parâmetros de outras regiões do Brasil, notadamente no meio rural (Banco do Nordeste, 2015).

Na safra 2014/2015 foram mais de 300 instituições financeiras envolvidas na operação do programa, que conta, ainda, com o trabalho de facilitação realizado por sindicatos, associações, agroindústrias, cooperativas, instituições públicas, cooperativas e empresas que prestam serviços de assistência técnica.

Para viabilizar a expansão do volume de recursos aplicados no Pronaf e a redução das taxas reais de juros, foi fundamental uma engenharia financeira na composição das fontes.

As principais fontes de recursos para o Pronaf são o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)¹⁵, os Fundos Constitucionais (FNE, FCO e Fundo Amazônia)¹⁶, a Poupança Rural, a Exigibilidade Bancária e o Orçamento Geral da União. As fontes têm diferentes custos de captação (taxa de juros, custos administrativos e tributários) e, nos casos em que esses custos são superiores aos juros pagos pelos agricultores nas operações do Pronaf, o Tesouro Nacional realiza a equalização, ou seja, arca com a diferença (Bianchini, 2015, p. 90). Portanto, uma decisão importante tomada pelo governo federal a cada ano é o limite desse desembolso, com definições de tetos para os valores financiados passíveis de equalização, por fonte e instituição financeira.

As fontes com maior impacto no resultado primário da administração pública, que são o Orçamento Geral da União (OGU) e os Fundos Constitucionais, são destinadas prioritariamente para as linhas de crédito reservadas aos agricultores familiares de menor renda, nas quais o risco da operação é assumido completamente pelo governo federal ou compartilhado com as instituições financeiras.

Esse sistema de composição de várias fontes de financiamento “reduz riscos e proporciona maior flexibilidade nas garantias reais”, além de permitir a

15. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) aporta recursos para o financiamento de vários programas do governo federal. Os montantes definidos para cada ano são alocados na forma de Depósitos Especiais nos bancos públicos, que devem destiná-los para o Pronaf e demais programas.

16. Os Fundos Constitucionais de Financiamento foram criados pela Constituição Federal em 1988 e regulamentados pela Lei nº 7 827, de 1989 (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7827compilado.htm), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento. São constituídos da destinação, pela União, de parcela do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. Na aplicação de seus recursos os fundos ficarão a salvo das restrições de controle monetário de natureza conjuntural e deverão destinar crédito diferenciado dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, em função das reais necessidades das regiões beneficiárias.

inclusão de “agricultores de baixa renda (...) no sistema financeiro” e, na sequência de várias operações, que se acumulem informações importantes para a assunção futura do risco pelos bancos ou cooperativas, quando esses agricultores desejarem contratar “operações de montantes mais elevados” (Muller e Sanches, 2014, p. 426 e 427).

A comparação entre as safras 2001/2002 e 2014/2015 ilustra as mudanças na participação das diferentes fontes, com destaque para o peso importante da Poupança Rural e a redução do OGU. A participação das principais fontes evoluiu da seguinte maneira: FAT, de 53% para 9,75%; OGU, de 11,5% para 1%; Fundos Constitucionais, de 26,5% para 16,64%; e Exigibilidades Bancárias, de 6% para 8,3%.

INOVAÇÕES NO PRONAF

As mudanças e inovações no Pronaf são incorporadas, a cada ano, a partir das pautas de reivindicações, mobilizações e pressões dos movimentos sociais, de várias rodadas de negociação com o governo, e entre áreas do governo. O resultado desse processo é o Plano Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária, que anuncia o volume de recursos e as condições do Pronaf, as inovações nos programas de seguro, comercialização, assistência técnica e nas demais políticas de desenvolvimento rural.

O ato de lançamento do Plano Safra é o momento em que os movimentos capitalizam conquistas e renovam suas expectativas, e os vários órgãos de governo e os agentes financeiros assumem compromissos.

As modificações no Pronaf resultaram na expansão do montante de crédito disponível, na sua nacionalização, na redução das taxas de juros, na ampliação dos volumes de recursos e dos beneficiários, com a elevação do teto da renda e inclusão de novos segmentos (por exemplo, pescadores artesanais), na criação de novas linhas para diferentes públicos (mulheres¹⁷, jovens, etc.) e atividades (florestal, turismo rural, artesanato, agroecologia, agroindústria, etc.), visando sua adequação aos diferentes biomas, níveis de renda e padrões de reprodução econômica da agricultura familiar.

17. O Pronaf Mulher é tratado no texto “Cidadania e autonomia para as mulheres rurais”, que integra esta publicação.

Uma das principais inovações deu-se no campo da simplificação e agilização do acesso, com a adoção de contrato padrão –que gerou grande redução de custos operacionais–, do Cartão Pronaf –que facilita a obtenção do crédito e a renovação do custeio” –, inclusive com mecanismos de renovação automática no caso de pagamentos em dia e aplicações corretas (Bianchini, 2015, p. 49).

No início o Pronaf não se diferenciava muito das demais linhas de financiamento de crédito rural, com uma taxa nominal que variava de 16% a 12% ao ano, com bônus de adimplência (pagamento em dia). Com o passar do tempo, as taxas de juros foram sendo reduzidas gradualmente e, em 2015, as linhas de custeio e investimento iniciaram com uma taxa de juros de 2,5% e chegaram até a 5,5% ao ano, sendo de 0,5% no microcrédito. As taxas são muito atrativas e se configuram em um forte estímulo para a agricultura familiar.

Nos primeiros anos, o Pronaf estava concentrado na Região Sul do Brasil, financiando R\$ 2,3 bilhões, mas a partir de 2003 ganhou um novo impulso com as políticas voltadas ao combate à fome e com a adoção da diretriz de inclusão bancária, até obter cobertura em todo território nacional, e atingir R\$ 23,9 bilhões financiados na safra 2014/2015¹⁸ (Bacen, 2015).

O Pronaf tem realizado, anualmente, cerca de 2 milhões de contratos, especialmente nas regiões que concentram a pobreza rural. Atualmente existem 3,5 milhões de contratos ativos com mais de 2,6 milhões de agricultores familiares, considerando que os agricultores familiares podem ter um contrato de custeio na safra e outros contratos de investimento por várias safras (Bianchini, 2015, p. 97).

O volume de recursos disponibilizado para o Pronaf cresceu muito ao longo dos anos, e o programa se nacionalizou, chegando a 95% dos municípios brasileiros. Na safra 2002/2003 foram executados R\$ 2,4 bilhões em cerca de 900 mil contratos. Já na safra 2014/2015 o montante de recursos executados chegou a R\$ 24 bilhões, um aumento de 10 vezes.

Na safra 2000/2001, participaram do Pronaf mais de 775 mil agricultores, com um financiamento médio de R\$ 2 400,00. Dez anos depois, eram

18. A safra agrícola corresponde ao período iniciado em julho de um ano até junho do ano seguinte.

1,3 milhões acessando o crédito, com um valor médio financiado por agricultor de pouco mais de R\$ 8 650,00¹⁹.

Além disso, os limites de contratação de crédito também cresceram. Na primeira safra de vigência do Pronaf, um agricultor familiar poderia contratar no máximo R\$ 10 mil. Já na safra 2015/2016, o limite individual de contratação pode chegar até R\$ 300 mil. O limite difere conforme a fonte do recurso. Quando o risco é assumido parcial ou integralmente pela instituição financeira, os limites chegam a R\$ 200 mil para custeio e R\$ 300 mil para investimentos. Quando o risco é da União ou dos Fundos Constitucionais, os limites são de até R\$ 10 mil para custeio e R\$ 35 mil para investimentos.

Nesses anos cresceu muito a participação das cooperativas de crédito rural na execução do Pronaf, especialmente por intermédio dos sistemas Bancoob, Bansicred e Ancosol. Um novo marco legal operacional facilitou “a criação, a expansão e a consolidação das cooperativas de crédito”, que passaram a contar com ações de apoio e fomento do governo federal (Bianchini, 2015, p. 50).

Atualmente, a Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol) é o segundo maior aplicador de recursos do Pronaf, atrás apenas do Banco do Brasil, contando para isso com recursos oriundos de fontes do Tesouro Nacional e repassados pelos bancos, via venda de carteira ou divisão de custos de transação.

Para se ter uma visão geral da composição da carteira do Pronaf, em 2013 foram realizados 2,1 milhões de contratos, no valor total de R\$ 20,3 bilhões, sendo que os investimentos representaram 69,3% dos contratos e 55,4% dos valores. Os principais itens apoiados com os investimentos foram a aquisição de bovinos (13,8% do valor total do Pronaf), de tratores (4,7%) e de outras máquinas (2,9%) e o melhoramento de pastagens (2,0%). Os principais itens apoiados com o custeio foram a manutenção e criação de bovinos (11,3%) e o cultivo de soja (8,7%), milho (8,3%) e trigo (2,2%)²⁰.

19. Conversão dólar para real em 8/8/2012: U\$ 1.00 equivale R\$ 2,00.

20. Bacen, Matriz de Dados do Crédito Rural (disponível em <http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/credrural/sicor/matrizinformacoes/Paginas/default.aspx>).

MICROCRÉDITO RURAL

A primeira experiência no Pronaf de uma linha para atender os agricultores familiares de menor renda foi o Pronaf Especial, criado em 1997, abrangendo operações de custeio e investimento com taxas de juros menores e com um rebate sobre o principal. Como o rebate era fixo, quanto menor o empréstimo, maior a taxa de subsídio em percentual embutida na operação.

Esse modelo deu origem, em 1999, ao Pronaf B, que sofreu alterações até ser transformado, na safra 2005/2006, em Pronaf Microcrédito Rural, nos marcos do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado – PNMPO²¹.

A decisão de criar um programa de microfinanças decorreu do reconhecimento de sua eficácia na geração de trabalho e de renda para os segmentos de baixa renda da população e da avaliação da experiência anterior do Pronaf junto a esse setor.

Em 2004, foram realizadas pelo BNB 834 mil operações de Pronaf B, com a aplicação de R\$ 652 milhões. Esse rápido crescimento veio acompanhado da constatação da pequena diversidade de atividades financiadas e por uma alta inadimplência, associadas à insuficiência na orientação técnica dos projetos e no acompanhamento da aplicação do crédito (Banco do Nordeste, 2015, p. 12).

Era evidente o potencial do Pronaf B para incorporar ao sistema de crédito os agricultores mais pobres e, ao mesmo tempo, a urgente necessidade de ele ser ajustado.

A definição de um valor bem razoável para a remuneração das operações de microcrédito pelo Ministério da Fazenda e o apoio do MDA permitiram que o BNB, baseado em sua experiência no microcrédito urbano com o Crediamigo, elaborasse o Agroamigo, com uma metodologia específica associada ao serviço de Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (Bianchini, 2015, p. 52).

A metodologia prevê o acompanhamento e a orientação, no próprio estabelecimento das famílias, de um técnico que pertence à comunidade do agricultor e que assessora na elaboração e acompanha a implementação de projetos

21. A Lei nº 11 110/2005 institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

de geração de renda envolvendo atividades agropecuárias e não agropecuárias (Banco do Nordeste, 2015, p. 13).

A operacionalização do programa envolve uma parceria com o Instituto Nordeste de Cidadania, uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) com experiência anterior em microfinanças, que assume as atividades prévias à contratação e, posteriormente, acompanha a aplicação dos recursos.

Com o apoio do MDA foram adquiridas motocicletas para garantir a mobilidade necessária e são realizadas atividades de formação dos agentes de crédito não apenas nos temas contábeis, mas também acerca da natureza de seu trabalho de apoio à promoção da autonomia econômica desses agricultores, o que demanda a valorização do seu conhecimento, de suas experiências e de suas escolhas.

O acesso a essa linha de crédito vem acompanhado da inclusão bancária, que permite ao agricultor acessar produtos e serviços financeiros, como uma conta corrente simplificada com disponibilização de cartão de débito, que possibilita a realização de saques, depósitos e pagamentos.

A proximidade e o conhecimento pessoal entre o agente do microcrédito e o agricultor resultaram na ampliação, qualificação e agilização do acesso ao crédito; na melhoria socioeconômica das famílias; na redução de custos para o agricultor e para o banco, gerando melhores indicadores de aplicação e uma baixa inadimplência.

O programa ilustra o potencial de uma geração de políticas sociais que, sem renunciar ao papel do Estado à descentralização, adota sistemas inteligentes de governança, aposta no uso racional dos recursos públicos e se apoia na aprendizagem coletiva como método de desenvolvimento (Abramovay *et al.*, 2012, p. 19, 20).

MAIS ALIMENTOS

Nos marcos da crise internacional, da elevação dos preços dos alimentos e de seu impacto na inflação foi lançado, em 2008, o Programa Mais Alimentos

com o objetivo de aumentar a produtividade da agricultura familiar e, assim, ampliar a oferta de alimentos.

Avaliava-se que esse setor teria um imenso potencial produtivo ainda não devidamente aproveitado, e se fosse devidamente estimulado poderia gerar resultados rapidamente. Com esse objetivo e essa compreensão, o programa apostou na combinação do investimento de longo prazo em infraestrutura produtiva, acesso a conhecimento e tecnologias e reformulações na política de abastecimento, que resultaram nas três áreas do programa: mais investimento, mais tecnologia e mais mercados.

Uma nova linha de investimento do Pronaf foi criada, melhorando as condições preexistentes, para financiar a aquisição de máquinas e equipamentos voltados para as características do setor, recuperação de solos, sistemas de refrigeração de leite, melhoramento genético, sistemas de irrigação, hortas, estufas e armazéns²². Essa linha de crédito financia projetos individuais de até R\$ 150 mil, e coletivos de até R\$ 750 mil, com juros de 2% ao ano, com até três anos de carência e até dez anos para pagar. Para financiamento de estruturas de armazenagem o prazo pode chegar a 15 anos. Os contratos contam com o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) e, portanto, os investimentos são indexados “ao preço mínimo do produto escolhido pelo agricultor” (Muller e Sanches, 2014. p. 438)

Uma inovação importante foi o acordo feito com as associações das indústrias de máquinas e equipamentos para redução dos preços, que são negociados caso a caso pelo agricultor com o fabricante, com descontos entre 10% e 15%.

Recentemente, o programa passou a incorporar a aquisição de equipamentos para produção de energia eólica e solar, possibilitando a ampliação de geração própria de energia renovável.

Desde o início de sua apuração já foram adquiridos mais de 60 mil tratores de até 75 cv e caminhões de pequeno porte e firmados 90 mil contratos para

22. Para consultar a lista de máquinas e equipamentos financiáveis e outras informações sobre o Programa Mais Alimentos, ver www.mda.gov.br.

aquisição de equipamentos agrícolas, além de resfriadores de leite e outros equipamentos, compondo uma carteira de mais de R\$ 8,2 bilhões, que contribui para a diminuição da penosidade do trabalho e para o aumento da renda das famílias.

Outra prioridade do Mais Alimentos foi a articulação dos serviços de assistência técnica e extensão rural e de pesquisa agropecuária para a disponibilização de tecnologias apropriadas para a agricultura familiar, envolvendo mais de 1,6 mil ações da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) dirigidas a “aumentar a produtividade dos principais produtos da agricultura familiar” (Muller e Sanches, 2014, p. 439).

Na área de mais mercados, a prioridade foi dada à “reestruturação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com a recuperação de sua capacidade de armazenagem”, a manutenção de estoques reguladores e a “reorientação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), com sua adequação para a agricultura familiar (Muller e Sanches, 2014, p. 439).

A partir do Mais Alimentos, houve uma mudança importante na composição do Pronaf, com o crescimento da participação do investimento no total das operações.

Além de contribuir para a diminuição do trabalho penoso e aumentar a produtividade, o programa permite agregar valor, com o beneficiamento e processamento dos produtos agropecuários e sua adequação às exigências sanitárias, como no caso dos resfriadores de leite que se disseminaram pelas unidades da agricultura familiar.

O Mais Alimentos mostrou que a agricultura familiar participa duplamente do crescimento do mercado interno, atendendo à demanda crescente por alimentos, como produtora, e contribuindo com o setor industrial, como consumidora de máquinas e equipamentos, algo especialmente relevante no contexto de crise em que o programa foi lançado. O reconhecimento da importância desse mercado levou os fabricantes a ampliar a oferta de tipos de máquinas e implementos para atender às necessidades da agricultura familiar, aumentando o nível de emprego nesse setor industrial e contribuindo para maior nacionalização da cadeia produtiva

O sucesso do programa resultou na instituição do Mais Alimentos Internacional, um programa de cooperação técnica voltado para o fortalecimento da agricultura familiar, que combina atividades de intercâmbio de políticas públicas diferenciadas, apoio a assistência técnica e extensão rural e aquisição de máquinas e equipamentos que integram sua versão nacional²³.

SEGURO DA AGRICULTURA FAMILIAR

O crédito rural é um excelente instrumento para fortalecer e ampliar a produção e a produtividade da agricultura familiar, mas pode resultar em endividamento dos produtores, quando perdem suas safras e não possuem os recursos para saldar sua dívida junto aos agentes financeiros. Isso já levou, no passado, milhares de agricultores a perderem suas propriedades.

Para garantir e fortalecer a renda da agricultura familiar, viabilizar a expansão do Pronaf e minimizar os riscos, permitindo a flexibilização de garantias para o crédito, foram criados, a partir de 2004, importantes instrumentos de seguro climático e de preços, associados aos mecanismos de comercialização e de preços de garantia (Muller e Sanches, 2014, p. 427).

As atividades agropecuárias estão sujeitas a uma multiplicidade de riscos, como os riscos de produção e de mercado, que são comuns a outras atividades econômicas. Entretanto, dois aspectos, em especial, diferenciam o risco na agropecuária. Essa atividade é muito susceptível às intempéries climáticas, e o volume de recursos investido é, em geral, relativamente alto em comparação com sua capacidade financeira. E o seguro entra, exatamente, para “repor o capital perdido” e permitir que o agricultor e a agricultora “possam continuar na atividade rural” (Zukowski, 2015, p. 84).

O seguro é um importante instrumento de gestão de riscos, de alavancagem do crédito e de estabilização da renda na agricultura familiar. Preparado previamente, pode ser acionado tão logo se configure a ocorrência do sinistro, de eventos adversos não previsíveis, de modo a verificar a extensão dos danos e o pagamento ajustado às perdas do agricultor. Em situações muito críticas pode ser complementado por ações emergenciais de assistência, que, em ge-

23. Para mais informações sobre o Programa Mais Alimentos Internacional, ver www.mda.gov.br.

ral, “chegam atrasadas e não se ajustam à realidade das perdas”, e de renegociação de dívidas, com seus “pesados custos de equalização de taxas de juros e rebates nas amortizações” (Zukowski, 2015, p. 84, 95).

As experiências de seguro no Brasil não foram bem-sucedidas, com “oferta limitada ou inadequada em termos de cobertura, culturas seguráveis, regiões abrangidas e custos dos prêmios”, bem como atrasos nos pagamentos, que levaram à “perda de credibilidade” do instrumento, fazendo os bancos substituírem-no “por garantias reais para manter sob controle o risco de suas carteiras de crédito” (Zukowski, 2015, p. 85, 87). O “seguro privado com subvenção ao prêmio não se afigurava como uma solução viável”, visto que os agricultores familiares não constituíam um “mercado atrativo para as seguradoras” (baixo valor unitário e custo operacional elevado) e o acesso ficaria restrito a apenas alguns deles, para os quais as empresas considerassem o negócio viável (Zukowski, 2015, p. 88).

A experiência do programa Garantia-Safra²⁴, com uma “composição de conceitos de seguro de índice e de atendimento emergencial”, mostrava-se apropriado para os agricultores mais pobres e com lavouras muito pequenas, mas não atendia às necessidades de proteção dos demais setores da agricultura familiar (Zukowski, 2015, p. 85 e 97).

Com essa compreensão e para superar tais limitações no contexto da expansão do crédito foi instituído, em 2004, o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), como um seguro multirrisco, incluindo a cobertura de eventos de maior risco, como secas e chuva excessiva, cujos prêmios tendem a ser elevados e demandam subsídios. Além disso, esse seguro conta com ampla cobertura de renda para os casos de perdas em decorrência de secas, chuva excessiva, granizo, geada, ventos fortes, variação excessiva de temperatura, pragas e doenças sem método de controle exequível e difundido.

Dessa forma, o SEAF oferece “garantia de renda e condições de cobertura adaptadas às características da agricultura familiar”, orientado para aproveitar os “potenciais efeitos” do instrumento “como indutor do uso de tecnologias e de boas práticas agrícolas”, e como parte das políticas de desenvolvimento rural (Zukowski, 2015, p. 90 e 104).

24. O programa Garantia-Safra é abordado, nesta publicação, no texto “Convivência com o Semiárido”.

GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO

O SEAF foi criado com reformulações importantes nos marcos institucionais preexistentes do Pronaf e do Proagro²⁵ e começou a operar ainda no mesmo ano, o que exigiu rapidez e agilidade das instituições envolvidas. É regido por regras próprias e sua gestão é feita de forma coordenada, sendo o MDA responsável pela formulação de políticas, pelo monitoramento, pela orientação aos agricultores e agentes do programa e pela supervisão das comprovações das perdas.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) coordena o zoneamento agrícola e a comissão que analisa os recursos dos agricultores em relação a pedidos de indenização indeferidos ou aos valores definidos. Já o Banco Central administra os fluxos financeiros e processuais, divulga as normas e fiscaliza os agentes financeiros, que são aqueles que atuam no Pronaf.

Como se trata de um seguro e não de um programa assistencial, são necessários instrumentos para manter o risco sobre controle, por isso, a cobertura ficou condicionada à observância do zoneamento agrícola de riscos climáticos, desenvolvido pela Embrapa²⁶, e aos seus indicativos de plantio.

Para atender à agricultura familiar, foi preciso ampliar o zoneamento, que se restringia a 7 culturas (*commodities* agrícolas) e voltado para a Região Centro-Sul do país. Com o apoio do MDA foram incluídas novas culturas –já são 40– e regiões (por exemplo, a inclusão de mais de mil municípios na Região Nordeste) (Zukowski, 2015, p. 100).

No início, o seguro vinculava-se apenas a operações de custeio, mas a partir da safra 2009/2010, o SEAF passou a contar com uma cobertura adicional para amortização de prestações de financiamento de investimentos do Pronaf previstas para serem pagas com a renda da lavoura segurada²⁷.

25. O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) começou a operar em 1975 “vinculado ao crédito rural”, de forma temporária, com o objetivo de gerar informações “para subsidiar as seguradoras nas análises de risco”, para que pudessem desenvolver seus produtos de seguro (Zukowski, 2015, p. 86).

26. Informações sobre as atividades da Embrapa para a agricultura familiar, ver, nessa publicação, o texto “Pesquisa e extensão rural para a agricultura familiar”.

27. A Lei nº 12 508/2009 incluiu um artigo na Lei nº 8 171/1991, dispondo sobre a institucionalização do SEAF, a garantia de renda e a cobertura para prestações de investimento.

O SEAF é um seguro voluntário, porém o acesso ao crédito de custeio agrícola do Pronaf está “condicionado a que a lavoura seja coberta por um algum tipo de seguro”. (Zukowski, 2015, p. 98)

Com o SEAF, em caso de perdas nas culturas protegidas, o agricultor terá 100% de cobertura da parcela do crédito daquele ano, ficando isento de seu pagamento, e, ainda, receberá até R\$ 7 mil, correspondente a uma parcela da receita esperada e não obtida. No caso de contratos com atividades não abrangidas pelo seguro, o governo federal publica periodicamente normas para alongamento e refinanciamento dos contratos.

No primeiro ano de sua vigência o SEAF alcançou, na safra 2004/2005, mais de R\$ 2,5 bilhões de valor segurado e mais de 500 mil adesões. E, devido a grave seca na Região Sul, 245 mil agricultores receberam a cobertura com um montante total de R\$ 802 milhões.

No acumulado até 2014, o SEAF atendeu mais de 673 mil pedidos de cobertura, com um valor total de R\$ 2,9 bilhões. O valor segurado tem crescido de forma gradual e contínua, e chegou, na safra 2012/2013, a R\$ 7,5 bilhões.

Sem o SEAF, certamente os agricultores beneficiados não teriam condições de obter novas prorrogações em dívidas anteriores, não teriam recursos para plantar a safra seguinte e, portanto, sem condições para continuar no meio rural.

Apesar de a regulação de sinistros contar com procedimentos complexos de apuração de perdas, que envolvem a “inspeção de danos em cada uma das lavouras sinistradas”, o SEAF tem um “baixo custo operacional”, pois não tem custos de comercialização nem de contratação, por aproveitar a estrutura do crédito²⁸ (Zukowski, 2015, p. 98, 102).

O SEAF expandiu-se e vem sendo aperfeiçoado nos 9 anos de sua existência. Um exemplo foi sua adequação para contribuir com a transição agroecológica, mediante a validação do uso de insumos de produção própria e de cultivares crioulas²⁹. Uma limitação que permanece é não abranger as atividades pecuárias por falta de metodologia consagrada para apuração de perdas.

28. Na safra 2012/2013 os custos com regulação de sinistros corresponderam a pouco mais de 0,1% do valor segurado e a cerca de 3,2% do valor das indenizações.

29. Para isso foi fundamental a criação do Cadastro Nacional de Cultivares Locais, Tradicionais ou Crioulas, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Portaria nº 51/2007).

Permanecem desafios que demandam o “desenvolvimento de novas soluções”, o aperfeiçoamento do seu funcionamento e outros que “requerem mudanças normativas e recursos do governo federal” e entre as prioridades estão: seguir ampliando o número de culturas seguráveis e sua implementação na Região Norte; aperfeiçoar o monitoramento e a supervisão; aprimorar a articulação com a assistência técnica; ampliar e integrar as informações meteorológicas; qualificar a assistência técnica; ajustar o modelo para lavouras permanentes e olerícolas (Zukowski, 2015, p. 103, 104 e 105).

O SEAF mostrou que é possível um seguro público adaptado para a agricultura familiar que funcione bem como seguro de renda abrangente e presente bons indicadores técnico-financeiros. É isso que o credencia como uma das alternativas de modelagem com melhor potencial de contribuição para o fortalecimento da agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável.

SEGURO DE PREÇOS

Outra inovação com o objetivo de assegurar renda da agricultura familiar foi a criação de um instrumento de seguro de preços, incluído no Pronaf na safra 2006/2007: Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF). Esse seguro é parte da agenda de “integração das políticas de crédito e de comercialização”, fomenta “a diversificação das atividades produtivas” e, também, contribui para a estabilização da renda e para a reprodução da economia familiar (Muller e Sanches, 2014, p. 429 e 430).

O PGPAF funciona com a concessão de um bônus de desconto nas operações de crédito contratadas no Pronaf, sempre que o preço de mercado do produto financiado estiver abaixo do preço de garantia vigente. No início da safra são fixados os preços de garantia, tendo como referência os custos de produção específicos da agricultura familiar, e, caso os preços recebidos pelos produtores no momento da comercialização venham a estar menores que o preço de garantia, automaticamente é realizado um desconto no valor da parcela do Pronaf, proporcional à queda dos preços.

Na operação do programa, o MDA publica mensalmente portaria com os valores dos bônus por atividade. Por exemplo, se no momento da venda os preços pagos aos produtores de arroz no Estado de Sergipe estavam 5,99%

menores que o preço de garantia, automaticamente todo agricultor produtor de arroz tem um desconto de 5,99% no valor da parcela do seu contrato do Pronaf a vencer naquele mês. Como essa garantia de preços foi desenhada para beneficiar agricultores mais pobres, atualmente os bônus são limitados a R\$ 5 mil, nos contratos de custeio, e a R\$ 2 mil, nos contratos de investimentos.

Com o apoio do programa, os agricultores não necessitam vender seus bens para pegar o crédito quando os preços de mercado ficam abaixo do custo de produção, garantindo o fluxo do crédito e da geração de renda, contribuindo para a dinâmica da economia local.

O programa iniciou com as culturas de arroz, feijão, mandioca, milho, soja e leite, sendo gradualmente ampliado, e abrange, atualmente, 47 atividades agrícolas e 3 pecuárias.

A gestão do PGPAF é feita por um comitê integrado pelo Ministério da Fazenda, MPOG, MAPA e MDA. Este último é o responsável por executá-lo.

Uma “inovação importante do programa, que o diferencia de outras políticas” semelhantes, “é que não é necessário adquirir fisicamente o produto que foi financiado, o que reduz bastante os custos operacionais” e aumenta sua eficiência (Muller e Sanches, 2014, p. 430).

AVANÇOS E DESAFIOS

A criação do Pronaf inaugurou uma trajetória de políticas diferenciadas para a agricultura familiar e representou uma das medidas mais importantes para a renovação da agenda pública para o meio rural brasileiro.

Além das linhas de crédito, a experiência brasileira conta com outros mecanismos de financiamento mediante a transferência de recursos não reembolsáveis. Dentre outras iniciativas de fomento destacam-se o programa Terra Forte³⁰, de investimentos para estruturação e ampliação de empreendimentos coletivos agroindustriais em assentamentos da reforma agrária, e o Programa Fomento à Produção de Atividades Rurais, que integra o plano Brasil Sem

30. Para mais informações sobre o programa Terra Forte, ver www.incra.gov.br.

Miséria³¹, voltado para projetos produtivos de garantia da segurança alimentar e para a geração de excedentes pelos agricultores familiares mais pobres.

A existência de um programa de crédito rural específico para agricultura familiar, o Pronaf, levou esse público a um novo patamar de inclusão bancária, promovendo amplo acesso de um público geralmente marginalizado do crédito rural. Os seguros climáticos e de renda foram fundamentais para a sustentabilidade dos contratos de crédito com uma baixa taxa de inadimplência.

Pesquisas realizadas em diferentes momentos do Pronaf e por distintas instituições assinalam uma série de efeitos positivos do acesso da agricultura familiar ao crédito, tanto no âmbito das unidades produtivas como da economia local e regional.

O Pronaf tem sido um fator decisivo para estabilizar e manter empregos no meio rural e, também, para gerar novas ocupações a um custo baixo (Ibase, 1999); para elevar de forma substancial a produtividade e ampliar o uso de tecnologias (Fecamp, 2002); para dinamizar o desenvolvimento local e regional, ao contribuir para o aumento da produção agropecuária, da geração de riqueza (PIB agropecuário) e da arrecadação de impostos pelos municípios (Mattei, 2005); e para sustentar a mobilidade social (Neri, 2008). Há, ainda, efeitos setoriais importantes, como a recuperação e valorização da produção de leite pela agricultura familiar.

Esses resultados devem ser compreendidos no marco do repertório de políticas diferenciadas para a agricultura familiar, que hoje compõem uma agenda democrática para o desenvolvimento rural, do qual fazem parte a reforma agrária, as políticas de comercialização, de promoção da igualdade das mulheres rurais, entre outras. O resultado desse conjunto de medidas levou a um incremento dos rendimentos da agricultura familiar de 64% entre 2002 e 2012, enquanto a média brasileira cresceu apenas 24% no mesmo período (Del Grossi e Marques, 2015, p. 72).

Portanto, a valorização dos efeitos positivos do acesso ao crédito deve vir associada ao reconhecimento de seu caráter complementar a outras políti-

31. Sobre as ações de inclusão produtiva no plano Brasil Sem Miséria, ver, nesta publicação, o texto “A trilha da superação da pobreza rural: da estratégia Fome Zero ao Brasil Sem Miséria”.

cas para a promoção de um padrão sustentável de produção. Reconhecer os limites do papel indutor do crédito permite reforçar a importância de sua vinculação com políticas que atuam de forma mais incisiva sobre aspectos estruturais do atual modelo agrícola, como é o caso da pesquisa e da inovação, de infraestrutura produtiva e social, de regulação econômica e ambiental de formas de produção não sustentáveis, de abastecimento e regulação do sistema alimentar.

LINHAS DO PRONAF DISPONÍVEIS NA SAFRA 2015/2016³²

CRÉDITO DE CUSTEIO

Destina-se a financiar a condução das atividades agropecuárias e não agropecuárias, beneficiamento ou industrialização da produção (própria ou de terceiros), com prazo de 1 a 3 anos. As taxas de juros variam de acordo com o montante financiado: 2,5% a.a. para empréstimos de até R\$ 10 mil; 4,5% a.a. para empréstimos maiores que R\$ 10 mil até R\$ 30 mil; e 5,5% a.a. para empréstimos maiores que R\$ 30 mil até o máximo de R\$ 100 mil por safra.

PRONAF MAIS ALIMENTOS (INVESTIMENTO)

Destina-se a financiar a implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, inclusive equipamentos e programas de informática, com prazo de até 10 anos, incluindo 3 anos de carência para início do pagamento. Os limites de financiamento são de até R\$ 150 mil, podendo chegar a R\$ 300 mil para atividades de suinocultura, avicultura e fruticultura. As taxas de juros variam de acordo com o montante financiado: 2,5% a.a. para operações de até R\$ 10 mil; 4,5% a.a. para operações maiores que R\$ 10 mil até R\$ 30 mil; e 5,5% a.a. para operações maiores que R\$ 30 mil.

MICROCRÉDITO PRODUTIVO RURAL (GRUPO B)

Financia investimento de agricultores familiares com renda bruta familiar anual de até R\$ 20 mil, que não contratem assalariados permanentes. O limite é de R\$ 2,5 mil por beneficiário, podendo chegar a R\$ 4 mil quando se tratar do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, com prazo de até 2 anos. As taxas de juros são de 2,5% a.a., e o agricultor ainda faz jus a um bônus de adimplência para pagamentos até a data do vencimento de 25% ou 40% (quando o empreendimento estiver na área de abrangência da Sudene).

32. Fonte: Bacen, Manual de Crédito Rural. Todos os valores monetários estão em reais correntes.

PRONAF PRODUTIVO ORIENTADO (CRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO DE INVESTIMENTO)

Exclusivo para as regiões de atuação dos Fundos Constitucionais (do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste), o acesso ao crédito rural é disponibilizado junto com a assistência técnica financeira, que acompanha o planejamento, fornece orientação à unidade familiar de produção e dá supervisão a ela. Esse crédito varia de R\$ 18 mil a R\$ 40 mil por ano agrícola, sendo preferencialmente destinado à infraestrutura necessária para a convivência com o respectivo bioma. Os prazos são de 10 anos, incluindo 3 anos de carência, com taxas de 4,5% a.a., mas com bônus de adimplência de R\$ 3,3 mil ou R\$ 4,5 mil (Região Norte).

PRONAF AGROINDÚSTRIA (AGREGAÇÃO DE RENDA)

Financia empreendimento ou cooperativa com a finalidade de beneficiamento, armazenagem, processamento e comercialização de produtos agropecuários, florestais, do extrativismo, de produtos artesanais ou ainda para prestação de serviços de turismo rural. Os empreendimentos devem ser formados exclusivamente por um ou mais beneficiários do Pronaf, e no mínimo 70% da produção a ser beneficiada, processada ou comercializada deve ser produzida por seus membros. No caso de cooperativas, estas devem comprovar que no mínimo 60% de seus participantes ativos são beneficiários do Pronaf, e no mínimo 55% da produção a ser beneficiada, processada ou comercializada é oriunda de cooperados enquadrados no Pronaf. Os limites de financiamento são de até R\$ 150 mil para projetos individuais, até R\$ 300 mil para empreendimentos familiares rurais, e de até R\$ 35 milhões para cooperativas (com limite de R\$ 45 mil por associado), com prazos de até 10 anos, sendo até 3 anos de carência para início dos pagamentos. As taxas de juros são de 2,5% a.a. para valores de até R\$ 10 mil (ou múltiplos para associados de cooperativas), e 5,5% a.a. para os demais casos. Até 15% dos recursos financiados podem ser destinados ao pagamento de serviços de contabilidade, desenvolvimento de produtos, controle de qualidade e à assistência técnica gerencial e financeira.

PRONAF CUSTEIO AGROINDÚSTRIA FAMILIAR (CRÉDITO DE CUSTEIO PARA AGROINDÚSTRIA)

Custeio de beneficiamento, formação de estoques, industrialização e conservação da produção, inclusive aquisição de embalagens, rótulos, condimentos, conservantes, adoçantes e outros insumos. Os recursos ainda podem ser utilizados para adiantamentos e aquisições de insumos pela cooperativa para fornecimento aos cooperados. Os limites são de R\$ 12 mil para pessoas, R\$ 210 mil para empreendimentos familiares, R\$ 10 milhões para cooperativa singular (mantendo o limite de R\$ 12 mil para cada cooperado) e de R\$ 30 milhões para cooperativa central (duas ou mais cooperativas).

PRONAF COTAS-PARTES

Financia a integralização de cotas-partes por beneficiários do Pronaf associados a cooperativas, visando formação de capital de giro, custeio, novos investimentos ou saneamento financeiro. As cooperativas necessitam ter no mínimo 60% de seus sócios classificados pelo Pronaf e no mínimo 55% da produção beneficiada ser oriunda desses associados; ter patrimônio mínimo de R\$ 25 mil e ao menos 1 ano de funcionamento. O limite de contratação é de R\$ 30 milhões, respeitando um limite de R\$ 20 mil por associado, com taxa de juros de 4,5% a.a., e prazo de reembolso de até 6 anos.

PRONAF FLORESTA (SISTEMAS AGROFLORESTAIS)

Voltado para implantação de sistemas agroflorestais, exploração extrativista ecologicamente sustentável, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e de reserva legal, recuperação de áreas degradadas visando o cumprimento de legislação ambiental, e enriquecimento de áreas que já apresentam cobertura florestal diversificada, com o plantio de uma ou mais espécies florestais nativas do bioma. Os projetos podem chegar a até 20 anos, com 12 anos de carência para início de pagamento, podendo chegar ao montante de até R\$ 35 mil, com taxa de juros de 2,5% a.a.

PRONAF SEMIÁRIDO (CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO)

Destinado a projetos de convivência com o Semiárido, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, e destinados a implantação, ampliação, recuperação ou modernização da infraestrutura produtiva, com prazos de até 10 anos, sendo 3 anos de carência. O limite de contratação é de R\$ 18 mil, sendo que no mínimo 50% deve ser destinado a implantação, construção ou modernização de infraestrutura hídrica. As taxas de juros são de 2,5% a.a.

PRONAF MULHER (INVESTIMENTO PARA MULHERES)

Para atendimento de crédito para a mulher agricultora, tendo as mesmas condições do Microcrédito Produtivo Orientado para aquelas dos Grupos A, B e A/C, ou com as mesmas condições do Pronaf Mais Alimentos para as demais beneficiárias.

PRONAF JOVEM (INVESTIMENTO PARA JOVENS)

Para jovens maiores de 16 anos até 29 anos de idade, integrantes de unidades familiares, no valor de até R\$ 15 mil, com taxa de juros de 2,5% a.a., e prazo de reembolso de 10 anos. A carência para início do pagamento é de 3 anos, mas pode chegar a 5 anos, a depender do projeto técnico.

PRONAF AGROECOLOGIA (INVESTIMENTO PARA AGROECOLOGIA)

Para apoio aos sistemas de base agroecológica ou orgânica, incluindo os custos relativos à implantação e manutenção do sistema. Os limites de contratação são de R\$ 150 mil, podendo chegar a R\$ 300 mil para atividades de suinocultura, avicultura e fruticultura. As taxas de juros são de 2,5% a.a.

PRONAF ECO (INVESTIMENTO EM ENERGIA RENOVÁVEL E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL)

Financia tecnologias de energia renovável, como o uso da energia solar, da biomassa, eólica, mini usinas de biocombustíveis e a substituição de tecnologia de combustível fóssil por renovável nos equipamentos e máquinas agrícolas; tecnologias ambientais, como estação de tratamentos de água, de dejetos e efluentes, compostagem e reciclagem; armazenamento hídrico, como o uso de cisternas, barragens, barragens subterrâneas, caixas d'água e pequenos aproveitamentos hidroenergéticos; silvicultura, incluindo as culturas do dendê e da seringueira; adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo, visando sua recuperação e melhoramento da capacidade produtiva. Os limites e encargos são iguais ao Mais Alimentos, mas os prazos variam de acordo com o projeto, podendo atingir 12 anos, sendo 5 anos de carência.

CRÉDITO PARA BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA E DO CRÉDITO FUNDIÁRIO (GRUPO A)

É um crédito de investimento para instalação da família na nova área, de até R\$ 25 mil, com taxa de juros de 0,5% a.a. e um bônus de adimplência de 40%, com prazo de reembolso de até 10 anos (incluídos até 3 anos de carência). Existe previsão do uso do crédito para pagamento da assistência técnica. Já os créditos de custeio para o Grupo A/C concedem três operações de até R\$ 7,5 mil, com taxas de juros de 1,5% a.a., e prazos de até 2 anos.

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. et al. 2012. *Cinco anos do Agroamigo: retrato do público e efeitos do Programa*. 2. ed. rev. atual. ampl. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

BACEN. 2015. *Portal do Banco Central do Brasil. FAQ – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf*. (Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ>. Acessado em 18/11/2015.)

BACEN. Sem data. *Manual do Crédito Rural – MCR*. Capítulo 10: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). (Disponível em <http://www3.bcb.gov.br/mcr>. Acessado em 18/11/2015).

BACEN. Sem data. *Matriz de Dados do Crédito Rural*. (Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pt-br/sfn/credrural/sicor/matrizinformacoes/Paginas/default.aspx>. Acessado em 18/11/2015).

BANCO DO NORDESTE. 2015. Revista Econômica do Nordeste, v. 46 (suplemento especial): *Caderno Especial Agroamigo 10 anos*. Fortaleza: BNB. (Disponível em <http://www.bnb.gov.br/ren-edicao-especial-2015-10-anos-do-agroamigo>. Acessada em 18/11/2015).

BIANCHINI, V. 2015. *Vinte anos do PRONAF 1995-2015: avanços e desafios*. Brasília, DF: MDA. 113 p.

BRASIL. 1996. *Decreto nº 1 946, de 28 de junho de 1996*. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm. Acessado em 18/11/2015).

BRASIL. 2003. *Decreto nº 4 854, de 8 de outubro de 2003*. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4854.htm. Acessado em 18/11/2015).

BRASIL. 2005. *Lei nº 11 110, de 25 de abril de 2005*. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/111110.htm. Acessado em 18/11/2015).

BRASIL. 2006. *Lei nº 11 326, de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acessado em 18/11/2015).

78 **CONTAG.** 1995. *Grito da Terra Brasil: pauta nacional de reivindicações 1995 – CUT, CONTAG, MST, MAB, CNS, MONAPE, CAPOIB e Mulheres Trabalhadoras Rurais*. Brasília, DF: Contag. (Disponível em <https://www.contag.org.br/>. Acessado em 17/9/2015).

DEL GROSSI, M. E e MARQUES, V. P. M. A. 2015. An in-depth review of the evolution of integrated public policies to strengthen family farms in Brazil. *ESA Working Paper* nº 15-01. Rome, FAO. (Disponível em <http://www.fao.org/publications/card/en/c/081e4416-dcdf-4981-a488-47f6a659c81b>). Acessado em 21/12/2015).

FECAMP. 2002. *Estudo de caso em campo para avaliação dos impactos do Pronaf*. Campinas: Fecamp.

GUANZIROLI, C. E.; DI SABBATO, A.; BITTENCOURT, G. A.; BAMPI, G.; CARDIM, S.; DUARTE, M.; REZENDE, G. C.; PRESCOTT, E.; LOGUERCIO, P. e ROMEIRO, A. R. 1999. *Novo Retrato da Agricultura Familiar: O caso do Brasil*. 9. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. v. 1. 65p.

GUANZIROLI, C. E.; ROMEIRO, A. R.; DI SABBATO, A.; BUAINAIN, A. M. e BITTENCOURT, G. A. 2001. *Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Garamond. v. 1. 288p.

IBASE. 1999. Avaliação dos programas de geração de emprego e renda. *Democracia Viva*, São Paulo: Editora Segmento, nov. 1999. (Edição Especial).

MATTEI, L. 2005. *Impactos do Pronaf: análise de indicadores*. Brasília, DF: MDA. (NEAD Estudos, 11).

MDA. 2014. *Acompanhe as ações do MDA e do Incra*. Versão 27/6/2014. (Disponível em <http://www.mda.gov.br>. Acessado em 30/9/2015).

MULLER, L.; SANCHES, A. 2014. El desarrollo de políticas públicas para fortalecer la agricultura familiar: la experiencia de Brasil. In: SALCEDO, S. e GUZMÁN, L. (Ed.). *Agricultura familiar en América Latina y Caribe. Recomendaciones de Política*. Santiago, Chile: FAO. p. 414-434. (Disponível em <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>. Acessado em 30/9/2015).

NERI, M. (Org.). 2008. *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV/IBRE. 376 p.

PERACI, A. S. e BITTENCOURT, G. A. 2010. Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. In: GRAZIANO, J.; DEL GROSSI, M. e FRANÇA, C. G. *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: the brazilian experience*. Brasília, DF: MDA.

VEIGA, J. E. 1994. *A opção pela agricultura familiar*. Brasília, DF: FAO/INCRA. (Relatório).

ZUKOWSKI, J. C. 2015. Seguro agrícola e desenvolvimento rural – contribuições e desafios do SEAF. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFGRS.

PESQUISA E EXTENSÃO RURAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

A opção em abordar em um mesmo capítulo os temas da pesquisa agropecuária e da assistência técnica e extensão rural ressalta a importância da integração desses dois campos da política de desenvolvimento rural e o potencial revelado pela articulação inicial de suas ações em experiências recentes no Brasil.

Essas políticas têm trajetórias distintas e estruturas institucionais próprias. Contudo, os pontos de contato e as iniciativas conjuntas têm-se ampliado, a partir da estratégia Fome Zero e do Brasil sem Miséria, e contribuído para a superação da extrema pobreza, a dinamização das regiões e a geração de novas possibilidades para o desenvolvimento sustentável.

A integração das políticas de segurança alimentar com as políticas agrícolas diferenciadas, associada ao reconhecimento da heterogeneidade da agricultura e das contribuições econômicas da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais, geram novas demandas e tencionam a pesquisa e extensão a se atualizar, a rever procedimentos e a inaugurar novas formas de ação e cooperação.

Além disso, a própria Constituição Federal de 1988 e suas leis complementares consagram o incentivo à pesquisa e à tecnologia, além da assistência técnica e extensão rural, como instrumentos da política agrícola nacional que

devem estar integrados entre si, aos produtores rurais e suas entidades representativas e às comunidades rurais, bem como aos diversos ecossistemas e às condições econômicas e culturais desses produtores.

A PESQUISA AGROPECUÁRIA

A pressão por mudanças depara-se com dificuldades relacionadas à própria trajetória institucional da pesquisa agropecuária constituída no país e que se constituiu e consolidou com uma visão setorial voltada para fortalecer o setor agrícola, para aumentar sua capacidade de produção e de geração de divisas, de forma a atender “uma sociedade em início de industrialização e urbanização” (Basaldi e Stumpf Junior, 2015, p. 511).

A criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em 1973, visou, por um lado, superar a fragilidade da situação então existente, marcada pela: “falta de uma política científica e tecnológica para a agricultura”, pela “ausência de mecanismos de coordenação”, pela “deficiente articulação com os serviços de assistência técnica e extensão rural”, pela “insuficiência de recursos e falta de flexibilidade na sua aplicação”, entre outros aspectos (Rodrigues, 1987, p. 238). Por outro lado, respondeu às demandas da modernização da agricultura, ampliando a capacidade de intervenção do Estado (Rodrigues, 1987, p. 238).

Há, atualmente, um expressivo arcabouço institucional voltado para a pesquisa agropecuária, no qual se destaca a Embrapa, presente em 23 estados e no Distrito Federal, com 46 unidades de pesquisa e serviços descentralizadas, sendo 17 do tipo ecorregional (Clima Temperado, Pantanal, Amazônia Oriental, Semiárido, etc.); 15 do tipo produtos (Arroz, Milho, Soja, Aves e Suínos, etc.); 10 do tipo temas básicos (Solos, Recursos Genéticos e Biotecnologia, Informática, etc.); e 4 do tipo serviços (Gestão Territorial, Produtos e Mercados, etc.). Além disso, conta com uma atuação no exterior, por meio de laboratórios virtuais (Labex), nos Estados Unidos, Europa (França, Alemanha e Reino Unido), Coreia do Sul, China e, em breve, no Japão; e de programas de cooperação técnica na América Latina, África e Ásia.

Desde 2013, a Embrapa e a FAO desenvolvem ações de cooperação nos temas de pesquisa agrícola, de desenvolvimento de políticas, de segurança alimentar

e de gestão sustentável de recursos naturais, e para acionar e facilitar troca de conhecimento e de experiências, especialmente, no contexto da Cooperação Sul-Sul.

Cabe à Embrapa coordenar o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, constituído por instituições públicas federais, estaduais, universidades, empresas privadas e fundações, que, de forma cooperada, executam pesquisas em diferentes áreas. Entre as suas principais parceiras estão as 23 organizações estaduais de pesquisa agropecuária (OEPA)¹. A empresa desenvolve, também, parcerias públicas e privadas, nacionais e internacionais, nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, negócios e de transferência de tecnologia, alcançando, no ano de 2014, um total de 3 185 contratos.

A Embrapa é uma empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira. Seu capital social pertence integralmente à União e não distribui lucros ou resultados. Sua missão institucional é “viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira” e sua visão, “ser referência mundial na geração e oferta de informações, conhecimentos e tecnologias, contribuindo para a inovação e a sustentabilidade da agricultura e a segurança alimentar”².

Constituem recursos financeiros da Embrapa as dotações consignadas no Orçamento Geral da União (OGU), principal fonte; os recursos provenientes de convênios, ajustes ou contratos de prestação de serviços; as receitas operacionais, da exploração de *royalties* e de direitos autorais e intelectuais; outras modalidades de receita, inclusive as decorrentes de comercialização de tecnologias, sementes, mudas, animais e outros produtos derivados de pesquisa, entre outras.

Ela está vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e seu órgão de deliberação superior é um conselho de administração que conta com a participação de representantes dos seus empregados, do MAPA, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além

1. Informações sobre cada organização: <https://www.embrapa.br/oeapas>.

2. Para maiores detalhes, ver <https://www.embrapa.br/missao-visao-e-valores>.

de dois membros indicados pelo MAPA a partir de proposição por entidades civis ou governamentais.

ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

A empresa trabalha com planejamento de médio e longo prazos e o plano diretor vigente revela uma visão ampliada sobre o rural, que vai além das atividades agrícolas e pecuárias, e a entrada do tema do desenvolvimento rural em sua agenda com destaque para aspectos ambientais.

Os 12 objetivos estratégicos da empresa, estabelecidos pelo seu VI Plano Diretor para o período 2014-2034, foram definidos com base em 4 eixos principais: a) avançar na busca pela sustentabilidade, em todas as suas dimensões (técnico-econômica, social, ambiental); b) promover a pesquisa e a inovação para a inserção estratégica e competitiva do Brasil na nascente bioeconomia; c) contribuir com o arcabouço de políticas públicas nacionais e internacionais de impacto para o rural brasileiro; e d) fomentar ações integradas para a inclusão produtiva e a redução da pobreza rural, com apoio ao desenvolvimento tecnológico da agricultura familiar, da agricultura orgânica e da agroecologia (Embrapa, 2014).

Dentre os objetivos estratégicos destacam-se, para efeito desta análise: a) “gerar conhecimentos e tecnologias que promovam inovações gerenciais para tratar com eficiência, eficácia e efetividade a crescente complexidade e multifuncionalidade da agricultura”; b) “gerar conhecimentos e tecnologias e propor estratégias, localmente adaptadas, que contribuam para a inclusão produtiva da agricultura familiar”; e c) “apoiar o aprimoramento e a formulação de estratégias e políticas públicas, a partir de análises e estudos alinhados às necessidades do mercado e do desenvolvimento rural” (Embrapa, 2015c, p. 13).

O VI Plano Diretor está organizado em macrotemas, todos eles orientados por uma perspectiva de cadeia produtiva: a) recursos naturais e mudanças climáticas; b) novas ciências: biotecnologia, nanotecnologia e geotecnologia; c) automação, agricultura de precisão e tecnologias de informação e comunicação; d) segurança zoofitossanitária das cadeias produtivas; e) sistemas de produção; d) tecnologia agroindustrial, da biomassa e química verde; e) segurança dos alimentos, nutrição e saúde; e f) mercados, políticas e desenvolvimento rural.

PESQUISA E AGRICULTURA FAMILIAR

A realidade da agricultura familiar constitui uma abordagem transversal a todos os macrotemas, com o objetivo de garantir que os conhecimentos e as tendências capturados pelo conjunto das ações da empresa sejam reorganizados conforme as peculiaridades da agricultura familiar, possibilitando a realização de estudos e análises e a definição de estratégias específicas³.

Segundo a visão dessa instituição, a agricultura familiar tem “papel expressivo como agente do desenvolvimento equitativo e sustentável” e constitui, em várias dimensões, um “setor estratégico” e, nessa perspectiva, precisa ser concebido e tratado no âmbito das políticas públicas. A existência de diferentes agriculturas familiares, segundo sua visão, poderia ser atribuída também às diferenças de acesso a políticas públicas, mercados e tecnologias (Embrapa, 2014, p. 125).

Para a empresa, a importância da agricultura familiar sustenta-se nos seguintes aspectos: “a) está intrinsecamente vinculada à segurança alimentar e nutricional; b) preserva os alimentos tradicionais, além de contribuir para uma alimentação balanceada e salvaguardar a agrobiodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais; c) representa uma oportunidade para gerar riquezas, impulsionar as economias locais, principalmente quando combinada com políticas específicas destinadas a promover a autonomia do agricultor, reafirmando sua identidade, a proteção social e o bem-estar das comunidades e o desenvolvimento rural sustentável; e d) demonstra o potencial para geração de postos de ocupação econômica” (Embrapa, 2014, p. 124).

A Embrapa estima que 65% de seus projetos resultam em tecnologias e informações que podem beneficiar agricultores e agricultoras familiares em todas as regiões do Brasil, agregando valor às suas atividades e promovendo o desenvolvimento sustentável. Entre as 1 151 ações de interesse social destacadas no ano de 2014 de seu Balanço Social, 257 ações estão voltadas para os agricultores e as agricultoras familiares e 108 para a segurança alimentar e o combate à miséria⁴ (Embrapa, 2015a; Embrapa, 2015b).

3. Sobre os desdobramentos tecnológicos relacionados à agricultura familiar, produção orgânica e agroecológica, ver Embrapa (2015c).

4. Sobre a descrição das ações de interesse social da Embrapa, ver <http://bs.sede.embrapa.br/2014/acoes/html/busca2014.html>.

MUDANÇAS NA PESQUISA

A maior presença dos temas “do desenvolvimento rural e do reconhecimento das diversas categorias sociais presentes na agricultura e no meio rural brasileiro” repercutiram nas atividades de geração, promoção e “intercâmbio de conhecimentos e tecnologias para os diversos segmentos” e “começaram a ganhar mais corpo na agenda” das instituições de pesquisa (Basaldi e Stumpf Junior, 2015, p. 521).

A decisão política de promover a agricultura familiar levou a Embrapa a atualizar sua visão estratégica, incorporando, entre outros aspectos, a agricultura familiar de forma transversal aos seus temas prioritários e buscando maior interação com as ações governamentais voltadas para a inclusão social e produtiva. A empresa tem buscado valorizar as dimensões ambientais e político-institucionais, para além daquelas tradicionalmente já trabalhadas, como os impactos de tecnologias no aumento da produtividade média nacional e na oferta de alimentos, bem como na geração de empregos e renda por meio da diminuição de custos e da agregação de valor unitário aos produtos⁵.

É possível, no entanto, aperfeiçoar os mecanismos institucionais de coordenação das ações da empresa para garantir que os aspectos sociais e ambientais sejam realmente priorizados na geração e na transferência de tecnologias. Essa coordenação implicaria o fortalecimento das relações de cooperação entre as suas unidades, com as OEPA e as parceiras, inclusive as instituições de ATER, cooperativas e organizações não governamentais.

O sistema de conservação de recursos genéticos da Embrapa é considerado o maior do gênero no Brasil e na América Latina e um dos maiores do mundo, com mais de 170 coleções de germoplasma, com 765 espécies de plantas, animais e microrganismos de importância para a agricultura e a alimentação. A empresa é uma das instituições públicas líderes em biotecnologia, com êxitos de pesquisa como a clonagem de animais e o desenvolvimento pioneiro no Brasil de plantas geneticamente modificadas e de sequenciamento de genomas.

5. Sobre a avaliação dos impactos de tecnologias geradas pela Embrapa ver, entre outras, <http://bs.sede.embrapa.br/2014/metodologiareferenciaaavalimpactoembrapa.pdf>.

Em função dessa relevância, existem recomendações do Consea para a abertura de discussão, com ampla participação social, sobre a construção de uma política pública de conservação de recursos genéticos e para a potencialização das ações da Embrapa para apresentar um impacto social mais efetivo sobre as populações indígenas e quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais⁶.

Embora a visão institucional da Embrapa tenha incorporado a sua contribuição à segurança alimentar e reconhecido a importância de promover o protagonismo dos atores sociais na definição das suas agendas e no acompanhamento dos seus resultados, a empresa reconhece que é possível ampliar a incorporação desses temas em suas ações e buscar um maior diálogo com as organizações e os movimentos sociais (Embrapa, 2014; Embrapa, 2015c).

A empresa ainda reconhece a necessidade de fortalecimento da sua comunicação com instituições vinculadas às redes públicas e privadas de assistência técnica e extensão rural e às cooperativas (Embrapa, 2015c).

ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER)

A ATER tem também uma longa trajetória institucional, incluindo diferentes fases e ações governamentais de apoio à produção, desenvolvimento comunitário e serviços educativos. Um marco foi a criação, em 1974, da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), como um instrumento útil para a modernização da agricultura, que passou a coordenar e a apoiar as entidades estaduais (Emater), que tinham grande capilaridade local (Diesel, Dias e Neuman, 2015, p. 108). A Embrater era uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, que, integrada à Embrapa, estava autorizada a apoiar financeiramente as instituições estaduais oficiais de ATER⁷.

A Constituição Federal de 1988, complementada pela legislação que tratou da política agrícola⁸, estabelece que a União deve manter serviços de ATER

6. Sobre as Recomendações do Consea a este respeito, ver <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes/2005/recomendacao-no-001-2005/view> e <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes/2012/recomendacao-no-009-2012/view>.

7. Lei nº 6126, de 6 de novembro de 1974.

8. Lei nº 8771, de 17 de janeiro de 1991.

públicos e gratuitos para a agricultura familiar. Em 1990, entretanto, como parte do processo de desmonte das instituições do Estado brasileiro, a Embrater foi extinta e houve uma desestruturação de várias entidades estaduais, com a redução drástica do apoio que recebiam do governo federal.

RECONSTRUÇÃO DA EXTENSÃO RURAL

Em 2003, o governo transfere do MAPA para o MDA a atribuição de coordenar e executar a política de ATER e um orçamento de R\$ 3 milhões⁹. No contexto da criação de um conjunto de políticas diferenciadas para a agricultura familiar, o governo federal, em diálogo com os movimentos sociais, estabelece um compromisso de “renovação das concepções e de formato institucional”, visando a reconstrução da política de ATER (Diesel, Dias e Neuman, 2015, p. 108). Nesse momento, inicia-se o seu processo de institucionalização, criando-se “as condições para o reconhecimento político da sua pertinência e as condições jurídicas básicas para seu exercício, sem que, contudo, houvesse se constituído um programa específico de ATER” (Diesel, Dias e Neuman, 2015, p. 112-113).

A contratação direta dos serviços passa a ser feita, de início, exclusivamente por meio de convênios celebrados entre o MDA e entidades públicas (Emater, universidades, etc.) e privadas (empresas, cooperativas, organizações sociais).

Inaugura-se um amplo padrão de participação social, presente desde a fase inicial de formulação e que continua em outros momentos do ciclo dessa política pública, no Comitê de ATER, na formulação das propostas de contratação, na realização de atividades de capacitação e formação e, também, na prestação dos serviços.

Em 2004, é lançada a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) para garantir, ampliar e qualificar a prestação de um serviço público exclusivo para a agricultura familiar¹⁰, as comunidades rurais tradicionais e os assentados da reforma agrária, desde que sejam detentores da DAP ou constem da Relação de Beneficiário (RB), homologada no Sistema de Informação do Programa de Reforma Agrária (SIPRA) do INCRA.

9. Decreto nº 4739, de 13 de junho de 2003.

10. Ver, nessa publicação, o texto “Identificação e registro da agricultura familiar”.

Foram tomadas outras medidas normativas e administrativas necessárias à sua implementação e ao fortalecimento das parcerias institucionais, que contaram, também, com a importante participação da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer)¹¹, criada logo após a extinção da Embrater e que congrega 27 entidades estaduais.

Em 2006, cria-se o Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural e se estabelecem as bases institucionais para a implementação, com a definição de instâncias de gestão e de execução da política. Cria-se o Comitê Nacional de ATER do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável (Condraf), como instância de gestão social e se estabelece um arranjo operacional que reafirma a prestação dos serviços por entidades públicas e privadas.

NOVO MARCO LEGAL

Um marco importante nessa trajetória é a instituição, via norma legal, da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e do Programa Nacional de ATER (Pronater), que contém dois anexos, sobre metodologias e tecnologias¹². A ATER é definida na Lei nº 12 188/2010 como “um serviço de educação não formal de caráter continuado que promove gestão, produção, beneficiamento, comercialização das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive atividades agroextrativistas, florestais e artesanais”.

Os objetivos estratégicos da PNATER incluem a promoção das potencialidades regionais e locais; da melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários; e da integração com o sistema de pesquisa agropecuária, entre outros. Dentre seus princípios destacam-se: a) o desenvolvimento rural sustentável; b) a gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural; c) a adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública; d) a adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis; e) a equidade nas

11. Informação sobre cada associada da Asbraer: <http://www.asbraer.org.br>.

12. Lei nº 12188, de 11 de janeiro de 2010, e Decreto nº 7215, de 15 de junho 2010.

relações de gênero, geração, raça e etnia; e f) a contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

A prestação de serviços de ATER está fortemente vinculada às ações para promover a diversificação da produção e da renda familiar, por meio da inserção das famílias em mercados alternativos, como os de orgânicos, de plantas medicinais e produtos fitoterápicos, de comércio justo e solidário, da agroindústria familiar, do turismo e do artesanato, entre outros.

Além do fomento à assistência técnica, o Pronater possui ações para a formação e a capacitação de extensionistas rurais como forma de apoio às organizações governamentais e não governamentais. Conta ainda com redes de ATER em Unidades da Federação, sendo 13 redes temáticas que disponibilizam informações técnicas e científicas, promovem o intercâmbio e a troca de experiências e auxiliam a articulação de entidades e profissionais que atuam no Programa.

O novo marco legal prevê a realização de conferências nacionais, de caráter deliberativo e participativo, que deve resultar em diretrizes e propostas para o Pronater, a serem incluídas no Plano Plurianual (PPA) do governo federal.

GESTÃO E INOVAÇÃO

O MDA é o responsável pela formulação e supervisão da política e pela gestão do programa, entendido como o instrumento de aplicação das políticas que organiza a execução dos serviços. Define-se quem pode executar o serviço e se estabelece uma nova forma de contratação.

A prestação dos serviços pode ser feita em regime de parceria, com órgãos da administração pública em diferentes esferas, e, também, por intermédio de contratos com instituições ou organizações públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos (entidades executoras) previamente credenciadas pelos conselhos de desenvolvimento rural sustentável de cada estado, inclusive sem a exigência de licitação pública e mediante procedimento simplificado, via chamada pública, uma inovação no marco legal que regula a contratação de serviços na administração pública federal.

A partir de um edital de chamada pública, que contém a especificação de públicos, regiões ou programas prioritários, do número mínimo de beneficiários

por técnico, qualificação da equipe técnica, do valor dos serviços definidos via sistemas parametrizados de construção de custos e das metodologias participativas, são selecionadas propostas técnicas de entidades pré-credenciadas. São exemplos de modalidades de chamadas públicas as dirigidas a públicos específicos (indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, cooperativas familiares, etc.), a programas de governo (Territórios da Cidadania, Convivência com o Semiárido, Brasil sem Miséria) e atividades diferenciadas (agroecologia, produção de sementes crioulas, diversificação produtiva em áreas com lavoura tabaco, fortalecimento da produção de leite) ou para uma combinação de condições anteriores, como a organização produtiva de mulheres e para mulheres no Semiárido.

Duas outras inovações institucionais relevantes devem ser destacadas. Os pagamentos são feitos mediante o ateste dos agricultores para cada uma das atividades contratadas, e o acompanhamento e monitoramento dos serviços e a liquidação dos pagamentos da fiscalização ocorrem em um ambiente virtual, em um sistema eletrônico específico, o Sistema Informatizado de ATER (SIATER)¹³.

No caso dos beneficiários e das beneficiárias da Reforma Agrária, os serviços prestados no âmbito do Pronater são de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), contratados pelo INCRA mediante chamadas públicas, tais como a elaboração de planos de desenvolvimento ou de recuperação de assentamentos e de projetos e a realização de atividades de planejamento e de caráter educativo, entre outras.

Outro marco importante da trajetória da ATER foi a realização, em 2012, da 1ª Conferência Nacional, que mobilizou mais de 40 mil pessoas em suas várias etapas e tratou dos desafios para a efetiva implementação da PNATER¹⁴. Os principais temas debatidos revelam os desafios enfrentados pelas políticas: ampliar sua abrangência; “aumento de recursos para o financiamento”; “melhoria da qualidade da prestação dos serviços”; ampliar o atendimento da diversidade da agricultura familiar; “produção de alimentos saudáveis”; e articulação com as demais políticas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável (MDA e Condraf, 2015, p. 4).

13. Sobre SIATER, ver <http://siater.mda.gov.br>.

14. Está prevista para 2016 a realização da 2ª Conferência Nacional de ATER.

No período recente observa-se um aumento substancial na aplicação de recursos na ATER. Entre 2010 e 2014, o MDA destinou R\$ 1,18 bilhão, que beneficiaram “diretamente mais de 565 mil famílias e 556 organizações da agricultura familiar”. Em 2015, “estão vigentes 221 contratos que envolvem a execução de R\$ 884 milhões” (MDA e Condraf, 2015, p. 4).

Os dados mais recentes disponibilizados pelo MDA informam que em abril de 2015 os serviços contratados por meio de chamadas públicas atendiam 557 407 agricultores e agricultoras e 242 144 famílias beneficiárias do Brasil sem Miséria¹⁵.

O INCRA, no período 2011-2014, alocou R\$ 1,065 bilhão em serviços de ATER, beneficiando 401 300 famílias de assentados da reforma agrária (MDA e Condraf, 2015, p. 4). Os montantes aplicados são ainda maiores se forem considerados, também, os recursos aplicados pelas entidades públicas estaduais e pelas organizações sociais.

Além do aumento dos recursos, deve-se destacar o atendimento da diversidade da agricultura familiar, como é o caso da política de ATER para mulheres, que conta com chamadas específicas para atender as agricultoras e com projetos específicos dirigidos a grupos e organizações produtivas de mulheres¹⁶ e as ações dirigidas ao apoio à transição agroecológica.

Mais do que prestar serviços diretos de orientação, a ATER tem contribuído com as demais políticas públicas de diversas formas, como a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); a elaboração de projetos para acessar o crédito Pronaf; a realização de vistorias e a elaboração de laudos de perdas para a cobertura pelo Seguro da Agricultura Familiar (SEAF); o apoio para o acesso ao mercado institucional, atuando na elaboração de projetos e acompanhamento de operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e da Alimentação Escolar (PNAE) e na articulação com escolas, prefeituras e governos estaduais (MDA e Condraf, 2015, p. 5, 14).

As políticas de ATER foram objeto de recente processo de avaliação institucional em nível nacional. São considerados avanços a oferta de serviços de

15. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/acompanhe-a%C3%A7%C3%B5es-do-mda-e-incra>.

16. Ver, nessa publicação, texto “Cidadania e autonomia para as mulheres rurais”.

forma plural e compartilhada entre governo e organizações não governamentais para públicos específicos, como os agricultores e as agricultoras familiares, inclusive os de povos e comunidades tradicionais. Observa-se, porém, que é necessário ampliar a cobertura dessas ações e que elas possam refletir melhor os objetivos e as diretrizes da Política Nacional de ATER. Além disso, far-se-ia necessário um aperfeiçoamento da gestão governamental e do controle social, por meio da reestruturação dos órgãos estaduais, do fortalecimento da participação social e da melhoria do monitoramento e da avaliação dos serviços, entre outros aspectos (MDA, 2015).

UMA AGÊNCIA NACIONAL

Recentemente, foi dado um novo passo para completar o arcabouço institucional com a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)¹⁷, atualmente em fase de estruturação.

Constitui-se como um serviço social autônomo, com personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. Sua finalidade é “promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, especialmente as que contribuam para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais, para a melhoria das condições de renda, da qualidade de vida e para a promoção social e de desenvolvimento sustentável no meio rural” (Lei nº 12 897/2013).

A ANATER retoma a coordenação pelo Estado, em nível federal, da promoção desses serviços, com a atribuição de universalizar os serviços de ATER, tendo como público prioritário os agricultores e as agricultoras familiares definidos pela Lei nº 11 326/2006, e os produtores e as produtoras rurais enquadrados no Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp)¹⁸.

Caberá à Agência credenciar entidades públicas e privadas prestadoras desses serviços e contratá-los, além de monitorar e avaliar os resultados obtidos. E,

17. Lei nº 12897, de 18 de dezembro de 2013, e Decreto nº 8252, de 26 de maio de 2014.

18. Segundo o Manual de Crédito Rural (MCR 08-01), são beneficiários do Pronamp os produtores que: a) tenham, no mínimo, 80% de sua renda bruta anual originária da atividade agropecuária ou extrativa vegetal; e b) possuam renda bruta anual de até R\$ 1 600 000,00, considerando nesse limite a soma de 100% do Valor Bruto de Produção (VBP), 100% do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele e 100% das demais rendas não agropecuárias (Res/BCB/nº 3 987 e 4 226).

também, promover programas e ações de caráter continuado, para a qualificação de profissionais da extensão rural, e promover a integração do sistema de pesquisa agropecuária e do sistema de ATER, fomentando o aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias e a sua adoção pelos produtores.

É atribuição da agência articular-se com os órgãos públicos e entidades privadas, inclusive com governos estaduais, órgãos públicos estaduais de assistência técnica e extensão rural e consórcios municipais, para o cumprimento de seus objetivos.

Sua fonte de recursos são as transferências decorrentes das dotações consignadas no OGU e os recursos provenientes de convênios, acordos e contratos celebrados com entidades, organismos e empresas, entre outros.

A ANATER é um órgão autônomo, vinculado ao MDA e gerido por meio de contratos de gestão. Seu órgão de deliberação superior é um conselho de administração, com 11 membros, composto pelo seu presidente, pelo presidente da Embrapa, por 4 representantes do Poder Executivo federal (MDA, MAPA, MPOG e MPA), por um representante de governos estaduais, um representante da Contag, um representante da Fetraf, um representante da Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária (CNA) e um representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). A ANATER terá, ainda, um conselho assessor nacional, de caráter consultivo, com 36 membros, sendo 10 deles de entidades de representação da agricultura familiar.

O diretor de Transferência de Tecnologia da Embrapa ocupa, simultaneamente, o cargo de diretor-executivo da ANATER, fortalecendo assim a ligação entre os fluxos de pesquisa e inovação, fomentando maior sinergismo entre as iniciativas pública e privada, buscando levar informações qualificadas ao produtor rural, sendo uma importante “iniciativa para ampliar a transferência de tecnologias e promover maior inclusão produtiva no meio rural” (Embrapa, 2014, p. 30).

INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

As trajetórias da pesquisa agropecuária e da assistência técnica e extensão rural encontram-se no compromisso com o desenvolvimento e com a valorização

dos diversos segmentos que compõem o meio rural, que lhes impõe o desafio de atualizar suas agendas institucionais. A apropriação dos conhecimentos e das tecnologias geradas e os processos educativos da extensão, bem como seus impactos econômicos, sociais e ambientais, dependem da capacidade de interagirem com as diversas políticas públicas de desenvolvimento rural, em particular, com as políticas diferenciadas para a agricultura familiar e com as políticas de inclusão produtiva e redução da pobreza rural (Basaldi e Stumpf Junior, 2015, p. 522, 523).

Entre as principais interfaces e mecanismos de integração com outras políticas desenvolvidas pela Embrapa e pelos órgãos e entidades executoras do Pronater estão o programa Brasil sem Miséria (BSM), o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), o Plano Agricultura de Baixo Carbono (ABC) e o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Desde 2013 vêm sendo construídos espaços estaduais de concertação e de promoção de iniciativas conjuntas das instituições de pesquisa agropecuária, de ensino, entidades de ATER e organizações da agricultura familiar. Entre seus resultados está a constituição de “redes de inovação locais e regionais”, a gestão compartilhada de conhecimentos e tecnologias na formação de agentes e na qualificação dos serviços de ATER (MDA e Condraf, 2015, p. 18).

Um destaque deve ser dado à participação no Brasil sem Miséria (BSM)¹⁹ com a construção e implementação de uma ATER diferenciada, capaz de apoiar e orientar as famílias agricultoras em situação de extrema pobreza “ao longo de uma rota de ações e políticas públicas para a inclusão produtiva rural” (Mendonça *et al.*, 2015, p. 50).

Apesar da experiência acumulada com serviços para setores da agricultura familiar em situação de pobreza, especialmente na assistência técnica “às famílias atendidas pelo Microcrédito Rural do Pronaf”, o desafio era organizar uma nova metodologia para alcançar um público “que estava, em grande parte, fora da política de crédito” e das demais políticas de desenvolvimento rural (Mendonça *et al.*, p. 53).

19. Sobre as características gerais do BSM, ver <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>.

Coube à ATER alcançar as famílias, cumprindo uma função de busca ativa²⁰, desse público, que, em grande parte, estava “invisível aos registros governamentais”, pois ainda estavam fora do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) (Mendonça *et al.*, p. 54). E, a partir daí, ser o elo dessas famílias com as várias políticas do BSM, orientando a aplicação dos recursos financeiros não reembolsáveis transferidos a cada família mediante projetos de segurança alimentar e geração de rendas do Programa Fomento às Atividades Produtivas Rurais²¹ e do acesso às compras governamentais.

A estratégia de ATER para a superação da pobreza envolveu, portanto, o desenho de uma “rota de inclusão produtiva”, adequada a cada situação concreta; “a capacitação das equipes técnicas”; “a inclusão de uma perspectiva de gênero” e a valorização do trabalho das mulheres; e um atendimento diferenciado para “lidar com a diversidade dos povos e comunidades tradicionais” (Mendonça *et al.*, 2015, p. 53).

Na implementação dessa ATER diferenciada foram combinados dois instrumentos, a contratação direta mediante chamadas públicas “exclusivas para o atendimento do público da extrema pobreza nos municípios e territórios rurais de maior concentração da pobreza no país”; e a pactuação com governos estaduais que ofereciam o serviço dentro da metodologia do BSM (*Ibid.* p. 53).

Entre 2011 e 2014, o MDA e o INCRA garantiram serviços de ATER para 354 mil famílias, especialmente nas regiões Norte e Nordeste do país, e a capacitação de mais de 3,3 mil agentes de ATER, totalizando cerca de R\$ 620 milhões aplicados nessas ações (Mendonça *et al.*, p. 51).

A participação da Embrapa ocorre, principalmente, pela transferência de tecnologias, especialmente para acesso à água (Programas Um Milhão de Cisternas e Segunda Água), pela capacitação de técnicos e pela produção e distribuição de sementes. Em 2014, por meio de contrato firmado com o MDA, foram disponibilizadas 169 toneladas de sementes de milho, feijão-caupi e hortaliças para 500 mil famílias de beneficiários e beneficiárias do BSM (Embrapa, 2015b).

20. Sobre a estratégia de busca ativa, ver nessa publicação o texto “Inclusão produtiva e transferência de renda na superação da pobreza rural”.

21. Sobre o Programa Fomento às Atividades Rurais, ver <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/fomento-as-atividades-produtivas-rurais>.

AVANÇOS NA REFORMA AGRÁRIA

Inovações importantes resultaram da participação do programa de reforma agrária no Brasil sem Miséria, especialmente nos temas da inclusão social e produtiva, combinado com a nova rota de financiamento da reforma agrária. Entre as inovações nesse campo estão a individualização dos créditos por família, a operacionalização por cartão magnético e a vinculação dos recursos de apoio à produção com a assistência técnica²².

Passou-se a identificar e a caracterizar as famílias acampadas e a incorporá-las, bem como as famílias assentadas, no CadÚnico, o que permitiu que passassem a “contar com a rede de proteção social articulada pelo Cadastro, destacando-se os programas Bolsa Família, Brasil Sorridente, Brasil Carinhoso, Água para Todos e Minha Casa Minha Vida” (Guedes *et al.*, 2015, p. 70).

A estratégia do BSM de articular aporte financeiro com suporte técnico não era, de todo, uma novidade para o INCRA, pois os recursos recebidos pelas famílias assentadas mediante o crédito de instalação visavam criar as condições para recomeçarem suas vidas nos assentamentos. Esses recursos permitem “atender necessidades básicas das pessoas (alimentação, roupas, primeiros utensílios) (...), fomentar o início e o desenvolvimento de atividades produtivas e prover habitação” (Guedes *et al.*, 2015, p. 72).

Entretanto, com o BSM ocorreram inovações importantes, como o Fomento às Atividades Produtivas Rurais, a ATER diferenciada, o estímulo ao acesso aos programas de compras públicas de alimentos e ao programa Bolsa Verde, destinado a famílias que vivem em assentamentos ambientalmente diferenciados, que funciona como uma espécie de pagamento por serviços ambientais, implementado em parceria com o MDS e o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

CONQUISTAS E DESAFIOS

Dentre os resultados positivos alcançados pela assistência técnica diferenciada destacam-se “o sucesso na estratégia de focalização na extrema pobreza”, a

22. Essa nova rota de financiamento foi consolidada na Medida Provisória nº 636, de 26 de dezembro de 2013, convertida na Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014.

execução de projetos produtivos agrícolas e não agrícolas que dialogam “com os anseios e sonhos das famílias”, o acesso dos agricultores e das agricultoras à DAP e sua inclusão no CadÚnico, habilitando-os a participar de outras políticas sociais e agrícolas diferenciadas, e o protagonismo das mulheres nos projetos produtivos, impulsionado pela transferência dos “recursos do fomento via o cartão do Bolsa Família, de titularidade majoritariamente de mulheres” (Mendonça *et al.*, 2015, p. 63, 64).

Contudo, o mais importante foi validar a tese de que há um horizonte produtivo para as famílias em extrema pobreza, desde que combinados os instrumentos da rede de proteção social com medidas adequadas de inclusão produtiva que gerem novas oportunidades e o apoio necessário à sua autonomia econômica.

O aprendizado dessa recente experiência chama a atenção para temas que compõem a agenda de aperfeiçoamento do BSM. A manutenção do foco em quem efetivamente mais precisa deverá combinar-se com o desenvolvimento de ações que fortaleçam “os vínculos de cooperação social das comunidades atendidas” e “o uso dos recursos do fomento também para projetos produtivos de interesse coletivo” (Mendonça *et al.*, 2015, p. 65). Para seguir ampliando a participação das mulheres, faz-se necessário diminuir sua sobrecarga de trabalho com o tema dos cuidados, garantindo a oferta “de equipamentos sociais e assistenciais que atendam crianças, pessoas idosas ou demandantes de cuidados especiais” (*Ibid.*, p. 65).

Torna-se evidente, também, que o caminho da superação da pobreza é longo, demandando “serviços de assistência técnica e extensão rural com duração de 3 a 5 anos” para que se consiga acessar as várias políticas disponíveis e para efetivar a rota de inclusão produtiva concebida pelo Brasil sem Miséria (Mendonça *et al.*, 2015, p. 66). Nessa trajetória ficou clara a importância da articulação da ATER com o Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), adaptando-se “suas atividades ao perfil do público” e às demandas por “novas técnicas e conhecimentos”, e o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde), que combina a política de transferência de renda com o uso sustentável dos recursos naturais, como vem sendo feito em alguns assentamentos (*Ibid.*, p. 66).

Iniciativas recentes do MDA e da Embrapa têm buscado constituir e consolidar espaços estaduais de concertação e integração de ações orientadas para

a inovação na agricultura familiar, reunido representantes de entidades de ensino, de pesquisa e de extensão, dos agricultores e agricultoras familiares,

Essas experiências variadas e orientadas por uma perspectiva comum ampliam as potencialidades da interação da pesquisa e da extensão, articuladas a outras políticas, para contribuir com o desenvolvimento rural sustentável.

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASALDI, O. e STUMPF JUNIOR, W. 2015. Políticas públicas e pesquisa para o desenvolvimento rural no Brasil. In: **GRISA, C. e SCHNEIDER, S.** (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS. (p. 511-529)

Brasil. 2003. *Decreto 4739, de 13 de junho de 2003*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e Ministérios. (Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_3/decreto/2003/d4739. Acessado em 24/10/2015.)

BRASIL. 2010. *Decreto nº 7 215, de 15 de junho de 2010*. Regulamenta o Pronater. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7215.htm. Acessado em 24/10/2015).

BRASIL. 2012. *Decreto nº 7 766, de 25 de junho de 2012*. Aprova o Estatuto da Embrapa. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7766.htm. Acessado em 24/10/2015).

BRASIL. 2014. *Decreto nº 8 252, de 26 de maio de 2014*. Institui o serviço social autônomo denominado ANATER. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8252.htm. Acessado em 24/10/2015.)

BRASIL. 1972. *Lei nº 5 851, de 7 de dezembro de 1972*. Autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5851.htm. Acessado em 24/10/2015).

BRASIL. 1974. *Lei nº 6126, de 6 de novembro de 1974*. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). (Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6126-6-novembro-1974-357673-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em 24/10/2015).

BRASIL. 1991. *Lei nº 8 171, de 17 de janeiro de 1991.* Dispõe sobre a política agrícola. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8171.htm. Acessado em 24/10/2015).

BRASIL. 2010. *Lei nº 12 188, de 11 de janeiro de 2010.* Institui a PNATER e o Pronater. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm. Acessado em 24/10/2015).

BRASIL. 2013. *Lei nº 12 897, de 18 de dezembro de 2013.* Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm. Acessado em 24/10/2015).

DIESEL, V.; DIAS, M. M. e NEUMANN, P. S. 2015. PNATER (2004-2014): da concepção à materialização. In: **GRISA, C. e SCHNEIDER, S.** (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.* Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS. (p. 107-128.)

EMBRAPA. 2015a. Secretaria de Comunicação. *Embrapa em números.* Brasília, DF: Embrapa. (Disponível em <https://www.embrapa.br/embrapa-em-numeros>. Acessado em 24/10/2015).

EMBRAPA. 2015b. Secretaria de Comunicação. Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional. *Balanco Social 2014.* Brasília, DF: Embrapa. (Disponível em <http://bs.sede.embrapa.br/2014/balancosocialeembrapa2014.pdf>. Acessado em 27/10/2015).

EMBRAPA. 2015c. Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional. *VI Plano Diretor da Embrapa: 2014-2034.* Brasília, DF: Embrapa, 2015. (Disponível em <https://www.embrapa.br/plano-diretor>. Acessado em 24/10/2015).

EMBRAPA. 2014. *Visão 2014-2034: o futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira.* Brasília, DF: Embrapa. (Disponível em <https://www.embrapa.br/visao-2014-2034>. Acessado em 24/10/2015).

GUEDES, C. M. G.; STURM, C. E.; PETRARCA, L. e GUERESI, S. 2015. Brasil sem Miséria na reforma agrária: avanços na inclusão social e produtiva. In: **MELLO, J.** (Org.). *A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo.* Brasília: MDS. (p. 70-86). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 23). (Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%2023_%20FINAL_910.pdf. Acessado em 24/10/2015).

MDA. 2015. Secretaria da Agricultura Familiar. *Matriz de sistematização do Seminário Nacional de Ater.* [Balanço das ações na última década e novos desafios.

Brasília, 31 de agosto de 2015]. (Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/Matriz%20%20Sistematiza%C3%A7%C3%A3o%20todos%20eixos%20para%20Anais%20integral%20PDF.pdf. Acessado em 27/10/2015).

MDA e CONDRAF. 2015. *2.^a Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária: Ater, agroecologia e alimentos saudáveis*. Documento de Referência. Brasília, DF: MDA.

MENDONÇA, L. K.; TAVIRA, G.; FERREIRA, H.; LANGE, R.; OLIVEIRA, L. P.; MOLINA, C. e HORA, K. 2015. A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza. In: MELLO, J. (Org.). *A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília, DF: MDS. (p. 50-69).

RODRIGUES, C. M. 1987. A pesquisa agropecuária no período do pós-guerra. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília, DF, v. 4, nº 3, p. 205-54.

COOPERATIVISMO DA AGRICULTURA FAMILIAR E A ECONOMIA SOLIDÁRIA

O associativismo, em geral, e o cooperativismo, em particular, são considerados ferramentas importantes para ampliar a contribuição da agricultura familiar nas ações voltadas à superação da pobreza, ao combate à fome, à garantia da segurança alimentar e nutricional, ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável dos países, entre outros aspectos.

Por meio dessas organizações econômicas, a agricultura familiar pode responder de forma mais satisfatória aos desafios colocados pela concorrência e pela globalização dos mercados e melhorar sua inserção nos mercados, em diferentes níveis e escalas, especialmente naqueles em que existem compras públicas de alimentos. As cooperativas e associações da agricultura familiar podem, ainda, contribuir para criar novas formas de produzir e consumir e novos padrões de desenvolvimento nacional.

Por essas razões, no Brasil e no âmbito regional do Mercosul, há o entendimento entre os governos e as entidades de que os instrumentos de apoio ao associativismo voltados para a construção de cooperativas e organizações sociais devem fazer parte do conjunto de políticas diferenciadas para o fortalecimento socioeconômico da agricultura familiar (Programa FIDA Mercosur CLAEH, 2014, p. 2).

UM NOVO MARCO JURÍDICO

Entre os principais temas da agenda de trabalho das cooperativas da agricultura familiar está a adequação ou não do marco jurídico às características e às necessidades do seu público, inclusive quanto às suas implicações sobre a orientação das políticas públicas.

A lei que instituiu a Política Nacional de Cooperativismo (PNC) foi editada em 1971, durante o regime militar, e estabelece um rígido controle do governo federal sobre as cooperativas, inclusive sobre o ato para a sua criação e as suas instâncias de deliberação. Ela estabelece que a representação do sistema cooperativista nacional seja única e de competência da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), uma sociedade civil, constituída por entidades estaduais análogas, que exerce a função de órgão técnico-consultivo do Governo. Para o seu funcionamento, todas as cooperativas são obrigadas a registrar-se na OCB e a recolher anualmente a Contribuição Cooperativista.

A OCB, criada em 1969, integra um Sistema de representação formado também pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e pela Confederação Nacional de Cooperativas (CNCOOP), ambas com personalidade de direito privado sem fins lucrativos. O Sescoop foi criado por Medida Provisória, em 1998, com os objetivos de organizar, administrar e executar, em todo o território nacional, o ensino de formação profissional, desenvolvimento e promoção social do trabalhador em cooperativa e dos cooperados, e de operacionalizar o monitoramento, a supervisão, a auditoria e o controle em cooperativas¹.

O serviço é mantido por contribuição mensal compulsória, recolhida pela Previdência Social, de 2,5% sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados pelas cooperativas, entre outras receitas. É dirigido por um Conselho Nacional presidido pela OCB, com participação de quatro Ministérios, entre eles o MAPA, e de outras entidades.

Já a CNCOOP é registrada como entidade sindical patronal de 3.º grau² desde 2010 e exerce a coordenação de uma categoria econômica de cooperativas.

1. Sobre a criação do Sescoop, ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2168-40.htm. Sobre a sua atuação, ver <http://www.ocb.org.br/site/sescoop/index.asp>.

2. Segundo a PNC, as cooperativas classificam-se legalmente de acordo com o seu tipo, podendo ser singulares, quando constituídas pelo número mínimo de 20 pessoas físicas; centrais ou federações de cooperativas, quando constituídas de, no mínimo, 3 singulares; e confederações, quando constituídas, pelo menos, de 3 federações de cooperativas ou cooperativas centrais, da mesma ou de diferentes modalidades.

A Confederação recolhe anualmente uma Contribuição Sindical compulsória, devida pelas cooperativas, independentemente de ser ou não associada à entidade sindical.

De forma convergente com uma parte dos objetivos da Política Nacional de Cooperativismo, a Constituição Federal de 1988 prevê o apoio e o estímulo ao cooperativismo e outras formas de associativismo, e considera o cooperativismo um dos principais elementos para o planejamento e a execução da política agrícola. A Constituição também estabelece adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas, entre outros aspectos³.

No entanto, a Constituição não recepcionou alguns dos principais artigos da política nacional e garantiu plena liberdade de associação, bem como vedou a interferência estatal para a criação e o funcionamento das cooperativas, entre outros aspectos. Mesmo assim, essa política permanece vigente e tem orientado políticas públicas de caráter abrangente para as cooperativas, sem diferenciação quanto às características dos seus associados. Essas políticas têm como interlocutor privilegiado a OCB e suas entidades.

Em abril de 2015, a OCB⁴ declarou representar 6,6 mil cooperativas e cerca de 11 milhões de associados, entre os quais 1 597 cooperativas e 1 milhão de associados pertenciam ao ramo agropecuário⁵, sendo 76% de agricultores familiares (Freitas, 2015). Segundo a Organização, estão associadas a ela cerca de 320 cooperativas detentoras de Declaração de Aptidão ao Pronaf Pessoa Jurídica (DAP PJ)⁶.

A OCB afirma que as cooperativas respondem por 48% da produção agropecuária nacional e por 21% da capacidade estática de armazenamento de produtos agrícolas do Brasil, entre outros aspectos relevantes (Freitas, 2015).

3. São considerados atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associadas, para a consecução dos objetivos sociais. O ato cooperativo não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria.

4. Sobre as atividades da OCB, ver <http://www.ocb.org.br/SITE/ocb/index.asp>

5. Segundo a PNC, as cooperativas se classificam legalmente de acordo com o objeto ou pela natureza das atividades desenvolvidas por elas ou por seus associados. Desde 1993, a OCB possui 12 ramos além do agropecuário, entre eles, os de trabalho, crédito, saúde, transporte, consumo, habitacional e infraestrutura.

6. Ver, a este respeito, http://www.ocb.org.br/site/agencia_noticias/noticias_detalhes.asp?CodNoticia=13069.

Além disso, elas têm uma participação importante no comércio internacional do país. Em 2014, as cooperativas responderam por exportações no valor aproximado de USD 5,2 bilhões (FOB) e por saldo comercial positivo de USD 4,9 bilhões (FOB). Em 2011 e 2012, esses resultados alcançaram cerca de USD 6,2 bilhões (FOB) e USD 5,8 bilhões (FOB), respectivamente. Entre os principais produtos exportados por aproximadamente 220 cooperativas agropecuárias para 125 países estão o café, as carnes de aves e de suínos, a soja, o milho e o açúcar⁷.

Entre os objetivos estratégicos da OCB para o quinquênio 2015-2020 estão: apoiar as cooperativas na sua inserção em mercado; contribuir para o aperfeiçoamento do marco regulatório do cooperativismo; induzir a implementação de políticas públicas e fortalecer a representação política e institucional do cooperativismo⁸.

NOVAS ENTIDADES

A legitimidade da atuação da OCB como entidade única de representação das cooperativas é questionada por outras entidades, inclusive as que representam especificamente os agricultores e as agricultoras familiares. De uma forma geral, a contraposição à OCB está fundamentada na defesa dos princípios e valores da Economia Solidária (ou do Cooperativismo Solidário), que incluem a autogestão, o trabalho associativo não subordinado, a valorização da democracia interna e o compromisso com o desenvolvimento local, sustentável e solidário, das comunidades onde esses empreendimentos estão sediados (MTE e MDA, 2010, p. 2)⁹. Existe também a contestação sobre a legitimidade das contribuições arrecadadas pelo Sistema OCB, que alcançam elevados valores.

São exemplos de questionamento da Política Nacional de Cooperativismo, a fundação da Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil (Concrab) em 1992; da Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidá-

7. Sobre o comércio exterior de cooperativas, ver <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3186>.

8. Sobre o Mapa Estratégico 2015-2020 da OCB, ver http://www.brasilcooperativo.coop.br/Gerenciador/ba/arquivos/Mapa_estrategico_da_OCB.pdf.

9. Sobre a Carta de Princípios da Economia Solidária no Brasil, ver http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=60.

rios (Unisol)¹⁰ em 2000; a Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária (Ancosol)¹¹ em 2004; da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes)¹² em 2005; e da Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural com Interação Solidária (Confesol)¹³ em 2008, entre várias outras iniciativas.

Essas entidades representam empreendimentos formais, como, por exemplo, sistemas oficiais de cooperativas de crédito, de habitação e de energia, e informais, que se reúnem de vários modos, como, por exemplo, por temas, redes de organizações e cadeias de produtos.

Em janeiro de 2014, a Unicafes, a Unisol e a Concrab criaram a União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (Unicopas), com a missão de articular, integrar e representar organizações gerais para tornar o cooperativismo solidário um instrumento popular de desenvolvimento local sustentável e solidário.

A Unicopas afirma representar mais de 2 mil cooperativas, com aproximadamente 550 mil associados entre agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas da reforma agrária, quilombolas, pescadores e pescadoras artesanais e outras populações rurais e urbanas. A Confesol reúne 155 cooperativas e cerca de 395 mil associados.

FOMENTO AO COOPERATIVISMO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Outros exemplos de questionamento da Política Nacional de Cooperativismo são as demandas pelo estímulo e apoio para a consolidação, estruturação e expansão dos sistemas cooperativos solidários. Essas demandas estão contempladas, em grande parte, nas diretrizes do Programa Nacional de Fomento e Fortalecimento do Cooperativismo Solidário e Associativismo da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Cooperaf), criado pelo MDA em junho de 2015, como parte do Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016.

São eixos estratégicos do Cooperaf: a ampliação do número de cooperativas e associações solidárias da Agricultura Familiar e Reforma Agrária nos terri-

10. Sobre as atividades da Unisol, ver <http://www.unisolbrasil.org.br/>.

11. Sobre as atividades da Ancosol, ver <http://www.ancosol.org.br/>.

12. Sobre as atividades de Unicafes, ver <http://unicafes.org.br/>.

13. Sobre as atividades da Confesol, ver <http://www.confesol.com.br/home.php>.

tórios rurais; a ampliação do acesso às políticas de crédito, de agregação de valor, de comercialização e de agroindustrialização; a promoção da formação e educação para o cooperativismo; e a articulação de políticas públicas correlatas no âmbito nacional, estadual e municipal.

Para a execução do Cooperaf são utilizados os instrumentos de: (a) oferta de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para gestão, produção, comercialização e organização social das cooperativas e associações; (b) ampliação de canais de comercialização dos produtos das cooperativas e associações nas compras públicas; (c) adequação de linhas de crédito existentes ou edição de novas; e (d) articulação de iniciativas de investimentos entre entes governamentais e cooperativas e associações, entre outros.

Em relação a ATER, destaca-se o serviço Mais Gestão, realizado no âmbito do Pronater desde 2012, com o objetivo de aprimorar os sistemas de gestão das cooperativas em todas as suas dimensões. O serviço atende cooperativas com pelo menos 70 famílias associadas, com estrutura e organização para atender a demanda dos mercados institucional ou privado, produtoras especialmente de gêneros alimentícios adequados à alimentação escolar e de matérias-primas para biodiesel. A contratação é realizada por meio de Chamadas Públicas¹⁴.

O Mais Gestão tem caráter consultivo e atuação continuada por 24 meses, com uma equipe multidisciplinar que envolve contadores, engenheiros, nutricionistas, administradores, psicólogo, economistas, cooperativistas, assistentes sociais, advogados, publicitários, entre outros profissionais.

Esse serviço utiliza como referência a metodologia do Projeto de Extensão Industrial Exportadora (PEIEx), desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que compreende etapas de mobilização e adesão; elaboração de diagnóstico da cooperativa para a organização produtiva; e construção, implementação e acompanhamento de resultados de um plano de aprimoramento participativo.

Em fevereiro de 2015, foi criada a Rede Mais Gestão de Universidades para desenvolver estudos e pesquisas na área de gestão de cooperativas e demais

14. Mais informações sobre o Pronater e a contratação desses serviços ver, nessa publicação, o texto “Pesquisa e extensão rural para a agricultura familiar”.

organizações econômicas da agricultura familiar, inclusive sobre monitoramento, avaliação e inovação voltados para o cooperativismo. Seus integrantes também orientam jovens estudantes para atuar diretamente nas cooperativas atendidas pelo Mais Gestão, por meio do Programa Jovem Cooperativista.

COMERCIALIZAÇÃO E CRÉDITO

Em relação às compras públicas, o principal instrumento que beneficia as cooperativas é o apoio financeiro para constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, também conhecido como modalidade de Apoio à Formação de Estoque (ou CPR Estoque) do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)¹⁵. Os estoques formados são comercializados e parte dos recursos obtidos, devolvidos ao Poder Público. A modalidade alcança produtos *in natura* e industrializados/processados/beneficiados, inclusive orgânicos/agroecológicos.

A participação de cooperativas, associações e grupos formais também está prevista nas modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra com Doação Simultânea (CDS), Compra Institucional e Aquisição de Sementes. A participação de grupos informais está prevista na CDAF.

Em relação às linhas de crédito do Pronaf, três delas têm como público exclusivo as cooperativas e associações: Crédito de Investimento para Agregação de Renda (Pronaf Agroindústria); Crédito de Custeio para Agroindústria Familiar (Pronaf Custeio de Agroindústria Familiar); e Crédito para Integralização de Cotas-Partes por Beneficiários do Pronaf Cooperativados (Pronaf Cotas-Partes)¹⁶.

O Pronaf Agroindústria tem como finalidade a aquisição de equipamentos e melhoria da infraestrutura que visem o beneficiamento, a armazenagem, o processamento e a comercialização da produção agropecuária, de produtos florestais, do extrativismo, de produtos artesanais e da exploração de turismo rural. O Pronaf Cotas-Partes destina recursos para capitalização de coope-

15. Sobre a modalidade Apoio à Formação de Estoque, ver http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_05_15_10_19_49_t33_15.pdf, ver, também, nessa publicação o texto “Aquisição de alimentos da agricultura familiar”.

16. Ver Manual de Crédito Rural, disponível em <http://www3.bcb.gov.br/mcr> e texto, nesta publicação, “Crédito e seguro para a agricultura familiar”.

rativas e permite a aplicação em capital de giro, custeio, investimento ou saneamento financeiro dessas organizações.

Em relação aos investimentos, destaca-se o Programa de Agroindustrialização em Assentamentos da Reforma Agrária (Terra Forte), iniciado em 2013, visando a implantação e/ou modernização de empreendimentos coletivos agroindustriais de cooperativas/associações de produção e/ou de comercialização em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, criados ou reconhecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com experiência comprovada na comercialização/fornecimento de produtos para instituições públicas (via PAA, PNAE e outras) ou privadas. Além da aquisição de bens para infraestrutura e equipamentos, o Programa financia ações de inserção mercadológica e valorização da produção, de assistência técnica e de capacitação nos campos da organização social e da gestão organizacional na área técnico-operacional.

O Programa é realizado por meio de Chamada Pública de Projetos para seleção de propostas que promovam a redução das desigualdades, a inclusão social e o desenvolvimento territorial, e conta com um Escritório de Estudos e Projetos, que apoia a gestão dos empreendimentos selecionados.

ECONOMIA SOLIDÁRIA

Os princípios da Economia Solidária norteiam expressamente ao menos duas outras ações específicas dirigidas aos agricultores e às agricultoras familiares. A primeira é o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais¹⁷, criado em 2008, que inclui entre as suas finalidades apoiar a formação e a consolidação de redes de organização produtiva e potencializar a inserção das mulheres trabalhadoras rurais em diferentes níveis e escalas, inclusive as compras governamentais.

A segunda ação é o Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf), que inclui os Territórios da Cidadania, que contempla o apoio à implementação de redes solidárias de produção e comercialização para mercados locais; à infraestrutura produtiva para grupos de associações

17. Ver, nesta publicação, o texto “Autonomia e cidadania para as mulheres rurais”.

de agricultores e agricultoras; e a projetos de estruturação produtiva para jovens organizados(as) coletivamente¹⁸. Podem apresentar propostas para o financiamento por meio do Proinf os órgãos da administração pública estadual, municipal, do Distrito Federal e consórcios públicos.

As cooperativas, as associações e outras formas de organização dos agricultores e agricultoras familiares com personalidade jurídica também são beneficiárias do Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), que tem como objetivo fortalecer a identidade social da agricultura familiar e de seus valores perante os consumidores¹⁹.

GESTÃO DOS PROGRAMAS

Todos esses programas e ações apresentados possuem abrangência nacional, e cada um conta com um órgão responsável por sua gestão.

O Cooperaf é de responsabilidade do MDA e tem como instância consultiva de aprimoramento e monitoramento o Comitê Permanente de Cooperativismo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), criado em 2013. Integram o Comitê 24 membros, entre os quais representantes da Unicafes, da Unisol, da Concrab e da OCB²⁰.

Também são de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) o programa Mais Gestão, o Pronaf, o Proinf e o SIPAF. Já o PAA é de competência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e compartilhada com o MDA e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

O Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais é executado pelo MDA, MDS, Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (antes Secretaria de Políticas para as Mulheres), Ministério da Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (antes Ministério da Pesca e Aquicultura) e Companhia Na-

18. Sobre as diretrizes e prioridades do Proinf para 2015, ver http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/Manual%20Proinf%202015_0.pdf.

19. Ver, nesta publicação, o texto “Identificação e registro da agricultura familiar”.

20. Sobre a Resolução/MDA/CONDRAF nº 96/2013, que criou o Comitê, ver http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Resolu%C3%A7%C3%A3o_96_-_Comit%C3%AA_Cooperativismo_CONDRAF.pdf.

cional de Abastecimento (Conab). O Programa Terra Forte é coordenado pela atual Secretaria de Governo da Presidência da República e o INCRA/MDA, com participação do MDS, Conab, Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil e Fundação Banco do Brasil.

O Programa de Aquisição de Alimentos, o de Organização Produtiva de Mulheres Rurais e o Terra Forte possuem grupos ou comitês gestores nacionais específicos, com participação governamental, e alguns uma instância de caráter consultivo, constituída pelos órgãos governamentais e pela sociedade civil. As normas do Pronaf são de atribuição do Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão superior do Sistema Financeiro Nacional, vinculado ao Ministério da Fazenda.

No caso do Proinf, o processo de concepção, deliberação e encaminhamento dos projetos a serem propostos em cada Território Rural é de atribuição dos respectivos Colegiados, com participação governamental e da sociedade civil. O acompanhamento e a avaliação da implementação dessas ações são de competência do Condraf, por meio do seu Comitê Permanente de Desenvolvimento Territorial, com participação governamental e da sociedade civil.

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS

Dentre as interfaces e os mecanismos de integração da política de fomento e fortalecimento do associativismo e do cooperativismo solidários da agricultura familiar destacam-se as ações de economia solidária, de atribuição do Ministério do Trabalho e Previdência Social, e de cooperativismo e associativismo rural, de atribuição do MAPA.

Entre as atribuições do MTPS estão o estímulo à criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos econômicos solidários, e a articulação com representações da sociedade civil que atuam no campo da economia solidária.

O apoio a esses empreendimentos é feito por diversas formas, inclusive por meio de convênios com entidades de apoio e fomento à economia solidária, selecionadas mediante editais de concorrência pública. Essas entidades são organizações públicas ou privadas sem fins lucrativos que desenvolvem ações

de apoio direto, como capacitação, assessoria, incubação, acesso a mercados, assistência técnica e organizativa, junto aos empreendimentos econômicos solidários. Esses empreendimentos podem receber uma declaração de identidade (DCSOL) mediante inscrição no respectivo Cadastro Nacional (CADSOL), criado em 2014.

Essas políticas dialogam diretamente com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), formalizado em 2003, que reúne cerca de 3 mil empreendimentos econômicos solidários, 500 empreendimentos da agricultura familiar e gestores públicos de 12 estados e 200 municípios. O FBES está organizado em mais de 160 Fóruns Municipais, Microrregionais e Estaduais²¹.

A articulação com representações da sociedade civil é organizada pelo Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), de natureza consultiva e propositiva, criado em 2006 com a finalidade de obter consensos em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária. É formado por 56 representantes de órgãos governamentais, empreendimentos econômicos solidários e outras organizações da sociedade civil e serviços sociais, entre elas a OCB, a Unicafe, a Unisol, a Concrab e representantes do Fórum²².

Essa articulação também ocorre por meio da realização das Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes) em 2006, 2010 e 2014, que contaram com ampla participação da sociedade civil. A mais recente delas aprovou o 1.º Plano Nacional da Economia Solidária (2015-2019), que contém objetivos, estratégias, linhas de ação e diretrizes operacionais sobre essas políticas²³.

Entre as atribuições do MAPA em relação ao cooperativismo e associativismo rural estão a profissionalização da gestão cooperativa; a capacitação técnica e educação profissional e tecnológica; a intercooperação; o acesso a mercados e internacionalização de associações e cooperativas²⁴; a responsabilidade social

21. Sobre as atividades do FBES, ver <http://www.fb.es.org.br/>.

22. Sobre as atividades do CNES, ver <http://www.mte.gov.br/index.php/trabalhador-economia-solidaria/quem-sao-os-participantes-7>.

23. Sobre as Conferências Nacionais de Economia Solidária, ver <http://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/566-i-conferencia-nacional-de-economia-solidaria>.

24. A promoção das exportações também é objeto do projeto B-dairy, desenvolvido desde 2012 pela OCB e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), com o apoio do MDA. Em novembro de 2015, o projeto reunia 10 empresas ou cooperativas (inclusive da agricultura familiar) que representam mais de 20% do total das exportações nacionais de produtos lácteos. Sobre as atividades do Projeto B-dairy, ver <http://www.bdairy.com.br/>.

com as comunidades; e o desenvolvimento de programas e projetos para o desenvolvimento rural, com promoção da equidade entre homens e mulheres, da participação de jovens e da sustentabilidade ambiental.

Entre as linhas de crédito coordenadas pelo MAPA que utilizam recursos do BNDES estão o Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias (Procap-Agro), que tem como objetivo promover a recuperação ou a reestruturação patrimonial das cooperativas de produção agropecuária, agroindustrial, aquícola ou pesqueira; e o Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (Prodecoop), que tem como objetivo incrementar a competitividade do complexo agroindustrial das cooperativas brasileiras, por meio da modernização dos sistemas produtivos e de comercialização.

O Conselho do Agronegócio, vinculado ao MAPA, possui uma Câmara Setorial Cooperativismo Agropecuário, de caráter consultivo, que é presidida pela OCB.

Os programas e as ações apresentados têm como fonte de financiamento várias receitas contempladas pelo Orçamento Geral da União (OGU) e, no caso do Pronaf, também os recursos bancários obrigatórios e os da Poupança Rural, dos Fundos Constitucionais e do BNDES, entre outras.

No caso do Mais Gestão houve participação de recursos do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), um serviço social autônomo, de natureza privada, voltado para planejamento, coordenação e orientação de programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento.

PÚBLICO BENEFICIÁRIO

São beneficiários do Cooperaf os empreendimentos credenciados pelo MDA com DAP PJ, ou seja, cooperativas (singulares ou centrais) ou associações que comprovem que no mínimo 60% de seus associados e associadas são agricultores e agricultoras familiares com DAP válida de unidade familiar de produção rural. Existem exigências adicionais à DAP PJ para o acesso ao Pronaf Agroindústria e ao Pronaf Cotas-Partes, tais como o limite mínimo de 55% da produção beneficiada, processada ou comercializada serem oriundos de cooperados ou associados enquadrados no Pronaf, entre outras.

A DAP PJ não é exigida para participação no Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais, no Terra Forte e para adesão ao Selo da Agricultura Familiar.

Segundo o MDA, até outubro de 2015, o Mais Gestão atendeu 457 cooperativas por meio de 16 contratos em 18 estados, mobilizando 131 técnicos em campo e cerca de 100 mil famílias beneficiadas. Os resultados qualitativos destacam aspectos positivos na regularização administrativa e contábil e na ampliação da capacidade comercial com maior articulação com as entidades executoras do PNAE, bem como a melhoria da relação entre os dirigentes e os associados nas cooperativas atendidas, entre outros elementos.

Segundo o MDS, em 2012, as operações com a modalidade Apoio à Formação de Estoque (CPR Estoque) do PAA atingiram o seu máximo, com 20 073 agricultores e agricultoras fornecedores(as) de 59,2 mil toneladas de produtos, o que representou 10,5% do número total de fornecedores(as) e 11,2% da quantidade total de produtos do programa. Em 2014, foram 4 548 fornecedores e 24,2 mil t movimentadas, ou cerca de 4% do total de fornecedores(as) e 7,2% da quantidade total operacionalizada pelo PAA²⁵.

LIÇÕES APRENDIDAS

As experiências apresentadas revelam que as políticas públicas voltadas ao cooperativismo solidário emergem de experiências realizadas por uma grande diversidade de organizações em todo o Brasil. Elas estão situadas num processo de transição jurídica e institucional, na medida em que convivem no país sistemas organizativos com características muito diferenciadas e com interesses antagônicos em alguns casos.

Tanto a OCB quanto a Unicopas e outras entidades do cooperativismo solidário reconhecem a necessidade de fortalecer a representatividade do cooperativismo e o seu papel como agente estratégico para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Essas organizações reconhecem também desafios comuns, como a melhoria das práticas de gestão das cooperativas, o estímulo à intercooperação, a mu-

25. Ver PAA Data, disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura.

dança da carga tributária e da legislação para estender às cooperativas a aplicação do instrumento da recuperação judicial no caso de empreendimentos em crise financeira, entre outros.

A Unicopas e outras entidades destacam a necessidade de aperfeiçoamento do marco jurídico geral, de modo que possa contemplar os princípios da economia solidária e, por meio de um conjunto integrado de políticas públicas, buscar a superação da pobreza, o combate à fome, a garantia da segurança alimentar e nutricional, o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável.

Embora a criação do Cooperaf cumpra um papel fundamental para a construção de cooperativas e organizações sociais sólidas, persiste o desafio de aperfeiçoar a integração das ações, inclusive aquelas de atribuição de outros ministérios, como o MTPS e o MAPA, naquilo que for cabível aos agricultores e agricultoras familiares.

As avaliações realizadas até o momento do Mais Gestão revelam que é possível aperfeiçoar a metodologia aplicada, para enfatizar aspectos relacionados à melhoria da articulação das cooperativas e dos seus profissionais com os atores locais, potencializando assim outras ações com enfoque territorial. Elas indicam também que uma estratégia de nacionalização de universalização do serviço requer o aperfeiçoamento de suas normas para que outros tipos de organizações e não apenas aquelas constituídas como pessoas jurídicas possam ser beneficiadas.

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. 1971. *Lei nº 5 764, de 16 de dezembro de 1971.* Define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5764.htm. Acessado em 13/11/2015).

FREITAS, M. L. 2015. *Planos Agrícolas 2015-16. Plano Agrícola e Pecuário e Plano Safra da Agricultura Familiar.* Apresentação realizada na Câmara dos Deputados. Brasília, DF: OCB. (Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2015/audiencia-publica-07-de-abril-de-2015-2>. Acessado em 12/11/2015).

MDA. Sem data. *Portal da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SAF/MDA*. (Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/apresenta%C3%A7%C3%A3o#sthash.1dFovhwu.dpufdo>). Acessado em 13/11/2015).

MDA. 2015. *Portaria/MDA/nº 204, de 22 de junho de 2015*. Institui o Cooperaf. (Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_24/Portaria%20Coperativismo-%20Cooperaf.pdf). Acessado em 13/11/2015).

MTE. Sem data. Economia solidária. *Portal do Ministério do Trabalho e Emprego*. (Disponível em <http://www.mte.gov.br/index.php/trabalhador-economia-solidaria>). Acessado em 2/1/2016).

MTE e MDA. 2010. *Conferência Temática de Cooperativismo Solidário*. Documento propositivo à II Conferência Nacional de Economia Solidária. Brasília. (Disponível em <http://www.ims.org.br/wp-content/uploads/2010/05/Documento-Propostas-Cooperativismo-Solid%C3%A1rio.pdf>). Acessado em 12/11/2015).

OCB. 2015. *Relatório OCB 2014*. Brasília: OCB. (Disponível em http://www.brasilcooperativo.coop.br/arquivos/publica/relatorio_OCB_2014_web.zip). Acessado em 12/11/2015).

PROGRAMA FIDA MERCOSUR CLAEH. 2014. El potencial del cooperativismo en la agricultura familiar. *Seminario Internacional sobre Cooperativismo en la Agricultura Familiar*. Foz de Iguazú, Montevideo: REAF/FAO/MDA/UNILA/FIDA MERCOSUR. (Disponível em http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2014/Documentos/SICAF_El_potencial_del_cooperativismo_en_la_AF.pdf). Acessado em 12/11/2015).

AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Um dos primeiros programas lançados em 2003 que melhor expressam os objetivos da Estratégia Fome Zero de integrar ações estruturais e emergenciais é o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).

Parte da ideia simples de canalizar o poder de compra do Estado para adquirir alimentos diretamente da agricultura familiar e destiná-los a populações em situação de insegurança alimentar e nutricional (Takagi, Sanches e Graziano da Silva, 2014, p. 28). É o aumento do consumo dos mais pobres incrementando a demanda por alimentos, estimulando a ampliação da oferta e da renda da agricultura familiar.

Não se trata de uma ação isolada, porque, desde sua concepção, se apoia em um conjunto de políticas públicas diferenciadas e específicas para a agricultura familiar (acesso à terra, crédito, assistência técnica, etc.) (Campos e Bianchini, 2014, p. 15), e se integra a uma ampla rede de atendimento socioassistencial, sendo um dos componentes do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do programa Territórios da Cidadania e, mais recentemente, do plano Brasil Sem Miséria¹.

1. Sobre o Brasil sem Miséria ver, nessa publicação, o texto “Inclusão produtiva e transferência de renda na superação da pobreza rural”.

O PAA representou uma inovação em um país onde as políticas de produção se orientavam por uma racionalidade econômica muito pouco vinculada às necessidades alimentares da população, por uma dicotomia entre política agrícola e política de proteção e promoção social (Mielitz, 2014, p. 60).

DUPLO OBJETIVO

O programa apostou que era possível superar essa dicotomia e atingir, simultaneamente, dois objetivos, apoiar a produção da agricultura familiar e promover a segurança alimentar e nutricional. A diretrizes, que constam da Lei² que criou o programa, indicam o caminho para isso: promover a inclusão econômica e social da agricultura familiar pelo fomento à produção de alimentos; incentivar o consumo e a valorização dos alimentos por ela produzidos; promover o acesso à alimentação adequada e saudável; promover o abastecimento alimentar pelas compras governamentais, incluída a alimentação escolar; incentivar a formação de estoques públicos de alimentos e de estoques pelas organizações da agricultura familiar; fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização de alimentos.

O desafio assumido foi fazer desse programa um instrumento, ao mesmo tempo, da política agrícola e da política de segurança alimentar, adquirindo produtos direta e exclusivamente da agricultura familiar para serem doados às famílias em situação de insegurança alimentar, para a rede socioassistencial (governamental ou filantrópica) e para equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional.

Os órgãos governamentais e as leis não estavam preparadas para tal inovação, por isso foram necessárias mudanças na concepção sobre como eram pensadas e executadas as políticas públicas. Foi preciso criar um novo arranjo institucional para coordenar e ajustar os instrumentos preexistentes, que eram operados de forma dispersa por diferentes órgãos e entes da federação, articulando-os, segundo objetivos e procedimentos comuns, e garantindo a participação das organizações da sociedade civil.

2. Lei nº 10 696/2003 e Decreto nº 7 775/2012.

AÇÃO INTERSETORIAL

Para dar conta da sua complexidade e conseguir aplicar uma gestão intersectorial compartilhada, foi criado o Grupo Gestor, de carácter intergovernamental, que conta com a participação de seis ministérios (Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS; Desenvolvimento Agrário - MDA; Educação; Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão; Agricultura, Pecuária e Abastecimento, representado pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab), e que é responsável por regulamentar todo o seu funcionamento. O diálogo social regular ocorre no Comitê Consultivo Nacional, formado por representantes de organizações e movimentos da agricultura familiar, instituições da rede socioassistencial, representantes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), além outros representantes, que são nomeados pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, após sua indicação pelas respectivas instituições governamentais ou da sociedade civil. Os membros do Comitê constituem uma rede capaz de fazer o acompanhamento e exercer o controle social.

Foi preciso, também, mudar a lei que rege as licitações e os contratos da administração pública, cujas exigências resultavam em aquisições de alimentos em grandes volumes, favorecendo grandes fornecedores de produtos industrializados ou semipreparados.

A modificação contida na Lei nº 10 696/2003 criou uma exceção que permitiu a dispensa dos ritos da licitação pública para as aquisições governamentais de alimentos produzidos exclusivamente pela agricultura familiar ou suas organizações, desde que com preços compatíveis aos vigentes no mercado local ou regional, com limites de venda por família, em quantidades limitadas, de forma a contemplar os agricultores mais pobres, que são os que mais precisam de apoio para comercializar.

A estruturação do programa foi rápida e ele começou a operar ainda em 2003, com a realocação de recursos de outras ações de governo. Durante sua implementação surgiram diversas dificuldades, previstas e imprevistas. Por um lado, as dificuldades naturais de as “instituições públicas adaptarem-se às

inovações” (Mielitz, 2014, p. 65) e uma certa desconfiança sobre a real capacidade de a agricultura familiar atender à demanda por alimentos, na quantidade e no momento necessário, atendendo aos padrões de qualidade exigidos. Foi preciso deixar claro que a prioridade era dar oportunidade de comercialização aos agricultores mais pobres, contribuindo para criar e organizar um mercado local para a agricultura familiar. Por outro lado, de forma inesperada, constatou-se, em alguns lugares, a resistência dos profissionais responsáveis pela preparação dos alimentos nas instituições beneficiadas, pois “a preparação de produtos pré-elaborados” era mais “fácil e menos exigente” em termos de tempo de preparo e de equipamentos do que processar alimentos *in natura* (Mielitz, 2014, p. 68). Isso foi superado, gradualmente, com a mobilização das famílias atendidas pelas entidades, dos pais e mães nas escolas e de gestores para “motivar e capacitar” as equipes de preparo das refeições, apoiando-se na rápida constatação dos ganhos de qualidade e de diversidade (*Ibid*, p. 68).

INSTITUCIONALIDADE E FLEXIBILIDADE

Um dos segredos do sucesso do programa foi, partindo de uma estratégia clara e institucionalizada em lei, construir um padrão de execução flexível, contando com vários operadores, fazendo uso de diferentes modalidades e com limites de valor para as aquisições. As modalidades foram criadas justamente para propiciar formas distintas de intervenção governamental, considerando-se as diferentes situações e mercados e para poder se adequar às características dos vários segmentos que compõem a agricultura familiar.

Podem ser fornecedores do programa: homens e mulheres da agricultura familiar, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, nos termos da Lei nº 11 326/2006, que possuam a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)³, ou suas cooperativas e associações, que tenham DAP Jurídica. A prévia existência da DAP foi fundamental para a identificação do público beneficiário prioritário.

A variedade de instrumentos e sua flexibilidade permitiram que o programa se adequasse às diferentes realidades regionais e locais e alcançasse públicos

3. Mais informações sobre a DAP ver, nessa publicação, o texto “Identificação e registro da agricultura familiar”.

diferentes (de fornecedores e recebedores de alimentos); operasse com pequenas quantidades e uma grande diversidade de produtos; alcançasse os que mais precisavam de apoio e agisse sobre aspectos específicos dos mercados, em todas as regiões do país, fechando o circuito entre compras e consumo, com alguns destinos preferenciais, como programas locais de alimentação, equipamentos socioassistenciais (creches, hospitais, asilos, abrigos) e escolas, bem como a formação de estoques.

EXPANSÃO GRADUAL

O início do programa foi marcado pela disponibilidade de alimentos ofertados pela agricultura familiar –a partir da disponibilidade da oferta se definia sua destinação– e pela prioridade aos produtos mais tradicionais da cesta básica (arroz, feijão, farinha de mandioca).

Aos poucos, foi-se ampliando a diversidade de produtos, com a oferta, pela agricultura familiar, dos alimentos disponíveis nas propriedades, que não eram valorizados nos mercados locais, e agregou-se a demanda de alimentos da rede socioassistencial.

A expansão do programa foi gradual, à medida que se ampliava sua divulgação e crescia o interesse dos agricultores e de suas organizações, que ganhava legitimidade interna ao governo, superando a resistência inicial de gestores.

Foi longo o caminho percorrido, que inclui negociações para estabelecer a legislação necessária e uma forte articulação e mobilização para efetivar a implementação do programa. Para isso foi decisiva a apropriação e a adesão de agentes facilitadores, que incluem gestores públicos locais, entidades públicas e privadas de assistência técnica e, principalmente, movimentos sociais, organizações não governamentais e associações e cooperativas da agricultura familiar. Esses “facilitadores” cumprem papel fundamental para levar a informação e apoiar os agricultores e as cooperativas nas várias atividades necessárias para acessar essa nova oportunidade de comercialização, como a “elaboração dos projetos [...], na prestação de contas, no desenho e na implementação da logística de transporte entre outras demandas do PAA” (Schmitt *et al.*, 2014, p. 167)⁴.

4. Esse papel dos agentes mediadores ou facilitadores foi destacado por Schmitt *et al.* (2014) ao analisar o processo não apenas local de acesso dos assentados da reforma agrária ao PAA, mas esse papel também é exercido no caso do acesso dos demais segmentos da agricultura familiar ao programa.

Nesses 12 anos o programa evoluiu de diferentes formas. Ajustes foram feitos no marco legal para aperfeiçoar seu funcionamento e foram criadas ações orçamentárias específicas no MDA e no MDS, garantindo a regularidade de seu financiamento. A participação das organizações sociais, a incorporação do PAA como instrumento de oferta regular de alimentos aos programas de segurança alimentar e nutricional, a credibilidade junto aos agricultores familiares, o aumento da sua dotação orçamentária e dos valores-limite por unidade familiar permitiram ampliar o alcance do programa.

Em 2003, a execução do programa contou com a participação de 42 077 agricultores; as operações totalizaram USD 144 milhões e 135 toneladas de alimentos⁵. Atualmente, são 200 mil unidades familiares e 4 mil organizações econômicas (associações e cooperativas) ofertando alimentos em mais de 3 mil municípios; 20 milhões de pessoas atendidas por 23 mil instituições da rede socioassistencial e educacional; e mais de 3 mil tipos de alimentos (frutas, verduras, legumes, feijão, arroz, carnes, leite, farinhas, etc.).

MODALIDADES DO PROGRAMA

Novas modalidades foram criadas, outras foram ajustadas e uma foi excluída. As seis modalidades atualmente em execução são as seguintes⁶;

- i) **Compra com Doação Simultânea (CDS):** os produtos adquiridos são doados a entidades da rede socioassistencial, equipamentos públicos (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, Banco de Alimentos) e, em condições especiais, à rede pública e filantrópica de ensino. Os operadores são a Conab, governos estaduais e municipais, contando com recursos do MDS. O limite de aquisição por unidade familiar é de R\$ 6,5 mil/ano quando for operação individual e de R\$ 8 mil/ano quando se tratar de aquisição coletiva, até um limite de R\$ 2 milhões/ano por organização coletiva.

- ii) **Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF):** aquisição de determinados produtos definidos pelo Comitê Gestor para ações

5. Fonte: PAADData, disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Institucional%20do%20PAA%20-%202015.pdf. Acessado em 23/11/2015.

6. Inclui modificações introduzidas pelo Decreto nº 8 293, de 12/8/2014.

de abastecimento social ou venda com o objetivo de regular preços. Operado exclusivamente pela Conab, com recursos do MDS e MDA. O limite por unidade familiar é de R\$ 8 mil/ano e, no caso das organizações, o limite é de R\$ 500 mil/ano, respeitado o limite por família.

- iii) Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR Estoque): apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar para posterior comercialização e devolução dos recursos ao Poder Público. Operado exclusivamente com recursos do MDA. O limite por família é de R\$ 8 mil/ano e, no caso das organizações, é R\$ 1,5 milhão/ano, respeitado o limite por unidade familiar.
- iv) Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA Leite): compra de leite (caprino e bovino) que, após processamento, é doado aos beneficiários para suprir demandas locais de suplementação alimentar. Operado por governos estaduais, que contratam latifúndios para receptionar, coletar, pasteurizar, embalar e transportar o leite para pontos de distribuição predefinidos, organizados pelas prefeituras municipais, a famílias previamente cadastradas, recebendo para isso 60% do valor pago pelo governo. Operado com recursos do MDS, somente nos estados da região Nordeste e em Minas Gerais. O agricultor deve produzir no máximo 140 litros/dia, e o valor limite de aquisição é R\$ 4 mil/semestre.
- v) Compra Institucional: aquisição de alimentos operada por todos os órgãos federais (hospitais, penitenciárias, quartéis, restaurantes universitários), estaduais e municipais, com seus recursos próprios, beneficiando-se das regras especiais de aquisição (chamadas públicas com dispensa de licitação). O valor-limite por unidade familiar é de R\$ 20 mil/ano, e, se a operação for com uma organização da agricultura familiar, o limite é de R\$ 6 milhões/ano.
- vi) Aquisição de Sementes: aquisição de sementes, mudas e outros tipos de materiais propagativos de culturas para alimentação humana ou animal destinados para doação. O limite por unidade

familiar é de R\$ 16 mil/ano e, se for via organização, o limite total é de R\$ 6 milhões/ano. Operado exclusivamente pela Conab com recursos do MDS.

Os preços de referência dos produtos adquiridos pelo programa são definidos a partir de metodologias próprias de pesquisa no mercado local ou regional. Os limites de aquisições anuais por unidade familiar são relativamente baixos em função do foco do programa em criar uma opção de comercialização aos agricultores pobres com algum excedente produtivo.

OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA

Há diferenças na execução das modalidades, com regras que foram sendo aperfeiçoadas para tornar os procedimentos mais transparentes e simplificados e a operação mais ágil, e que fazem parte de um marco comum de pactuação, formalização e controle.

A parceria do governo federal com estados e municípios para execução da modalidade de compra com doação simultânea não ocorre mais por intermédio da celebração de convênios, que era o instrumento utilizado inicialmente. Atualmente, o governo federal assina um Termo de Adesão com os operadores (governo estadual ou municipal), válido por cinco anos, que estabelece os requisitos mínimos, os compromissos e as funções de cada partícipe. Os montantes de recursos financeiros a serem executados e metas a serem cumpridas são definidas anualmente nos planos operacionais, apresentados pelos órgãos executores e aprovados pelo MDS com base na disponibilidade orçamentária definida em portaria para cada um dos executores.

126 Mediante o Termo de Adesão, o pagamento é feito pelo governo federal, por meio de cartão bancário, diretamente na conta dos agricultores fornecedores, em uma instituição financeira oficial, após o ateste das notas fiscais pelo órgão executor. Assim, as responsabilidades de execução são divididas e compartilhadas, o que contribui para a articulação do programa com ações locais de abastecimento.

Os fornecedores não precisam estar organizados em cooperativas ou associações, o que permite chegar às famílias menos presentes no mercado.

As propostas de participação no programa, tanto para as executadas pelo Conab, quanto pelos estados e municípios, são inscritas em sistemas informatizados, analisadas e, quando aprovadas, desdobram-se em contratos que são firmados entre as executoras e os fornecedores de alimentos, que podem ser agricultores individualmente, no caso da execução mediante Termo de Adesão, ou suas organizações, no caso da execução por meio da Conab. Nessas operações da Conab, o pagamento é realizado na conta da organização da agricultura familiar que assinou o contrato de fornecimento de alimentos, após a apresentação da documentação necessária. E a organização repassa os recursos aos agricultores familiares, de acordo com as quantidades entregues individualmente.

FOMENTAR A PARTICIPAÇÃO

Na prática, o programa pode comprar quase todo tipo de alimento oriundo da agricultura familiar, *in natura* ou processado, respeitadas as respectivas normas sanitárias. A partir dessa possibilidade e com a consolidação do programa, foi possível adotar medidas de indução da participação de segmentos específicos e de outros tipos de produtos.

Para aumentar a participação das mulheres, foi definida uma cota mínima de 30% para a modalidade de Apoio à Formação de Estoques e 40% na Compra com Doação Simultânea. Os resultados apareceram rapidamente e, em 2013, apenas um ano depois da entrada em vigor da nova regra, as mulheres já representavam 47% do total das operações e mais de 50% na CDS⁷.

Entretanto, a comercialização continua sendo um dos principais entraves para a melhoria do rendimento das produtoras rurais; e para ampliar sua participação no programa é preciso garantir volume e regularidade nas entregas dos alimentos, o que tem demandado a articulação de produtoras e sua formalização em associações e cooperativas.

Para atender às metas do plano Brasil Sem Miséria, prevê-se um percentual mínimo obrigatório de 40% para beneficiários inscritos no Cadastro Único

7. Mais informações sobre a participação das mulheres no Programa de Aquisição de Alimentos, ver Siliprandi e Cintrão (2014).

de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)⁸. Em 2014, 65% dos participantes na modalidade Compra com Doação Simultânea estavam registrados nesse cadastro.

A melhoria da gestão incluiu a adoção crescente de sistemas informatizados, com a disponibilização de aplicativos para apresentação e gestão dos projetos, e avanços na transparência e no controle social, com a possibilidade de consulta sobre as operações realizadas, contratos, preços praticados, entre outras informações.

A aquisição de uma variedade crescente de tipos de alimentos –mais de três mil tipos– resultou, no âmbito do programa, simultaneamente, em uma alimentação mais saudável, com produtos de alta qualidade nutricional, na valorização dos hábitos alimentares regionais e no estímulo à diversificação da produção da agricultura familiar.

Para estimular a ampliação da oferta de alimentos orgânicos ou agroecológicos, o programa estabeleceu um percentual mínimo de 5% e um aumento do limite de aquisição por unidade familiar para as organizações que fornecem exclusivamente tais produtos, e o pagamento de valores de mercado. Em caso de ausência de referência de preços de orgânicos e agroecológicos no mercado local ou regional, poderão ser pagos valores superiores em até 30% aos dos produtos convencionais⁹.

CONQUISTAS E DIFICULDADES

Há uma vasta produção de pesquisas acadêmicas e estudos de avaliação que constata um conjunto de efeitos positivos do programa para o reconhecimento do direito à segurança alimentar; para o fortalecimento da agricultura familiar e sua legitimação social como produtora de alimentos; para a regulação de mercados já existentes e para a construção de novos circuitos de comercialização; além do incentivo a sistemas produtivos sustentáveis. Um aspecto que merece destaque foi o programa adquirir produtos da agricultura familiar em todas as regiões do país e de todos os segmentos que compõem

8. Sobre o CadÚnico, ver, nessa publicação, o texto “Inclusão produtiva e transferência de renda na superação da pobreza rural”.

9. Mais informações sobre as aquisições de produtos agroecológicos ou orgânicos, ver Galindo *et al.*, 2014.

esse setor. Outro é o impacto positivo sobre os rendimentos e a capacidade de planejamento da unidade de produção familiar.

O PAA incentiva a integração dos agricultores a circuitos curtos de comercialização, o que permite desenvolver capacidades e conhecimentos que lhes possibilitam, posteriormente, inserir-se nos demais circuitos.

O modo como o programa incide na dinâmica dos mercados depende de cada situação particular, das condições de cada mercado, do tipo de modalidade e de produto e do grau de interação entre as organizações e os gestores das políticas. Mas, de forma geral, ele tem contribuído para uma inserção diversificada no mercado institucional, que, em várias situações, se estende para outros mercados, evitando assim uma dependência da compra governamental.

Constata-se uma contribuição do programa para fortalecer as organizações econômicas da agricultura familiar (Campos e Bianchini, 2014, p. 18); para criar mercados até então inexistentes; para alterar a relação dos agricultores familiares com intermediários, elevando os preços recebidos por seus produtos (Mielitz, 2014, p. 70) e gerando mudanças estruturais na formação dos preços (Campos e Bianchini, 2014, p. 16)¹⁰; para melhorar a qualidade dos produtos, com a adoção de procedimentos de classificação, de sanidade e de acondicionamento; e para estimular o aumento de sua capacidade produtiva.

Por se tratar da promoção de um circuito curto de comercialização, foi possível operar o programa mesmo em locais onde a organização econômica é ainda frágil, e sua experiência acabou por contribuir para fortalecer associações e cooperativas preexistentes ou para criar novas.

Muitas foram as dificuldades e os limites enfrentados pelos agricultores e suas organizações para acessar o programa. O desconhecimento sobre as regras e o seu padrão de funcionamento, a precariedade da infraestrutura produtiva e de transporte, a instabilidade na oferta, as dificuldades eventuais de acesso à DAP, a logística de distribuição, as exigências da vigilância sanitária e a in experiência dos gestores foram algumas das dificuldades encontradas.

10. Sobre impactos do Programa de Aquisição de Alimentos nos preços recebidos e na renda da agricultura familiar, ver Delgado *et al.* (2005) e Sparovek *et al.* (2007).

São muitas, apesar de necessárias, as exigências burocráticas de documentação para se habilitar e cumprir com os procedimentos formais de prestação de contas, para as quais as unidades familiares e suas organizações econômicas não estavam preparadas. Atrasos no pagamento e a descontinuidade no acesso ao programa criaram dificuldades adicionais para agricultores descapitalizados e demandaram novos esforços de reorganização das estratégias produtivas e de inserção mercantil¹¹.

LIÇÕES E NOVOS DESAFIOS

Foram muitas as lições aprendidas e muitas delas resultaram em mudanças nas normas, com ajustes na execução e nas formas de controle. A partir da experiência acumulada, do enraizamento, dos resultados alcançados e da legitimidade conquistada perante gestores públicos, consumidores e agricultores, o programa pode assumir novos desafios, especialmente no cenário atual de superação da fome e da miséria no Brasil. As possibilidades e as “necessidades da agricultura familiar” e “os problemas de insegurança alimentar não são mais os mesmos” de quando, há 12 anos, o programa foi criado (Campos e Bianchini, 2014, p. 21).

O Programa de Aquisição de Alimentos está sendo atualizado e aperfeiçoado para reforçar seu papel na estruturação de circuitos curtos de produção e consumo, de fortalecimento da produção diversificada e sustentável da agricultura familiar, criando as condições necessárias para ampliar seu alcance, inclusive com a incorporação efetiva dos povos e comunidades tradicionais¹². Busca-se uma “maior articulação e coordenação” com as políticas diferenciadas para a agricultura familiar, especialmente a assistência técnica e a extensão rural, e as de segurança alimentar “que qualifiquem e organizem a oferta (...) e a demanda” e que fortaleçam as cooperativas e associações, inclusive estimulando-as a incorporarem os muitos agricultores que ainda não fazem parte dessas organizações (Campos e Bianchini, 2014, p. 25).

Há um potencial de crescimento do programa, com a expansão para novos municípios e para um número maior de unidades familiares, dado pelo mer-

11. Schmitt *et al.* (2014, p. 168) identificaram essas e outras dificuldades para os beneficiários da reforma agrária acessarem o PAA.

12. Ver contribuições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/>.

cado institucional de compras de alimentos, que demandará um maior poder de articulação e organização econômica da agricultura familiar.

Para fortalecer e qualificar as organizações econômicas que fornecem para o PAA e para a alimentação escolar, apoiando ações de estruturação de circuitos locais e regionais de produção e operações de beneficiamento, processamento, armazenamento e comercialização, novas parcerias vêm sendo construídas, como as do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com a Conab, MDS e INCRA, além de serviços específicos de assistência técnica, voltados para a comercialização, contratados pelo MDA.

O PAA tem muito a contribuir para a promoção da produção sustentável, valorizando ainda mais a compra de produtos orgânicos, agroecológicos e da sociobiodiversidade; e para isso é importante contar com outras medidas para superar os desafios sanitários e de certificação.

Um avanço recente na adequação das normas sanitárias para a realidade do empreendimento familiar é a implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), no qual a inspeção ocorre de forma descentralizada e integrada por estados e municípios, que aderem ao sistema e adotam procedimentos equivalentes para garantir a inocuidade e a qualidade dos alimentos.

Outro avanço ilustrativo de adequação das normas à realidade da agricultura familiar foi a decisão da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) de considerar a cozinha como local de produção e permitir que profissionais da extensão rural possam responder pela responsabilidade técnica dos empreendimentos familiares. Outras adequações nas normas sobre produtos de origem animal e bebidas são necessárias para que se amplie a participação da agricultura familiar no mercado institucional, com queijos, pescados processados e polpas de frutas, por exemplo¹³.

Em sintonia com a nova agenda da gestão no tema da qualificação das compras públicas, que cada vez mais incorporam indicadores de sustentabilidade, há iniciativas em curso visando estimular os gestores a reconhecerem as aquisições da agricultura familiar como parte dessa agenda, conectando-se, assim,

13. Em 23 de junho de 2015 o MAPA divulgou a Instrução Normativa nº 16 que simplifica o procedimento para registro de agroindústrias familiares (regulamentação do art. 7º do SUASA) e outras deverão ser publicadas.

com a preocupação cada vez maior da população com a origem dos produtos e com as práticas sociais e ambientais dos sistemas de produção.

Uma atenção especial segue sendo dada ao tema do controle e da participação social. A flexibilidade para moldar-se ou se ajustar às diferentes realidades locais tem sido uma característica positiva do programa, mas ela “exige uma sociedade civil ativa e um maior controle social” para evitar distorções (Schmitt *et al.*, 2014, p. 180).

Há um potencial ainda a ser mais bem explorado do PAA como instrumento e aliado da política de educação alimentar e promoção de hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para combater o crescente problema da obesidade e da má alimentação, ocupando um maior espaço nos mercados públicos e privados ainda existentes.

O PAA pode, também, ser um instrumento ainda mais importante para dar um salto na organização da oferta da agricultura familiar, para que ela possa assumir um papel mais relevante no abastecimento alimentar dos equipamentos públicos e para atender à demanda das populações que vivem nas cidades médias e grandes.

Para além dos circuitos curtos, poderá sair da condição de fornecedora de uma parte pequena da oferta, em determinados períodos do ano, para se constituir, no longo prazo, na principal fornecedora dos equipamentos de segurança alimentar e nutricional (Campos e Bianchini, 2014, p. 22).

Um passo importante nesse sentido foi a recente decisão do governo federal de que 30% das compras de alimentos dos órgãos públicos federais –hospitais, restaurantes universitários, entre outros– deverão ser provenientes da agricultura familiar¹⁴.

A experiência brasileira no tema das compras públicas da agricultura familiar, que tem no Programa de Aquisição de Alimentos e no Programa de Alimentação Escolar suas principais expressões, já integra a agenda de cooperação Sul-Sul impulsionada pela parceria do Brasil com a FAO na América Latina e no Caribe e, também, na África. Faz parte, ainda, do Programa Regional

14. Decreto nº 8473, de 22 de junho de 2015.

de Intercâmbio sobre Compras Públicas da Agricultura Familiar, coordenado pela Reunião Especializada da Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), e que já está em sua segunda edição, incorporando outros países da região¹⁵.

Por fim, é bom lembrar que, para além da expansão das compras institucionais, e em especial do PAA, tanto no Brasil como nos demais países, há um imenso potencial de expansão da agricultura familiar no abastecimento alimentar, que envolve circuitos mais complexos e mercados privados, em especial nas grandes concentrações urbanas, que demandam o fortalecimento da organização econômica do setor, inclusive no âmbito agroindustrial.

MARCO LEGAL E DE REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. 2010. *Balanco de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos PAA*. Brasília, DF: MDS. (Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2010/balanco-de-avaliacao-da-execucao-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa-08.2010>. Acessado em 23/11/2015).

BRASIL. 2012. *Decreto nº 7 775*, 4 de julho de 2012. Regulamentação do PAA. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm. Acessado em 23/11/2015).

BRASIL. 2003. *Lei nº 10 696, de 2 de julho de 2003, art. 19*. Institui o PAA. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm. Acessado em 23/11/2015).

BRASIL. 2006. *Lei nº 11 326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm. Acessado em 23/11/2015).

BRASIL. 2011. *Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011*. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Acessado em 23/11/2015).

BRASIL. 2014. *Decreto nº 8 293, de 12 de agosto de 2014*. [Altera o Decreto no 7.775/2012].

15. Ver: FAO (2105); Sanches, Veloso e Ramirez (2014); portal PAA África, disponível em <http://www.paa-africa.org> (acessado em 23/11/2015); e portal Mercosul REAF, disponível em <http://www.reafmercosul.org> e acessado em 23/11/2015.

BRASIL. 2015. *Decreto nº 8473, de 22 de junho de 2015.* Estabelece, no âmbito da Administração Pública Federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm. Acessado em 23/11/2015).

CAMPOS, A. e BIANCHINI, V. . 2014. A agricultura familiar passou a ser uma prioridade de Estado. In: **MDS.** 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos.* Brasília, DF: MDS.

CONAB. Sem data. *Portal da CONAB. Agricultura Familiar.* (Disponível em <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125&t=2>. Acessado em 23/11/2015).

CONAB. 2015. *Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Legislação básica.* (Disponível em http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_12_07_17_25_57_livreto_paa_correta.pdf. Acessado em 23/11/2015).

DELGADO, C. C. et al. 2005. *Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar.* Brasília, DF: IPEA. (Texto para Discussão nº 1145).

FAO. 2015. *Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y experiencias.* Santiago, Chile: FAO. (Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i4902s.pdf>. Acessado em 23/11/2015).

GALINDO, E. P.; SAMBUICHI, R. H. R. e OLIVEIRA, M. A. C. 2014. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. In: **MDS.** 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos.* Brasília, DF: MDS. (p. 184-207)

MDA. Sem data. *Portal do MDA. PAA.* (Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa>. Acessado em 23/11/2015).

MDA. Sem data. *Tutorial SISPA – Passo a Passo.* (Disponível em <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa>. Acessado em 23/11/2015).

MDS. 2013. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos.* Brasília, DF: MDS. (Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/livroPAA10Anos.pdf. Acessado em 23/11/2015).

MDS. Sem data. *Portal do MDS. Compras governamentais.* (Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/compras-governamentais>. Acessado em 23/11/2015).

MDS. Sem data. *Portal PAA Data.* (Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura. Acessado em 23/11/2015).

MDS. 2014. *Programa de Aquisição de Alimentos. Manual Operativo*. [s.l.]: MDS/ SESAN. Fev. 2014. (Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manualPAA.pdf. Acessado em 23/11/2015).

MIELITZ, C. 2014. Dez anos do Programa de Aquisição de Alimentos e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: MDS. 2014. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS. (p. 58-73)

PORTO, S. I. *et al.* 2014. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política múltipla e inovadora. In: MDS. 2014. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS. (p. 34-57)

SANCHES, A.; VELOSO, N. e RAMÍREZ, A. 2014. Agricultura familiar y compras públicas: innovaciones en la agenda de la seguridad alimentaria y nutricional. In: SALCEDO, S. y GUZMÁN, L. *Agricultura familiar en América Latina y Caribe: recomendaciones de políticas*. Santiago, Chile: FAO. (p. 349-368). Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i3788s.pdf>. Acessado em 23/11/2015.

SCHMITT, C. J. *et al.* 2014. O Programa de Aquisição de Alimentos e assentamentos da reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. In MDS. 2014. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS. (p. 152-183)

SILIPRANDI, E. e CINTRÃO, R. 2014. As mulheres rurais e a diversidade de produtos do Programa de Aquisição de Alimentos. In: MDS. 2014. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS (p. 114-151)

SPAROVEK, G. *et al.* 2007. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – Região Nordeste. In: PAES-SOUSA, R. e VAITSMAN, J. (Orgs.). *Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*. Brasília, DF: MDS. (p. 62-64). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate nº 5).

TAKAGI, M., SANCHES, A. P. e GRAZIANO DA SILVA, J. 2014. PAA: um embaixador do Brasil na luta contra a fome. In MDS. 2014. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS. (p. 18-33)

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AGRICULTURA FAMILIAR

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constituiu um dos principais programas da estratégia Fome Zero e do Brasil Sem Miséria (BSM), por permitir integrar ações de segurança alimentar e nutricional, educação e inclusão produtiva da agricultura familiar.

Sua capilaridade permite que aproximadamente 42 milhões de crianças, jovens e adultos tenham garantido o consumo diário de 800 calorias, em todos os municípios do país, envolvendo, em 2014, mais de R\$ 3,8 bilhões de recursos do governo federal para o PNAE (FNDE, 2015a, p. 9).

Sua versatilidade possibilita o acesso das populações em estado de insegurança alimentar e a formação de hábitos saudáveis, contribuindo para combater o sobrepeso e a obesidade juvenil.

A exigência legal de aplicação de no mínimo 30% dos recursos descentralizados pelo governo federal para estados e municípios na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar fortalece a economia local e conecta as escolas com a produção de alimentos frescos e saudáveis.

Até chegar ao ponto em que se encontra atualmente a alimentação escolar no Brasil, a política pública de alimentação escolar percorreu uma longa trajetória de institucionalização associada à descentralização e alterações importantes no seu marco legal.

BREVE HISTÓRICO

A alimentação escolar foi implantada oficialmente no Brasil em 1955, com o nome de “Campanha de Merenda Escolar”. Até 1974 a ação governamental correspondia à distribuição de gêneros alimentícios para escolas em municípios carentes, contando com o apoio financeiro de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), e do governo dos Estados Unidos, mediante o programa de ajudar alimentar Alimentos para a Paz da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

No início dos anos 1970 foi criado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), voltado em sua fase inicial para “gestantes, nutrizes e crianças de até 7 anos da população de baixa renda e escolares de 7 a 14 anos”, que em 1976 “passou a ser financiado com recursos públicos alocados pelo então Ministério de Educação e Cultura (MEC)” (Avila *et al.*, 2014, p. 101).

A alteração do antigo nome para o atual, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), veio em 1979, mantendo-se a aquisição centralizada de produtos, via licitação pública, e sua distribuição para todo o país. Já nesse período existiam esforços para adequar os alimentos aos hábitos alimentares locais, com melhor aceitação pelos alunos.

Em 1986, a recém-criada Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) estimulou a descentralização, firmando convênios com os municípios, que passam a se responsabilizar pelo gerenciamento e pela aquisição de alimentos básicos *in natura* (Avila *et al.*, 2014, p. 102). Embora a descentralização tenha trazido benefícios, o programa “padeceu com a lentidão na liberação dos recursos [...]” e com a dificuldade na prestação de contas por parte dos municípios” (*Ibid.*).

Em 1988, a nova Constituição Federal brasileira reconheceu a suplementação de alimento escolar como um dever do Estado, juntamente com o fornecimento de material didático escolar, transporte e assistência à saúde.

Somente em 1994, com a Lei nº 8 913, o governo federal deixou de comprar e distribuir gêneros alimentares de forma centralizada e passou a transferir

recursos financeiros para que estados e municípios –definidos como executores– provessessem diretamente a alimentação aos seus alunos. A descentralização dos recursos para execução do programa foi condicionada à existência de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), com a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar sua utilização. Entretanto, as compras das unidades executoras seguiam fortemente marcadas por produtos de origem industrial, quase sempre processados ou ultraprocessados.

A consolidação da descentralização da execução do programa veio em 1998, “quando a transferência de recursos passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênio ou quaisquer outros instrumentos similares” (Triches, 2015, p. 188).

Em 2001, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que recebeu as atribuições da FAE quando esta foi extinta, transformou em obrigatórias as aquisições locais, sendo que pelo menos 70% dos recursos do governo federal deveriam ser destinados à compra de produtos básicos (não industrializados), respeitando os “hábitos alimentares locais” e a vocação agrícola regional (Medida Provisória nº 2 178-36, de 2001).

Entretanto, o padrão de aquisição centralizada não questionava a origem dos alimentos, sua qualidade e os efeitos de seu consumo sobre a saúde, e seguia a lógica de mercados autorregulados das cadeias longas de abastecimento (Triches, 2015, p. 182).

Além disso, o padrão da licitação pública vigente nesse período pressupunha que comprar de fornecedores com capacidade de venda em grande escala resultaria na diminuição do preço unitário dos alimentos. Em consequência, trabalhar com grandes volumes de produtos requeria uma rede de distribuição que somente fornecedores bem estruturados e especializados em atendimento de licitações públicas conseguem atender.

UM NOVO MARCO LEGAL

A partir de 2003, iniciou-se um amplo debate social em torno de uma estratégia pública que estimulasse simultaneamente a alimentação escolar saudável e a produção da agricultura familiar local, especialmente no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a exem-

plo do que ocorria no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criando novas conexões entre produção e consumo no sistema de abastecimento.

Nesse contexto, em 2006, uma resolução do FNDE estabeleceu os atuais princípios organizadores do programa: universalidade, respeito aos hábitos alimentares locais, equidade, descentralização e participação social para acompanhamento e controle das ações.

Diante das dificuldades para adquirir produtos da agricultura familiar por intermédio das licitações públicas tradicionais, alguns municípios passaram a utilizar o PAA para abastecer escolas e creches. Isso gerou laços de confiança entre fornecedores da agricultura familiar e gestores da alimentação escolar, e permitiu, também, que aqueles entendessem a complexidade do PNAE, em suas exigências e procedimentos.

A experiência do PAA, que já completava 6 anos de execução, foi fundamental para o redesenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar para abarcar os alimentos da agricultura familiar. As lições aprendidas com o PAA serviram não apenas para definir o novo desenho do programa, como também para que os mais diversos atores envolvidos entendessem o tamanho do novo desafio que era tornar-se fornecedor de produtos para a alimentação escolar.

O fato de os movimentos sociais da agricultura familiar já estarem habituados a tratar dos temas fiscais, de transporte e logística, de pesquisa de preços, de legislação sanitária permitiu discussões bastante qualificadas sobre as alterações a serem feitas no PNAE.

O Consea, já consolidado como espaço de diálogo na elaboração, no monitoramento e na participação social nas políticas públicas, havia acumulado grande aprendizado com as várias ações da estratégia Fome Zero, entre elas o PAA. Os órgãos governamentais, sobretudo da esfera federal, que participavam da gestão do PAA possuíam amplo acúmulo em torno dos limites e desafios legais impostos à criação de mercados de venda direta para agricultura familiar. Esse conjunto de experiências foi fundamental para a elaboração, pelo Consea, de uma proposta que foi encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional, e para sustentar uma forte mobilização das organizações sociais e de áreas do governo relacionadas ao tema. O resultado foi a aprovação da Lei

nº 11 947, de 2009, que ampliou o direito à alimentação escolar para toda a educação básica, que no Brasil abrange a creche, a pré-escola e os ensinos fundamental, médio e de jovens e adultos.

A participação social prosseguiu nas discussões com o FNDE para a regulamentação do programa¹ e com uma série de atividades de divulgação e capacitação de gestores de todos os estados brasileiros, visando a implementação do novo normativo. A dimensão intersetorial e de participação social do PNAE demandou o envolvimento de outros órgãos além do FNDE/MEC –como Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)–, do Consea e de organizações da agricultura familiar.

Com a nova lei estabeleceu-se um mecanismo de regulação estatal que definiu a compra direta simplificada da agricultura familiar para a alimentação escolar em nível nacional, mediante um novo instrumento denominado Chamada Pública. A lei estabeleceu, também, que, “do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas” (art. 14 da Lei nº 11 947/2009).

A Chamada Pública é um processo simplificado que permite dispensar o procedimento licitatório tradicional, “desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, [...] e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria” (§ 1.º do art. 14 da Lei nº 11 947/2009).

A lei prevê, ainda, uma salvaguarda ao gestor local em caso de dificuldade de aquisição da quantidade mínima de 30% da agricultura familiar em determinadas circunstâncias: impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; condições higiênico-sanitárias inadequadas (§ 2.º do art. 14 da Lei nº 11 947/2009).

1. Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Os resultados apareceram rapidamente. Com um ano de vigência do novo marco legal, 47,4% dos municípios já adquiriam produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, com um percentual médio de 22,7%, e, com três anos, já eram 67% dos municípios².

A nova legislação reforçou a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem como uma das diretrizes da alimentação escolar. Essa orientação é muito pertinente, tendo em vista o crescimento da obesidade e do sobrepeso, não somente entre os adultos, mas também entre as crianças brasileiras, em razão do consumo de alimentos não saudáveis, que pode levá-las a se tornarem adultos com hábitos alimentares inadequados e com elevados riscos à sua saúde (FAO, 2015, p. 8).

GESTÃO DO PNAE

A gestão do PNAE é responsabilidade do FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação. A execução é realizada pelos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais, responsáveis por garantir a oferta da alimentação escolar, inclusive pela contratação de nutricionistas e profissionais qualificados, bem como da infraestrutura necessária.

A característica de programa intersetorial demandou a criação de um comitê gestor formado pelo FNDE, pelo MDA, pelo MDS, pela Conab e pelo então Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), atualmente incorporado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A participação social na gestão dá-se em diferentes planos: no plano local, mediante a atuação dos conselhos de alimentação escolar no controle dos recursos transferidos e da qualidade da alimentação; e, no plano nacional, mediante o Grupo Consultivo do programa, formado por representantes do governo federal, de organizações da agricultura familiar e de conselhos nacionais³.

A fiscalização do programa também é feita pelos órgãos de controle interno, como a Controladoria-Geral da União (CGU), e de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público (MP).

2. Triches (2015, p. 192, 193) faz referência aos estudos de Saraiva *et al.* (2013) e Soares *et al.* (2013).

3. Para maiores informações sobre a atuação do Conselho de Alimentação Escolar, ver FNDE, 2015a.

Em 2015, o programa beneficiou 42,6 milhões de alunos nos 5 570 municípios brasileiros, universo formado pelos estudantes matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal, entidades filantrópicas e comunitárias. Os repasses do governo federal variam de R\$ 0,30 a R\$ 1,00 por aluno/dia, a depender da idade dos estudantes e do tempo diário de permanência na escola (Resolução nº 26 do FNDE, de 2013), e os alimentos adquiridos são principalmente lácteos e derivados, frutas, verduras, legumes, cereais e carnes.

Visando incentivar a boa execução do programa, a educação alimentar e nutricional, bem como a preparação de alimentos adequados, mais saborosos, saudáveis, adaptados à cultura local, são comuns os concursos para estimular bons desempenhos. Entre 2004 e 2014, por exemplo, o FNDE, em conjunto com a ONG Ação Fome Zero⁴, desenvolveu o concurso Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar. Esse prêmio tem o objetivo de estimular boas práticas de alimentação escolar e dar visibilidade a iniciativas locais e ao trabalho dos profissionais, contribuindo para que os recursos públicos previstos no PNAE sejam efetivamente gastos em alimentos de qualidade, na quantidade e regularidade necessárias ao desenvolvimento físico e intelectual dos alunos da rede pública de ensino brasileira.

Em 2015, comemorando 60 anos da alimentação escolar no país, o FNDE lançou o concurso “Melhores Receitas da Alimentação Escolar” para valorizar o papel das merendeiras e dos merendeiros na promoção de hábitos alimentares saudáveis.

AQUISIÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR

Há um conjunto de procedimentos normatizados que regulam as aquisições da agricultura familiar⁵. O primeiro passo para o agricultor familiar poder comercializar seus produtos junto ao PNAE é apresentar a Declaração de Aptidão ao Pronaf da sua unidade de produção (DAP física) ou a DAP das unidades dos integrantes do grupo ao qual pertence, ou ainda sua DAP Pessoa

4. A Ação Fome Zero é uma organização não governamental dedicada a apoiar as ações de combate à fome e foi grande parceira no início do Fome Zero.

5. Para maiores detalhes sobre os procedimentos de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, ver FNDE, 2015b.

Jurídica (DAP jurídica), no caso de organizações de agricultores familiares, como cooperativas e associações que tenham no mínimo 60% de associados agricultores familiares.

As propostas recebidas nas Chamadas Públicas são divididas em grupos: fornecedores locais, do território rural, do estado e do país. Os grupos locais têm a prioridade para aquisição, seguido pelos grupos territoriais, estaduais e, com menor prioridade, os grupos nacionais. Após selecionado o grupo, terão prioridade: 1.º) os assentamentos de reforma agrária, as comunidades indígenas e as comunidades quilombolas (não havendo prioridade entre esses três); 2.º) produtores de alimentos certificados como orgânicos ou agroecológicos; 3.º) fornecedores com DAP Jurídica; 4.º) grupos informais de agricultores com DAP física; e 5.º) agricultor familiar individual detentor de DAP física.

Os preços a serem pagos aos agricultores familiares devem corresponder aos vigentes no mercado local, priorizando pesquisas em feiras de agricultores familiares, acrescidas as despesas com fretes, embalagens, etc. Na impossibilidade de a pesquisa de preços ser realizada no mercado local, os preços devem ser coletados no território, estado ou país (nessa ordem). Também na impossibilidade de realização de pesquisa de preços dos produtos agroecológicos ou orgânicos, poderão ser acrescidos aos preços até 30% em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais. O limite de venda do agricultor familiar, ou proporcionalmente de suas organizações, é no máximo de R\$ 20 mil por DAP física/ano, para cada unidade executora do PNAE.

A avaliação da qualidade dos produtos comercializados deve ser realizada pela unidade executora a partir de três critérios: a) se atendem as especificações da chamada pública; b) se atendem ao teste de amostra, onde são qualificadas suas características sensoriais, realizados pelos nutricionistas; c) ter certificação sanitária. Para produtos diferentes do hábito alimentar local, um quarto critério é realizado: o teste de aceitabilidade entre os estudantes.

No quesito de certificação sanitária, todos os produtos de origem animal precisam ter o selo dos serviços de inspeção sanitária (municipal, estadual e federal) ou Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), coordenado pelo MAPA. Já os produtos de origem vegetal que passaram por algum tipo de processamento devem ter o aval da rede de vigilância sanitária

(estadual, regional ou municipal), coordenado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Somente os produtos de origem vegetal *in natura* não necessitam de avaliação sanitária.

Há, ainda, um conjunto de outras recomendações detalhadas que tratam dos aspectos nutricionais, do funcionamento do controle social e da gestão compartilhada com as comunidades⁶.

Outra atribuição da unidade executora é o recolhimento da Previdência Social e da contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), quando as compras são realizadas de produtores individuais ou grupos informais.

Para 2015, os recursos a serem investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar foram de R\$ 1,14 bilhão, que correspondem a 30% do orçamento total do PNAE para esse ano. Em 2014, o valor que deveria ser destinado às aquisições da agricultura familiar foi de R\$ 1,1 bilhão. Contudo, foram efetivamente aplicados R\$ 711 milhões (64% do previsto). Muitos municípios justificam o não cumprimento da obrigatoriedade pela dificuldade de localizar produtores aptos a abastecer o programa com a regularidade necessária.

REFERÊNCIA INTERNACIONAL

Ao estabelecer uma fração mínima para aquisições da agricultura familiar (30%), o governo federal garantiu uma inovação que tem se destacado como estratégica para muitos países no sentido de oferecer alimentação saudável, ao mesmo tempo que abriu um importante mercado institucional para agricultores familiares e suas organizações, possibilitando renda e inclusão social nas áreas rurais.

O êxito em sua implementação fez da experiência brasileira uma referência fundamental que, mediante intensa agenda de cooperação internacional coordenada pela FAO, tem contribuído com países latino-americanos e africanos interessados em ter programas de alimentação escolar capazes de promover o desenvolvimento socioeconômico para além de garantir a suplementação alimentar dos estudantes.

6. Para mais informações sobre as recomendações que integram o PNAE, ver FNDE, 2009.

Vários países da América Latina e do Caribe, a partir da agenda de cooperação Sul-Sul impulsionada pelo Brasil e pela FAO, criaram legislações específicas e constituíram ou fortaleceram programas voltados para estimular a participação da agricultura familiar na alimentação escolar⁷.

DESAFIOS

Mesmo com toda a experiência já adquirida ao longo dos anos, o PNAE enfrenta desafios importantes para que seus efeitos positivos possam se expressar. Há muito a ser feito para difundir e consolidar a compreensão dos benefícios para a saúde de uma alimentação saudável e da importância dos circuitos curtos para o desenvolvimento das regiões e o fortalecimento econômico da agricultura familiar e das comunidades rurais.

A decisão de implementar as compras da agricultura familiar implica novos desafios para a gestão pública municipal em diferentes áreas, pois ela se vê obrigada a adaptar os procedimentos anteriormente adotados na execução do programa. É necessário revisar o planejamento e os procedimentos operacionais de “logística de distribuição” dos alimentos nas escolas; mudar e flexibilizar os cardápios; reunir informações “sobre a produção da agricultura familiar local”; estabelecer novos padrões de relação com os agricultores e suas organizações (Triches, 2015, p. 193)

Há vários estudos que identificam e analisam as dificuldades para a agricultura familiar acessar esse mercado⁸. Entre outras barreiras e dificuldades estão: a falta de DAP; a ausência de formalização das associações e cooperativas; os custos de transação com logística, embalagem e custos administrativos; os preços baixos; a irregularidade da oferta; a ausência de padronização e certificação –importante no caso dos produtos orgânicos; e a inadequação das exigências sanitárias (Triches, 2015, p. 193,194).

Outros aspectos desafiadores são o abastecimento do programa nas grandes cidades, que demanda uma capacidade muito maior das organizações da agricultura familiar e uma flexibilização da prioridade dada à produção local; e

7. Mais informações sobre a agenda de cooperação Sul-Sul no tema das aquisições da agricultura familiar para a alimentação escolar, ver FAO, 2013 e 2015.

8. Triches (2015, p. 193) registra pesquisas realizadas por vários autores que abordam aspectos estruturais, operacionais e políticos das dificuldades encontradas pelos agricultores para acessar e permanecer nesse mercado.

a superação da “incongruência nas regiões entre o que é produzido e o que é demandado” (Triches, 2015, p. 194).

UM BALANÇO POSITIVO

A implementação do PNAE, ao mesmo tempo que ainda representa um desafio em muitas regiões brasileiras, demonstra que a agricultura familiar e suas organizações econômicas têm condições de atender grandes mercados consumidores, com regularidade e qualidade. Essa conquista e esse aprendizado permitem ampliar a participação da agricultura familiar brasileira no atendimento do mercado institucional de alimentos no Brasil, para além da alimentação escolar.

O PNAE extrapolou seus objetivos iniciais e constituiu-se em um programa basilar do sistema de segurança alimentar e nutricional em uma área-chave, e demonstra capacidade para “atuar como nucleador de ações integradas, concretizando a tão desejada intersectorialidade da segurança alimentar e nutricional” (Maluf, 2009, p. 3).

Sua “longa e ininterrupta trajetória”, abrangência, inovações, “interfaces e [...] intersectorialidade de seus objetivos” permitem considerar o PNAE como “um marco nas políticas públicas alimentares” (Triches, 2015, p. 181).

Além do efeito direto sobre os mercados de produtos da agricultura familiar, o PNAE, que é parte do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tem um importante efeito indireto em outros programas e ações, como é o caso do Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis no Brasil, a Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).

O atual desenho do PNAE decorreu de inovações na trajetória de aperfeiçoamento da alimentação escolar, especialmente com a descentralização e o novo processo de compras públicas, nos marcos da consolidação da política nacional de segurança alimentar e nutricional, e da existência de um conjunto de políticas diferenciadas de apoio à agricultura familiar, capazes de sustentar a oferta de alimentos.

O PNAE é um bom exemplo de um novo padrão de intervenção governamental, que valoriza a articulação de diversas políticas setoriais, o diálogo entre governo e sociedade civil e a coordenação entre as esferas de governo nacional, estadual e municipal. Algo que para se concretizar demanda mudanças no marco legal e nos procedimentos administrativos, e, especialmente, mudanças de concepção sobre o papel do Estado e sobre como devem ser as políticas públicas.

O programa ilustra, assim, as potencialidades da intervenção do Estado na reorganização de um campo importante do sistema agroalimentar e de determinadas relações de mercado a partir de uma estratégia intersetorial, que se dirige, simultaneamente e de forma integrada, à garantia do direito à alimentação adequada e ao desenvolvimento rural sustentável.

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVILA, M. L.; CALDAS, E. L. e AVILA, S. R. 2013. Coordenação e efeitos sinérgicos em políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS. (p. 96-113)

BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Artigo 208. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em 20/11/2015).

BRASIL. 1994. *Lei nº 8 913, de 12 de julho de 1994*. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. [Revogada pela Lei nº 11 947, de 16 de junho de 2009.]

BRASIL. 2009. *Lei nº 11 947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre a alimentação escolar e a obrigatoriedade de aquisições da agricultura familiar. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acessado em 20/11/2015).

BRASIL. 2001. *Medida Provisória nº 2 178-36, de 24 de agosto de 2001*. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar e outros. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2178-36.htm. Acessado em 20/11/2015).

FAO. 2013. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: estudio de caso en ocho países*. Programa de Cooperación Brasil-

-FAO Fortalecimento de Programas de Alimentação Escolar en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025. (Proyecto GCP/RLA/180/BRA).

FAO. 2015. *Fomento del modelo brasileño de alimentación escolar. Como utilizar la cooperación Sur Sur para compartir la experiencia del Brasil sobre alimentación escolar en América Latina y Caribe*. Santiago, Chile: FAO. (Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i4287s.pdf>. Acessado em 20/11/2015).

FNDE. 2009. *Referências nutricionais para o Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Documento final referente ao Grupo de Trabalho revisado pelo Centro de Referência. Brasília, DF: FNDE.

FNDE. 2013. *Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. (Disponível em https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC. Acessado em 2/1/2016).

FNDE. 2015a. *Cartilha Nacional do Programa de Alimentação Escolar*. Brasília, DF: FNDE. (Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/6820-cartilha-pnae-2015>. Acessado em 20/11/2015).

FNDE. 2015b. *Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar*. (Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>. Acessado em 2/1/2016).

MALUF, R. 2009. *Compras governamentais para a alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar*. Rio de Janeiro, RJ: OPPA/CPDA/UFRRJ (Boletim do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura - OPPA, nº 27, junho de 2009). (Disponível em http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_br027-06_20_09-renato_maluf.pdf. Acessado em 21/02/2016).

TRICHES, R. M. 2015. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, RS: UFRGS Editora. (p. 181-200)

CIDADANIA E AUTONOMIA PARA AS MULHERES RURAIS

As lutas das mulheres ganharam intensidade no processo de redemocratização do Brasil durante meados da década de 1980, quando suas reivindicações ganharam maior visibilidade na sociedade e geraram mudanças nos espaços público e privado, inclusive no meio rural.

A busca pelo seu reconhecimento como trabalhadoras, agricultoras e cidadãs incluiu tanto reivindicação de direitos econômicos e sociais, como demandas para serem aceitas como associadas nos sindicatos de trabalhadores rurais, pelo acesso à previdência social e à terra, entre outras. Nessa trajetória cresceu o questionamento da ideologia patriarcal, da ideia da supremacia do homem e de sua condição de representante da família, com a difusão da compreensão “de que a família não é uma unidade homogênea e está perpassada por conflitos e interesses de gênero, em particular marcados por uma relação de poder desigual entre homens e mulheres” (Faria, 2009, p. 25).

SUPERAR A INVISIBILIDADE

De forma geral, há uma situação de invisibilidade do trabalho da mulher no meio rural, de desigualdades na sua inserção produtiva e de esquecimento por parte das políticas públicas. Apesar de trabalharem nas roças, nos quintais, nas hortas e na criação de pequenos animais, essas atividades são vistas como “uma ajuda para a família”. Embora trabalhem nas esferas produtiva e repro-

dutiva, suas atividades não auferem renda, como a produção para o autoconsumo, logo, não têm o seu trabalho reconhecido e não têm o poder decisório sobre a unidade familiar e, por isso, contam com menos possibilidades para obter sua autonomia econômica (Butto, Hora e Dantas, 2014. p. 133).

A invisibilidade assenta-se na noção de que seu trabalho produtivo é uma extensão do trabalho doméstico, e na desvalorização do trabalho vinculado à reprodução. Algo que está presente de forma geral na situação das mulheres, mas que “fica realçado no meio rural devido ao peso do regime de trabalho familiar (trabalhadores familiares sem remuneração) e das atividades de autoconsumo” (Melo e Sabato, 2009, p. 35).

As mulheres rurais representam pouco menos da metade da população rural (48%) e eram mais de 14 milhões em 2013 (14% da população total do sexo feminino). Em 2010, 34,1% delas não possuíam rendimento, e a maior parte de sua renda era proveniente das transferências públicas dos programas sociais (IBGE, 2010). Mesmo nessas condições, as mulheres “contribuem, em média, com 42,4% do rendimento familiar no meio rural” e associado ao fato de que em 24,8% dos domicílios rurais a chefia familiar era feminina, fica evidente que elas têm assumido cada vez mais responsabilidades no grupo familiar, e que ações de inclusão produtiva, de geração de renda e de fortalecimento dos grupos de mulheres são fundamentais para o combate à fome e à pobreza (MDA/DPRMQ, 2015b, p. 2, 3).

Outros dados relevantes referem-se à redução da participação das mulheres ocupadas no meio rural no marco de uma redução global da ocupação agropecuária e o fato de que “o trabalho feminino é predominantemente não remunerado” e na produção para o autoconsumo, para as poucas que auferem rendas monetárias, estas são inferiores às recebidas pelos homens (Melo e Sabato, 2009, p. 43, 61, 106).

Essa situação explica a maior migração das mulheres jovens, que buscam nas áreas urbanas oportunidades de autonomia econômica e mais liberdade, contribuindo, assim, para o fenômeno da masculinização e do envelhecimento da população rural.

Nos anos recentes, mudanças significativas vêm ocorrendo a partir do fortalecimento dos movimentos e das organizações das mulheres rurais e de sua

atuação para que elas sejam consideradas sujeitos autônomos e não apenas parte de uma relação familiar, e, também, em função de um contexto mais favorável no governo federal “para a formulação e implementação de políticas públicas” dirigidas a elas “e para a afirmação de uma agenda feminista no desenvolvimento rural” (Butto, 2011, p. 14).

Parte das demandas das mulheres já resultou em mudanças, expressando o reconhecimento de direitos e a sua institucionalização como políticas públicas orientadas para a promoção da autonomia econômica.

Alguns resultados positivos dessas políticas já podem ser constatados, como a ampliação da participação das mulheres na reforma agrária, a diminuição da proporção de mulheres ocupadas sem remuneração, “a elevação real dos rendimentos” das mulheres rurais e o arrefecimento na migração feminina (Melo e Sabato, 2009, p. 43, 60).

A experiência recente no Brasil tem demonstrado que quando se alteram aspectos importantes de sua situação, como o acesso à documentação, à terra, ao crédito ou à educação, as mulheres aproveitam as oportunidades e buscam rapidamente alterar sua condição.

Mesmo com avanços no sentido da autonomia econômica, no trabalho doméstico e nos cuidados encontram-se as maiores resistências às mudanças. As mulheres continuam fazendo o trabalho doméstico e considerando-o como sua atribuição; os homens não se corresponsabilizam e não há uma estrutura adequada de serviços e equipamentos públicos que permitam socializar esse trabalho.

NOVAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A articulação entre políticas públicas e a perspectiva de gênero é recente no Brasil, e para isso foi fundamental reconhecer a existência das desigualdades e que as políticas têm impactos diferenciados sobre homens e mulheres. E, a partir dessa compreensão, decidir por uma nova diretriz de governo, que passasse a incidir sobre essas relações hierárquicas e de poder com “políticas públicas de igualdade com vistas à autonomia” (Soares, 2014, p. 49).

Um passo fundamental foi a criação de organismos governamentais específicos na administração pública federal, tanto de âmbito geral, com a criação da

Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM, atual Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos), quanto setorial, com o Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE) no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), depois transformado em Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ)¹, e comitês de gênero em vários ministérios.

Contando com estrutura, orçamento, equipes, programas e ações próprias voltadas para impulsionar e coordenar políticas públicas, esses organismos adotam a transversalidade como uma estratégia de ação intersetorial e intergovernamental para que as diferentes políticas incorporem a perspectiva da igualdade de gênero na sua formulação e implementação e considerem “as especificidades e demandas das mulheres” (Soares, 2014, p. 50). E isso se dá de forma combinada, com a adoção de políticas específicas dirigidas às mulheres e com o apoio a ações de fortalecimento das organizações e dos movimentos de mulheres.

A efetivação dessa estratégia tem demandado intenso diálogo social com os movimentos e as organizações de mulheres para acordar pautas específicas e compartilhar a gestão das políticas, a articulação com as esferas subnacionais, em função das responsabilidades compartilhadas entre a União, os estados e os municípios, e, ainda, a integração das ações dos vários ministérios.

De forma gradual e cumulativa vêm sendo criadas melhores condições para superar uma situação em que as mulheres não eram destinatárias específicas de políticas públicas e não participavam das instâncias de decisão.

Com base em amplo processo de consultas realizado nas conferências, que reúnem esferas de governo e organizações de mulheres, foram definidas diretrizes, eixos de ação e metas do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)², que são monitorados pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher, com apoio do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, e pelos comitês de gênero dos órgãos federais.

O Plano prevê diversas ações que possibilitam a individualização dos direitos, quebrando uma tradição “familista” que marcava a ação do Estado, e estimu-

1. Mais informações sobre a DPMRQ/MDA, ver <http://www.mda.gov.br>.

2. Mais informações sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, ver <http://www.obervatoriodegenero.gob.br/eixo/politicas-publicas/pnpm>.

lando a inserção das mulheres com autonomia na família, na economia e na participação social, inclusive no meio rural.

POLÍTICAS PARA AS MULHERES RURAIS

As mulheres rurais abarcam um conjunto diversificado de setores, entre os quais as agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, quilombolas, atingidas por barragens, pescadoras artesanais, extrativistas e indígenas, com suas especificidades, mas compartilhando desafios comuns para a construção de sua autonomia. Integram diversos movimentos e organizações de mulheres, como o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE), o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), ou estruturas específicas dentro de movimentos mistos, como é o caso da Secretaria de Mulheres da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), da Secretaria da Mulher Extrativista do Conselho Nacional de Populações Extrativistas (CNS), da Coordenação de Mulheres da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar (Fetraf), do Setor de Gênero do Movimento dos Sem-Terra (MST) e do Setor de Gênero do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Atuam para a superação das desigualdades em suas comunidades e organizações, coordenam jornadas de lutas próprias e conjuntas, com destaque para a Marcha das Margaridas³, e constroem alianças com outros setores do movimento feminista.

Em sintonia com a nova diretriz do governo federal, a construção de políticas para as mulheres rurais segue uma estratégia que prioriza o acesso à cidadania e a promoção da autonomia econômica, combinando a transversalidade em várias políticas setoriais com políticas específicas e a criação de novos arranjos institucionais, com novos instrumentos de participação e controle social (Butto, 2011, p. 17).

O diálogo está presente nas atividades de formulação das políticas, nas negociações decorrentes de mobilizações e, de forma regular e institucionalizada, no Comitê Permanente de Promoção da Igualdade do Conselho Nacional

3. A Marcha das Margaridas é uma mobilização nacional organizada pela Contag e reúne, a cada 4 anos, agricultoras familiares, trabalhadoras rurais, extrativistas, pescadoras, indígenas e quilombolas que tomam as ruas da capital federal para apresentar suas reivindicações e dialogar com o governo federal. Seu nome é uma homenagem à líder sindical Margarida Alves, assassinada em 1983, quando lutava pelos direitos dos trabalhadores rurais na Paraíba.

de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e nos comitês gestores das políticas do MDA.

De forma incremental, as mudanças nas políticas públicas foram sendo incorporadas nos Planos Plurianuais (PPA) do governo federal como ações específicas e transversais, sob responsabilidade do MDA e de outros ministérios, e com o aumento da dotação orçamentária. No caso do MDA, para o PPA 2004-2007, o orçamento destinado às políticas para as mulheres foi de R\$ 8 milhões, alocados no Programa de Gestão das Políticas de Desenvolvimento Agrário, vinculado à Secretaria Executiva (MDA, 2007). No PPA 2008-2011, foram executados cerca de R\$ 180 milhões, agora distribuídos em dois programas governamentais e com três ações orçamentárias específicas para as mulheres rurais (Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais, Organização Produtiva de Mulheres Rurais e Documentação da Trabalhadora Rural) (Butto, 2011, p. 17; MDA/DPMRQ, 2015a, p. 7).

No período de 2003 a 2013, as ações finalísticas executadas diretamente pela Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais envolveram mais de R\$ 300 milhões (MDA/DPMRQ, 2015a, p. 7). O orçamento executado pela Diretoria em 2015 foi de R\$ 16 milhões, ao qual se agregaram aportes de outras áreas do MDA e de outros ministérios (MDA/DPMRQ, comunicação pessoal, janeiro de 2016).

Um amplo conjunto de políticas vem sendo implementado para superar os limites para a conquista da autonomia econômica e da igualdade pelas mulheres do meio rural. De forma sintética, podem-se agrupar as políticas em três grandes áreas de atuação: garantir as precondições para o acesso às políticas públicas (documentação, cadastros, titulação da terra); ajustar as políticas às necessidades/demandas (ou às condições) das mulheres e criar novos instrumentos específicos (reforma agrária, crédito, assistência técnica e extensão rural, organização produtiva); e dar visibilidade para a situação de desigualdade e legitimar a agenda feminista (estatísticas, pesquisas).

ACESSO À DOCUMENTAÇÃO

Um dos principais problemas enfrentados pelas mulheres para poder acessar as políticas produtivas e as de Seguridade Social é a falta de documentos.

Diante das dificuldades para efetivar os direitos previdenciários conquistados em 1988, o acesso à documentação civil passou a ser uma reivindicação importante do sindicalismo rural e dos movimentos de mulheres rurais. Assim, foi lançada, em 1997, a campanha nacional “Nenhuma Trabalhadora Rural sem Documento”, que se desdobrava em atividades de mobilização e pressão sobre o Estado e iniciativas concretas de acesso aos documentos em mutirões. Nos anos 2000 esse tema passou a ser o primeiro item da pauta de reivindicações da Marcha das Margaridas.

A subdocumentação das mulheres rurais decorre do fato de os documentos serem emitidos por diferentes órgãos, com baixa capilaridade dos órgãos emissores, com diferentes requisitos, e de vários deles serem pagos. Além disso, as mulheres não percebiam o documento como um instrumento de identificação individual que lhes permitiria interagir com os espaços públicos, por exemplo, para acessar políticas; acreditavam que bastava que um da família fosse documentado (MDA/AEGRE, 2010, p. 7).

A pressão social, combinada com um trabalho de convencimento feito pelo MDA junto a diversos órgãos federais e estaduais responsáveis pela emissão dos documentos, resultou na criação do Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural (PNDTR), uma ação integrada para garantir o acesso gratuito aos documentos civis (Cédula de Identidade, Cadastro de Pessoa Física), trabalhistas e previdenciários (Carteira de Trabalho e Previdência Social), além de outros documentos necessários para acessar políticas sociais e produtivas, como a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)⁴, o registro no Cadastro Único de Políticas Sociais (CadÚnico)⁵, o Bloco de Notas da Produtora e o registro Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (MDA/DPMRQ, 2015a, p. 20).

O Programa realiza mutirões itinerantes nas próprias comunidades rurais, próximo das moradias. Além da emissão dos documentos, ocorrem atividades de divulgação das políticas de interesse das mulheres rurais, e até o próprio acesso a algumas delas, acompanhadas de “ações recreativas para as crianças” (MDA/DPRMQ, 2015b, p. 3).

4. Mais informações sobre a DAP ver, nessa publicação, o texto “Identificação e registro da agricultura familiar”.

5. Sobre o CadÚnico ver, nessa publicação, o texto “Inclusão produtiva e transferência de renda na superação da pobreza rural”.

Os mutirões contam com uma equipe estadual e com infraestrutura própria e exclusiva, formada por computadores, máquinas fotográficas e veículos, com destaque para os ônibus especialmente equipados para funcionar como unidades móveis, chamados “Expresso da Cidadã”, que atualmente são 22 (MDA/DPMRQ, 2015a, p. 20). Mais recentemente, para ampliar o atendimento às populações ribeirinhas na região Amazônica, foram incorporadas embarcações –unidades móveis fluviais–, por intermédio de parceria com a Marinha do Brasil. Nem todos os mutirões ofertam os mesmos serviços, e essa variação decorre da maior ou menor “capacidade de articulação” em cada estado (*Ibid*, p. 20).

O programa, que conta com normatização própria, é coordenado pelo MDA e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e sua gestão é feita pelo Comitê Gestor Nacional e pelos Comitês Estaduais, que funcionam como instâncias de planejamento e articulação dos órgãos públicos federais (das áreas de Justiça, Seguridade Social, Fazenda/Receita Federal, Trabalho, Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Políticas para as Mulheres), estaduais (Fazenda, Segurança Pública, Políticas para as Mulheres) e municipais, e com os agentes financeiros (Banco do Nordeste e Caixa Econômica Federal), garantida a participação de representantes dos movimentos e organizações de mulheres⁶ (MDA/DPMRQ, 2015a, p. 19).

Desde 2004 foram realizados 6.500 mutirões, beneficiando cerca de 1,5 milhões de mulheres rurais com a emissão de quase 3 milhões de documentos (MDA/DPMRQ, comunicação pessoal, janeiro 2015).

SUJEITOS E BENEFICIÁRIAS

Mas ter documentos não é condição suficiente para as mulheres conseguirem acessar diretamente as políticas públicas. Foi preciso reorientar a gestão pública para garantir que as mulheres fossem, de fato, reconhecidas como sujeitos de direitos e beneficiárias diretas das políticas, independentemente de sua condição civil, ou seja, sem a mediação dos homens. Para isso foi necessária –e segue sendo– muita pressão e persistência para superar a resistência de gestores e incluir as mulheres nos diferentes cadastros ou formulários como titulares, e não mais como cônjuge.

6. Norma Conjunta de Execução MDA/INCRA nº 1, de 22 de fevereiro de 2007.

A dupla titularidade da terra na reforma agrária e no registro da agricultura familiar (DAP) garantiu o direito de as mulheres serem protagonistas e beneficiárias diretas em vários programas e políticas de inclusão produtiva (crédito, assistência técnica, comercialização), de habitação e de seguro. Em 2012, 68% das DAP já tinham a dupla titularidade.

A trilha para o acesso aos direitos ganhou um importante reforço com a incorporação de estratégias e metas específicas para mulheres rurais em diversos programas e planos nacionais nas áreas de Segurança Alimentar e Nutricional, Agroecologia e Produção de Orgânicos e no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural e Solidário, além do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Outro avanço foi a ampliação da participação das mulheres e suas organizações em espaços de tomada de decisão, de gestão e de monitoramento das políticas públicas, como comitês gestores, grupos de trabalho técnicos e fóruns setoriais.

PRONAF MULHER E FOMENTO

Um dos temas mais demandados e mais debatidos no governo e com os movimentos de mulheres foi o acesso ao crédito rural para o financiamento da produção. As dificuldades para acessá-lo decorriam da situação subordinada das mulheres e da inadequação dos instrumentos. Além dos problemas relacionados à falta de documentação e de não constarem como titulares dos cadastros, as mulheres têm receio de assumir dívidas, não contam com assistência técnica que as apoiem na execução dos projetos de financiamento e se restringem aos circuitos locais de comercialização.

Para conseguir acessar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)⁷, crédito diferenciado para custeio e investimento para a agricultura familiar com juros subsidiados, a principal demanda era por uma linha especial independente do grupo familiar e com mecanismos facilitados de obtenção e pagamento. A partir de negociações e mobilizações foi criado o Pronaf Mulher, que começou com um sobreteto de 50% sobre o valor total do crédito disponível para a unidade familiar a ser destinado para atividades agrícolas e não agrícolas, mas restrito a unidades familiares com rendas mais altas.

7. Sobre as linhas e a operação de Pronaf ver, em essa publicação, o texto “Crédito e garantia de renda para a agricultura familiar”.

A partir das discussões realizadas no Grupo de Trabalho sobre Gênero e Crédito, o Pronaf Mulher transformou-se em uma linha específica de crédito para investimento, independente do crédito contratado pela unidade familiar, e seu escopo foi ampliado para que as mulheres de todas as faixas de renda pudessem acessá-lo. Atualmente, os juros variam de 2,5% a 5,5% ao ano em função da faixa de renda. De 2003 a 2014 já foram realizados mais de 42 mil contratos, com investimentos de 359 milhões de reais.

As mulheres ampliaram sua participação, também, nas demais linhas de crédito do Pronaf. No Plano Safra 2013/2014 as mulheres realizaram mais de 515 mil contratos, representando 27% do total dos contratos. Um destaque deve ser dado à participação das mulheres no microcrédito produtivo (investimentos de até R\$ 4 mil, juros de 0,5% ao ano e bônus de adimplência de 25%), que chega a 47% do total das operações.

Uma estratégia específica foi montada para atender as agricultoras na condição de extrema pobreza, com acompanhamento técnico continuado e individualizado e projetos voltados para a produção de alimentos e geração de renda no plano Brasil Sem Miséria (BSM)⁸. Para viabilizar seus projetos produtivos, as mulheres recebem e administram recursos não reembolsáveis no valor total de R\$ 3 mil, que são acessados em parcelas, por meio do cartão do programa Bolsa Família. Já foram beneficiadas aproximadamente 138 mil famílias chefiadas por mulheres⁹.

Nessa trajetória foi preciso superar as resistências e interpretações restritivas dos agentes financeiros, padronizar o entendimento e capacitar os funcionários e pactuar compromissos entre o governo federal, bancos e movimentos sociais para estimular, facilitar e, assim, conseguir ampliar o acesso das mulheres ao crédito.

ATER PARA MULHERES

Outra demanda importante era para que as mulheres e suas organizações contassem com serviços específicos de assistência técnica e extensão rural (ATER)¹⁰. Participaram da construção da Política Nacional de ATER e, além de contribuições para a definição de suas diretrizes, as mulheres conquistaram, inicialmente, percentuais mínimos do montante de valores aplicados e, depois, a paridade no atendimento em todo serviço contratado, e um mínimo de 30% de mulheres nas equipes técnicas da ATER Agroecologia, combinada com a oferta de serviços

8. Sobre o plano Brasil sem Miséria ver, nessa publicação, o texto “Inclusão produtiva e transferência de renda na superação da pobreza rural”.

9. Para uma análise das ações dirigidas às mulheres rurais no Brasil sem Miséria, ver Mendonça *et al.* (2015).

10 Mais informações sobre os serviços de assistência técnica ver, em essa publicação, o texto “Pesquisa e extensão rural para a agricultura familiar”.

exclusivos dirigidos a elas. Para garantir e qualificar esse serviço, foi fundamental o desenvolvimento de abordagens e metodologias apropriadas, que permitissem aos técnicos reconhecer o trabalho das mulheres e que os orientassem sobre a forma apropriada para apoiar os projetos produtivos e ações de comercialização. As especificações definidas pelo governo federal para a prestação dos serviços de ATER têm contribuído para uma composição mais equilibrada nas equipes contratadas e para um crescimento no número de mulheres atendidas, que chegaram, em 2014, a 56% do total de beneficiários.

APOIAR A ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA

A partir de avanços nos desenhos das políticas agrícolas diferenciadas para a agricultura familiar e da consolidação da agenda de políticas para as mulheres rurais no governo federal, foi possível partir para uma ação intersetorial mais abrangente de fortalecimento das suas atividades produtivas e de estímulo à organização de grupos produtivos, o Programa Interministerial de Organização Produtiva de Mulheres Rurais¹¹.

Respondia-se, assim, a uma demanda dos movimentos de mulheres nas mobilizações da Marcha das Margaridas para que fosse criado “um programa nacional de valorização e melhoria da qualidade da produção das mulheres”, que desse visibilidade e reconhecimento ao seu trabalho e ao seu protagonismo, priorizando “grupos e redes produtivas” com “importante papel transformador das relações de poder constituídas na unidade familiar” (Butto, 2011, p. 23, 24).

O Programa é coordenado pela DPMRQ/MDA e sua gestão se dá num comitê intersetorial, com a participação das diversas organizações e movimentos de mulheres (MDA/DPMRQ, 2015a, p. 37). Permite integrar a atuação do MDA com a de outras áreas do governo federal (desenvolvimento social, pesca, trabalho e emprego, etc.), abrangendo ações de fomento (destinação de recurso não reembolsável) à produção, agregação de valor, capacitação para gestão e comercialização, incluindo o apoio à participação em feiras locais e nacionais. Diante da importância da comercialização para o aumento da renda das produtoras rurais, há ações específicas para ampliar a participação

11. Portaria Interministerial MDA nº 2, de 24 de setembro de 2008. Mais informações sobre o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, ver <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpmerg/sobre-o-programa>.

dos grupos e das associações de mulheres nos programas de compras públicas (PAA, PNAE)¹². No período de 2008 a 2013 foram alocados R\$ 50 milhões, beneficiando mais de 230 mil mulheres (*Ibid*, p. 39).

ACESSO À TERRA

Um tema central para a autonomia econômica das mulheres rurais é o acesso à terra. Também nesse tema há uma imensa desigualdade entre homens e mulheres, que, em geral, é reproduzida nos programas de reforma agrária. O Estado reproduzia “a lógica de exclusão, ao tomar como unidade de referência de planejamento e de ação o grupo familiar e, em especial, ao escolher o ‘chefe de família’ como interlocutor” (Butto e Hora, 2010, p. 22). O homem escolhido como interlocutor, tratado como o chefe ou o titular do direito, e a mulher aparecia apenas como cônjuge .

Para enfrentar essa situação, o II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003) estabeleceu medidas específicas dirigidas às mulheres rurais e iniciou a efetivação do seu direito à terra, independentemente da sua condição civil, previsto na Constituição Federal de 1988, mas nunca efetivado¹³. Era preciso modificar os procedimentos administrativos de inscrição, seleção e destinação das terras.

Uma mudança normativa¹⁴ “tornou obrigatória a titulação conjunta para os lotes de assentamentos constituídos por um casal em situação de casamento ou união estável” e previu que no caso de separação o lote ficaria “com a mulher, desde que ela tenha a guarda dos filhos” (Butto e Hora, 2010, p. 28). Além disso, “o cadastro dos/as candidatos/as à seleção para os assentamentos da reforma agrária, o contrato de concessão de uso e o título definitivo da propriedade da terra foram alterados para efetivar a titulação conjunta obrigatória” e priorizar as mulheres chefes de família, exigindo-se das famílias a declaração obrigatória da condição civil. Criou-se, ainda, a Certidão da Mulher Beneficiária da Reforma Agrária para facilitar a requisição de seus di-

12. Mais informações sobre os programas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar ver, em essa publicação, os textos “Aquisição de alimentos da agricultura familiar” e “Alimentação escolar e agricultura familiar”.

13. A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabeleceu que “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil” (art. 189). Ver II Plano Nacional de Reforma Agrária (Disponível em http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf. Acessado em 29/11/2015).

14. Portaria do Inbra nº 981/2003, de 2 de outubro de 2003.

reitos juntos aos demais órgãos federais, que condicionavam o acesso à comprovação da posse da terra (Butto e Hora, 2010, p. 29)¹⁵.

Essas mudanças produziram resultados rapidamente. Em 2003, apenas 13,6% do total de beneficiários da reforma agrária eram mulheres; em 2013, essa participação subiu para 72%, e a das mulheres chefes de família passaram de 13% para 23% no mesmo período (Hora e Butto, 2014, p. 30).

Uma prioridade vem sendo dada à participação das mulheres na elaboração de planos de desenvolvimento dos assentamentos, envolvendo a gestão produtiva e definições sobre infraestrutura social. Para fortalecer os projetos produtivos das mulheres, o ciclo de instalação do assentamento passou a prever uma linha de crédito especial (Fomento Mulher – antes denominado Apoio Mulher) de até R\$ 3 mil, com taxas de juros de 0,5% ao ano, bônus de 80% e um ano para pagar, para serem investidos em atividades agrícola e não agrícolas, nos quintais ou em outros projetos. O acesso é feito mediante cartão bancário em nome da mulher. Isso resultou em incremento na renda familiar e contribuiu para a segurança alimentar da família e do assentamento, criando melhores condições para a autonomia das mulheres rurais.

Uma luta importante ainda em curso é para conquistar o livre acesso das mulheres quebradeiras de coco aos babaçuais, garantindo o acesso e o usufruto desses territórios com atividades que geram renda e contribuem para a conservação da biodiversidade. Em alguns poucos municípios foram aprovadas leis de livre acesso, e uma proposta de lei federal para garantir esse direito encontra dificuldades para ser aprovada pelo Congresso Nacional.

Na política de desenvolvimento territorial, a prioridade da agenda feminista foi estimular a participação com a constituição de comitês territoriais de mulheres, atividades de formação e de articulação para a efetivação de políticas para as mulheres.

Nos temas relevantes do apoio à socialização dos cuidados e da educação infantil, entendida como direito das crianças e das mulheres, as iniciativas ainda estão em fase de consolidação e os principais desafios residem na construção de critérios capazes de expandir e adequar os serviços (MDA/DPMRQ, 2015a). A

15. Todas essas alterações constam da Instrução Normativa Incra nº 38/2007, de 13 de março de 2007.

prioridade tem sido incidir na construção de políticas de educação infantil no âmbito do Ministério da Educação (Brasil, 2014) e a inclusão da recreação infantil nas atividades coletivas de assistência técnica e nos mutirões do Programa de Documentação¹⁶.

ESTATÍSTICAS SOBRE AS MULHERES RURAIS

Outra área de atuação das políticas para as mulheres refere-se às ações para dar visibilidade às desigualdades e para legitimar a agenda feminista no desenvolvimento rural. Apenas recentemente é que passaram a ser produzidas estatísticas oficiais sobre as mulheres rurais, incorporando as relações de gênero nos instrumentos de coleta, nas categorias que organizam os dados e na análise de seus resultados, apesar de isso ser parte de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A produção de estatísticas e a realização de estudos sob uma perspectiva de gênero têm sido fundamentais para dar visibilidade às mulheres rurais e às situações de desigualdade, para revelar a importância das atividades econômicas realizadas por elas, para subsidiar e legitimar a criação de novas políticas públicas e o seu monitoramento e fortalecer a agenda feminista.

Melhorias nas coletas de dados e nos procedimentos de pesquisa no Censo Agropecuário e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) permitiram revelar, ainda de forma parcial, quantas e quem são as mulheres rurais, captar suas formas de viver e produzir, as atividades específicas realizadas nos estabelecimentos rurais e o uso do tempo em atividades domésticas e de cuidados. Para isso foi necessário um longo trabalho de convencimento até conseguir incluir questões específicas e a desagregação, por sexo, de todas as variáveis levantadas, essencial para revelar as situações distintas de homens e mulheres. Uma conquista importante foi considerar o conceito de trabalho para o autoconsumo e a autoconstrução e novos avanços poderão advir com o reconhecimento dos “afazeres domésticos como um fato econômico” (Faria, 2009, p. 20) e ao se considerar o trabalho doméstico “como um trabalho não remunerado, e não mais uma inatividade econômica”, são outras das principais mudanças conquistadas (Bruschini, 2006, p. 351 *apud* Faria 2009, p. 20).

16. Sobre as atividades do Grupo de Trabalho Interministerial para a educação infantil no campo, ver Brasil (2014).

O Censo Agropecuário de 2006 perguntou, pela primeira vez, o sexo do responsável pelo estabelecimento agropecuário. Isso permitiu identificar que as mulheres representavam 12,68% do total de estabelecimentos e, no universo da agricultura familiar, as mulheres eram responsáveis por cerca de 600 mil estabelecimentos (13,7%). Novos avanços são esperados para o próximo Censo Agropecuário, previsto para captar dados de 2016, como o registro dos estabelecimentos que são dirigidos por mais de um produtor, como um casal, a ampliação da lista de atividades realizadas e as informações sobre todas as pessoas que vivem no estabelecimento.

Em paralelo ao tema das estatísticas oficiais há iniciativas voltadas para estimular o pensamento crítico sobre as práticas de promoção da igualdade e dar visibilidade às lutas das mulheres. O Prêmio Margarida Alves de Estudos Rurais e Gênero, realizado em parceria com associações acadêmicas (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS, Associação Brasileira de Antropologia - ABA, Sociedade Brasileira de Sociologia - SBS, Rede de Estudos Rurais), valoriza a produção acadêmica, com artigos e pesquisas, e a produção das próprias mulheres rurais, com relatos e memórias.

A CAMINHO DA PARIDADE

A evolução no desenho das políticas públicas revela uma transição em curso, em alguns setores, da perspectiva de cotas para as mulheres para a participação com paridade. Um marco nesse sentido foi a II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2013), que, de forma inédita no Brasil, contou com paridade de gênero, ou seja, metade da delegação era formada por homens e metade por mulheres (metade delegadas, metade delegados).

Várias das propostas aprovadas nessa Conferência para garantir direitos às mulheres ilustram essa nova perspectiva –paridade na composição dos colegiados territoriais e dos conselhos; paridade do público a ser atendido e na composição das equipes de ATER–, e outras seguem reforçando a importância de cotas na alocação dos recursos e no público beneficiário.

As conquistas têm sido graduais e parciais, mas cumulativas. Essa Conferência paritária, por exemplo, foi precedida por uma em que havia uma cota

mínima de participação de mulheres de 30%. A contratação dos serviços de ATER passou a valorizar a experiência de trabalho com mulheres rurais na qualificação das entidades e incluiu contratos específicos para as mulheres, além de priorizá-las nos contratos de ATER para agroecologia, que envolvem um público misto, em que é obrigatório que metade dos beneficiários sejam mulheres e que 30% dos recursos sejam destinados para serviços dirigidos às mulheres. No Programa de Aquisição de Alimentos, a cota mínima obrigatória na modalidade compra com doação simultânea de 40% já foi superada em 2014, quando chegou a 41%¹⁷.

UMA AGENDA INTERNACIONAL

A experiência brasileira irradiou e tem impulsionado a agenda das mulheres na Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul, com avanços importantes “para além dos compromissos internacionais assumidos em conferências do sistema das Nações Unidas” que “dialogam com novos temas, impulsionados por fóruns internacionais da sociedade civil e do movimento de mulheres em defesa da soberania alimentar” (Butto e Hora, 2012, p. 29-30).

Atividades de diálogo político e de cooperação, associadas a um programa regional de gênero, resultaram na criação de organismos públicos específicos e em novas políticas públicas nos países, e levaram à aprovação pelo Mercosul de recomendações de diretrizes para as políticas dirigidas à promoção da igualdade e da autonomia das mulheres rurais. Informes específicos sobre o acesso das mulheres à terra e sobre sua participação nos registros da agricultura familiar permitem monitorar as dificuldades ainda existentes e construir iniciativas solidárias visando a sua superação¹⁸.

Os avanços na agenda de gênero do Mercosul têm contribuído com a sua expansão em âmbito continental, com destaque para a Conferência de Mulheres Rurais da América Latina e Caribe, realizada em Brasília, em 2014, e para iniciativas na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)¹⁹.

17. Ver, nessa publicação, o texto “Aquisição de alimentos da agricultura familiar”.

18. Para mais informações sobre a agenda de gênero e as políticas para as mulheres rurais no Mercosul, ver MDA (2006) e Butto e Hora (2012).

19. Conferência sobre Mulheres Rurais da América Latina e Caribe no Ano Internacional da Agricultura Familiar 2014. (Disponível em http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/Declaracion_de_Brasilia_AIAF_2014_final.pdf. Acessado em 29/11/2015.)

A combinação da auto-organização das mulheres rurais e suas lutas com a atuação dos organismos governamentais específicos de políticas para as mulheres tem cumprido um papel fundamental na organização, consolidação e ampliação de uma agenda feminista no desenvolvimento rural e na ampliação do escopo, do poder de articulação e de implementação de políticas setoriais, que vão incorporando, cada vez mais, a transversalidade de gênero, com destaque para a efetivação de cotas de atendimento e de aplicação de recursos específicos.

CONQUISTAS E DESAFIOS

Algumas reivindicações importantes dos movimentos de mulheres rurais foram reconhecidas e institucionalizadas como políticas públicas, e novos espaços de diálogo e participação na gestão pública foram conquistados. A valorização dos quintais contribuiu para revelar e realçar o trabalho das mulheres, que cumprem uma função importante na diversificação da produção, na valorização de hábitos alimentares regionais e na segurança alimentar das unidades familiares. Ressalta-se, também, a relação entre gênero e agroecologia, com destaque para o trabalho das mulheres na conservação da biodiversidade.

A experiência das mulheres tem contribuído para reforçar a importância de se ampliar a visão do que é econômico para além do mercado e sobre suas práticas organizativas e produtivas, especialmente as constituídas em grupos e redes, que permitem debater princípios da economia feminista e solidária e da agroecologia.

Em que pese a esses avanços, permanecem desafios para a conquista da igualdade e da autonomia econômica. Há muito a ser feito para ampliar a oferta de serviços públicos (saúde, educação, habitação, saneamento, energia elétrica), algo que impacta especialmente a vida das mulheres, na medida em que são as mais afetadas pela baixa cobertura e por sua responsabilidade quase exclusiva no trabalho de cuidados da família.

Um limite importante a ser enfrentado é o fato de as políticas de fortalecimento da agricultura familiar dirigirem-se à família como uma unidade, priorizando o acesso dessa unidade às políticas, aos serviços e aos recursos, de forma a criar as condições para que as agricultoras sejam consideradas como

indivíduos, com seus projetos e desejos, que são negociados na família e na comunidade, mas que merecem ter expressão e realização próprias.

As políticas públicas de fortalecimento da autonomia das produtoras têm um caráter contra-hegemônico e ainda precisam ganhar a escala e a integração necessária para que possam fazer frente às dinâmicas mais estruturais da agropecuária e do desenvolvimento rural, que reproduzem e reforçam, com formas renovadas, a desigualdade e a subordinação das mulheres.

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. 2014. Grupo de Trabalho Interministerial para a Educação Infantil no Campo. *Educação Infantil do Campo: proposta para a expansão da política.* (mimeo.)

BRUSCHINI, C. 2006. Trabalho doméstico: inatividade econômica ou trabalho não remunerado? *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 331-353, jul./dez. 2006.

BUTTO, A. 2011. Políticas para as mulheres rurais: autonomia e cidadania. In: **BUTTO, A. e DANTAS, I.** (Orgs.). *Autonomia e cidadania: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural.* Brasília, DF: MDA. (p. 11-34).

BUTTO, A. e HORA, K. 2010. Mulheres e reforma agrária no Brasil. In: **LOPES, A. L. e BUTTO, A.** (Orgs.). 2010. *Mulheres na reforma agrária: a experiência recente no Brasil.* Brasília, DF: MDA. (p. 19-38) (NEAD Debate 14). (Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204232-74145-1t_Mulheres_na_Reforma_A-1046705.pdf. Acessado em 25/11/2015).

BUTTO, A. e HORA, K. 2012. Políticas para as mulheres rurais no Mercosul. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília, p. 29-43, junho de 2012 (Edição Especial “Desenvolvimento sustentável e igualdade de gênero”). (Disponível em <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes>. Acessado em 25/11/2015).

BUTTO, A.; HORA, K. e DANTAS, I. 2014. Políticas para as mulheres rurais: uma história de 10 anos. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília, ano 4, nº 5. p. 130-140. (Edição Especial “10 anos da SPM”). (Disponível em <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes>. Acessado em 25/11/2015).

FARIA, N. 2009. Economia feminista e agenda de luta das mulheres no meio rural. In: BUTTO, A. (Org.). *Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres*. Brasília, DF: MDA. (p. 11-28). (Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/Livro_Estatisticas_Rurais_e_Economia_Feminista_0.pdf).

HORA, K. e BUTTO, A. 2014. Políticas públicas para mulheres rurais no contexto dos Territórios da Cidadania. In: BUTTO, A. *et al.* (Orgs.). *Mulheres rurais e autonomia: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania*. Brasília, DF: MDA.

IBGE. 2010. *Censo Demográfico: 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE.

INCRA. 2007. *Instrução Normativa INCRA nº 38, de 13 de março de 2007*. Dispõe sobre normas do INCRA para efetivar o direito das trabalhadoras rurais ao Programa Nacional de Reforma Agrária. (Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in38_130307.pdf. Acessado em 29/11/2015).

INCRA. 2003. *Portaria INCRA nº 981, de 2 de outubro de 2003*. Altera a Norma de Execução SDA nº 29, de 2002. (Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=185200>. Acessado em 29/11/2015).

MDA. Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia. 2010. Documentação da Trabalhadora Rural. *Cadernos de Formação*. Brasília, DF: MDA.

MDA. Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais. 2015a. *Relatório Balanço 2011-2014*. Brasília, DF: MDA.

MDA. Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais. 2015b. *Políticas para as mulheres rurais*. Brasília, DF: MDA.

MDA. 2006. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul*. Brasília, DF: MDA. (NEAD Debate 9).

MDA. 2007. *Políticas para as trabalhadoras rurais: relatório de gestão do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do MDA/INCRA*. Brasília, DF: MDA.

MDA. 2007. *Norma Conjunta de Execução MDA/INCRA nº 1, de 22 de fevereiro de 2007* Estabelece procedimentos referentes ao Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural. Diário Oficial da União, nº 39, Seção 1, 27 de fevereiro de 2007, p. 211-213.

MDA. 2008. *Portaria Interministerial MDA nº 2, de 24 de setembro de 2008*. Institui o Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais. Diário Oficial da União, nº 186, Seção 1, 25 de setembro de 2008, p. 74-75

MDA. Sem data. *Portal MDA/Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais (DPMR)*. (Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpmr/apresenta%C3%A7%C3%A3o>. Acessado em 29/11/2015).

MELO, H. P. e SABATO, A. D. 2009. Gênero e trabalho rural. In: BUTTO, A. (Org.). *Estatísticas rurais e a economia feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres*. Brasília, DF: MDA. (p. 31-122). (Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/Livro_Estatisticas_Rurais_e_Economia_Feminista_0.pdf. Acessado em 29/11/2015)

MENDONÇA, L. *et al.* 2015. A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza. In: MELO, J. *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília, DF: MDS. (p. 50-69). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 23).

MERCOSUL. 2014. *Decisão GMC nº 08, de 13 de maio de 2014*. Diretrizes da Política de Igualdade de Gênero do Mercosul. (Disponível em http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5941/1/p._dec_08-14_pt_diretrizes_politica_igual_genero_rmaam.pdf. Acessado em 29/11/2015).

MERCOSUL. 2008. *Recomendação GMC nº 06, de 15 de dezembro de 2008*. Diretrizes para a Igualdade de Gênero em Políticas Públicas para a Agricultura Familiar. (Disponível em <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1466/2/innova.front/recomendaciones-2008>. Acessado em 29/11/2015).

SOARES, V. 2014. Organismos governamentais de políticas para as mulheres – avanços e desafios. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília, ano 4, nº 5, p. 46-59. (Edição Especial “10 anos da SPM”). (Disponível em <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes>. Acessado em 25/11/2015)

SPM. *Portal da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres*. (Disponível em <http://www.spm.gov.br>. Acessado em 29/11/2015).

CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO

A experiência brasileira de convivência com o Semiárido é um bom exemplo da participação direta dos cidadãos e das cidadãs na gestão pública. A valorização do saber popular em diálogo com o conhecimento científico resgatou o princípio da convivência com essa região, que se desdobrou em ações concretas que se tornaram referência para o poder público e foram institucionalizadas em políticas públicas, que hoje contam com a participação das organizações da sociedade civil na implementação e na gestão.

O Semiárido brasileiro é um espaço marcado pela grande concentração da propriedade da terra e do acesso à água, com elevados níveis de pobreza e de degradação ambiental, que enfrenta grandes desafios para o seu desenvolvimento.

O clima da região é caracterizado por precipitações médias anuais iguais ou inferiores a 800 mm, em um regime de chuvas irregulares (60% de risco de seca) e temperaturas médias anuais entre 23°C a 27°C, portanto, marcado não tanto pela escassez, mas pela irregularidade das precipitações.

A região abrange 1 135 municípios distribuídos em dez unidades da Federação, totalizando uma extensão territorial de 980 133 km², onde reside uma população de cerca de 23 milhões de habitantes, representando aproximadamente 11,9% da população brasileira e 42,6% da população da macrorregião

nordeste do país¹. A região possui 32% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, dos quais três quartos têm, no máximo, 20 hectares e são predominantemente de agricultores e agricultoras familiares.

O ecossistema predominante é a caatinga, rico em biodiversidade, no qual os solos rasos estão cobertos por uma vegetação arbustiva resistente à seca, afetada pela degradação decorrente do uso intensivo e inadequado dos recursos naturais e por processos de desertificação.

A VIABILIDADE DA CONVIVÊNCIA

As políticas recentes para a região estão relacionadas ao processo de mobilização e fortalecimento da sociedade civil nos anos 80 e que se ampliou no início da década de 1990², em sintonia com os temas da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas, de 1994, e em contraposição à política governamental antes voltada ao combate dos efeitos do clima por meio de ações pontuais e emergenciais e obras de “combate à seca”. Essas ações resumiam-se, basicamente, à “construção de reservatórios, especialmente grandes açudes” para acumular água das chuvas, e a intervenções em momentos críticos de secas prolongadas, com a “organização das frentes de trabalho” (Duque, 2015, p. 204).

Na crítica a esse padrão de intervenção, cresceu a mobilização das organizações e dos movimentos rurais, “exigindo medidas eficazes para amenizar a situação das populações” e ações estruturais e “de caráter permanente” (Duque, 2015, p. 205) que permitissem o desenvolvimento na convivência com a seca, com sustentabilidade ambiental e inclusão social.

Fóruns de discussão e espaços de articulação criados por iniciativa da sociedade civil possibilitaram o intercâmbio de experiências e ampliaram o conjunto de entidades comprometidas com essa nova agenda. Nesse ambiente surgiram as primeiras ações de construção de “cisternas de placas, que são redondas e semienterradas”, “financiadas por diversas fontes”, cujos recursos ampliaram

1. Fonte: Censo Demográfico, 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE).

2. Segundo comunicação pessoal da SDT/MDA e Duque (2015), nesse período destacam-se a criação do Fórum Pernambucano de Enfrentamento à Problemática da Seca (Fórum Seca), a elaboração de um documento de propostas intitulado “Ações permanentes para o desenvolvimento do Semiárido” e a realização em Recife-PE, em 1999, do Fórum Paralelo à Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas (COP 3), organizado pelo sindicalismo rural e por organizações da sociedade civil.

seu alcance com a utilização do “sistema de fundos rotativos solidários”, que fortaleceram a organização das comunidades (Duque, 2015, p. 206).

A Declaração do Semiárido, aprovada em 1999 por organizações da sociedade civil, foi um marco importante, ao afirmar a viabilidade da convivência com as condições da região e a importância da captação de água de chuva como fonte hídrica suficiente para as necessidades produtivas e sociais da região. A Declaração contém propostas para o desenvolvimento sustentável, tendo como princípios o fortalecimento da agricultura familiar, a garantia da segurança alimentar, o acesso ao crédito e aos canais de comercialização, a articulação entre produção, extensão, pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, o uso de tecnologias e metodologias adaptadas, e a universalização do abastecimento de água.

ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO

A partir dessas iniciativas constituiu-se a Articulação Semiárido (ASA), uma rede formada por mais de três mil organizações da sociedade civil de várias naturezas (sindicatos, associações, cooperativas, organizações não governamentais, igrejas, movimentos de mulheres, universidades, etc.).

A atuação da ASA em rede assenta-se em um conjunto de princípios comuns, entre os quais: a mobilização e a capacitação das famílias e comunidades rurais; a participação delas em cada etapa do processo; a construção de soluções a partir de conhecimentos e necessidades locais, com a descentralização das responsabilidades.

A prioridade da ASA foi a elaboração e criação de um “programa de construção e divulgação de cisternas” para garantir água para o consumo humano, denominado “Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais” (P1MC), que foi seguido do Programa “Uma Terra e duas Águas” (P1+2), de caráter complementar, voltado para “formas de estocar e manejar a água” para a produção (Duque, 2015, p. 207).

A elaboração do P1MC foi financiada pelo governo federal, sua implementação contou com apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da Agên-

cia Nacional de Águas (ANA) e, em 2003, se constituiu em uma ação do Programa Fome Zero.

A gestão do P1MC é realizada por meio de unidades gestoras (uma central e mais um conjunto variado de unidades microrregionais), com apoio da Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC)³, que conta com comissões para analisar e julgar processos de compras e contratações de obras e serviços, incluindo a seleção de organizações para atuar como Unidades Gestoras dos programas da ASA.

O Programa P1+2 foi criado pela ASA em 2007 com o objetivo de ampliar o estoque de água das famílias, comunidades rurais e populações tradicionais, para dar conta das necessidades dos plantios e das criações animais. O programa promove a utilização de tecnologias diferentes do P1MC, como a barragem subterrânea, o barreiro-trincheira, o tanque de pedra ou caldeirão, a bomba d'água popular e outras.

A partir de 2003, nos marcos do Fome Zero e com foco na segurança alimentar e nutricional, constituíram-se as principais ações públicas para o Semiárido, visando garantir o acesso à água para o consumo humano e incorporando aspectos importantes da experiência anterior, como a participação social e o fortalecimento da auto-organização das comunidades rurais.

BRASIL SEM MISÉRIA E O SEMIÁRIDO

Mas era preciso ir além, e, em 2011, construiu-se o plano Brasil Sem Miséria (BSM). Partiu-se do acúmulo das políticas sociais desenvolvidas a partir de 2003, dando continuidade às experiências bem-sucedidas, mas com uma estratégia clara e definida, voltada para a superação da extrema pobreza. O Brasil sem Miséria “criou, renovou, ampliou e integrou vários programas sociais, articulando ações do governo federal com estados e municípios” (Rousseff, 2014, p. 17).

O compromisso assumido foi abordar as diferentes faces da pobreza e suas complexidades, reconhecendo a necessidade de “estratégias adequadas a cliva-

3. Constituída como personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter beneficente, educativo, ambiental e filantrópico e qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

gens territoriais e regionais e especificidades de públicos” (Campello e Mello, 2015, p. 51), com diferentes demandas e vulnerabilidades (Campos *et al.*, 2015, p. 125).

Como assinalou a Presidenta Dilma Rousseff, se a pobreza é “multidimensional, o desafio definido foi implementar estratégias diferenciadas entre si e diferenciadas para cada contexto [...] e para cada público”, capazes de criar as condições e as oportunidades necessárias para os setores mais vulneráveis (Rousseff, 2014, p. 17).

Além de garantir a segurança alimentar, era preciso criar as condições para a autonomia econômica das famílias, combinando a complementação da renda das famílias, mediante a transferência de renda condicionada (Programa Bolsa Família)⁴, com o acesso articulado e ao mesmo tempo a direitos, serviços e instrumentos de inclusão produtiva, como água, fomento produtivo, assistência técnica, compras públicas da agricultura familiar, entre outras, para que as novas gerações tenham melhores oportunidades e não corram o risco de passar fome e de retornar à pobreza. E a ferramenta para que as políticas se dirigissem e se adequassem às famílias extremamente pobres era o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), uma base de dados única que permite conhecer melhor as situações de pobreza e planejar as várias ações, tendo como referência um mesmo público.

Em sintonia com essa concepção, foi que se afirmou a premência do fortalecimento da estratégia de convivência com o Semiárido; e a centralidade de “promover o acesso universal a água na zona rural” foi definida “como etapa fundamental da superação da extrema pobreza” (Campos *et al.*, 2015, p. 118).

Na estratégia do Brasil Sem Miséria, a garantia do acesso à água significava garantir acesso a água para o consumo humano e para a produção. Isso demandou instrumentos que garantissem esse direito a toda a população do Semiárido, por meio de obras de infraestrutura hídrica, como a interligação das bacias do Rio São Francisco e do canal do sertão alagoano, redes de abastecimento nas cidades e comunidades⁵. Além disso, contou com instrumentos

4. Ver, nessa publicação, o texto sobre “Inclusão produtiva e transferência de renda na superação da pobreza rural”.

5. Há, ainda, um conjunto de obras de infraestrutura hídrica no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) dirigidas à região do Semiárido sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional e de outros órgãos federais.

dirigidos a fortalecer a produção da agricultura familiar, como os perímetros irrigados e ações que integram a Política Nacional de Irrigação, bem como as várias tecnologias apropriadas para o acesso e manejo da água para produção.

Para enfrentar o desafio de atender a mais de 750 mil famílias pobres do Semiárido, contava-se, portanto, com todo o acúmulo da sociedade civil e com a experiência de implantação das cisternas, que “já era uma política de reconhecida efetividade e de considerável abrangência” (Campos *et al.*, 2015, p. 118). Contudo, para ampliar o alcance e ganhar escala, continuando a apostar no “acesso descentralizado e territorializado”, na parceria com a sociedade civil e na valorização do protagonismo dos agricultores, fazia-se necessário um novo “arranjo institucional”, a “ampliação do leque de parceiros”, novos mecanismos de gestão e monitoramento e ajustes no padrão de execução e no marco regulatório (*Ibid*, p. 118).

Entre as principais políticas recentes voltadas para a convivência com o Semiárido, estão o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos, de 2011; o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas, de 2013; e o Programa Garantia-Safra, de 2002⁶.

ÁGUA PARA TODOS⁷

O programa Água para Todos constituiu-se como um novo arranjo institucional para a promoção da universalização do acesso e uso da água em áreas rurais para consumo humano e produção agrícola e alimentar, contribuindo para a promoção da saúde, da segurança alimentar e para o desenvolvimento local das comunidades rurais em situação de vulnerabilidade social.

Propõe-se a organizar e integrar um conjunto de programas e ações do governo federal voltados para o acesso a água pela agricultura familiar, em especial, do Ministério do Meio Ambiente (programa Água Doce), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (ações de água para con-

6. Há outras políticas públicas e instrumentos criados pelo Brasil sem Miséria que integram a estratégia de convivência com o Semiárido, com é o caso do Programa de Fomento às Atividades Produtivas e do Programa de Conservação do Meio Ambiente (Bolsa Verde). Sobre essas políticas ver o texto, nessa publicação, “Inclusão produtiva e transferência de renda na superação da pobreza rural”.

7. Instituído pelo Decreto nº 7535, de 26 de julho de 2011.

sumo e água para produção) e do Ministério da Integração Nacional (MI) (tecnologias de acesso e manejo da água).

O programa integra a rota de inclusão produtiva rural do plano Brasil Sem Miséria, com as atribuições principais de fomentar a ampliação da utilização de tecnologias, infraestrutura e equipamentos de captação e armazenamento de águas pluviais e de captação, reservação, tratamento e distribuição de água, oriunda de corpos d'água, poços ou nascentes e otimização de seu uso, financiadas por diversas fontes do Orçamento Geral da União (OGU), com ações orçamentárias vinculadas a vários ministérios

Assim, o Brasil Sem Miséria coordenou uma articulação intergovernamental com os órgãos federais responsáveis pelas áreas de segurança alimentar e nutricional, infraestrutura hídrica e de abastecimento público de água, de saúde, meio ambiente e desenvolvimento rural, e, também, a articulação com estados, municípios e com organizações sociais (Campos *et al.*, 2015), com vistas a manter o foco na oferta desses serviços às populações mais pobres e garantir o cumprimento da meta estabelecida

A gestão do Água para Todos é feita pelo Ministério da Integração Nacional e por Comitê Gestor Nacional, composto por órgãos federais (MDS, Ministério das Cidades - MCidades, MMA, Ministério da Saúde - MS) e por entidades de representação dos trabalhadores rurais e da agricultura familiar (Contag e Fetraf). Outras instituições também fazem parte do Comitê na condição de membros convidados, como a Agência Nacional de Águas, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e Fundação Banco do Brasil.

Para auxiliar na gestão do programa, foram criados comitês gestores estaduais que atuam como instâncias de diálogo social, recebem demandas e propostas da sociedade civil, fazem o monitoramento e a avaliação dos processos. Cabe a esses comitês, também, a criação de comitês municipais, que são instâncias consultivas, formadas majoritariamente por representantes da sociedade civil, eleitos e eleitas pela própria comunidade, para acompanhar a seleção e a mobilização das comunidades e das famílias a serem atendidas, bem como a implementação das obras propriamente ditas. É incentivada a participação de mulheres e agentes de saúde nesses comitês.

O Água para Todos (APT) estabelece orientações, critérios e procedimentos para o envolvimento da comunidade por meio da participação social, que inclui a implantação de comitês municipais e comissões comunitárias encarregadas de acompanhar a identificação e capacitação dos beneficiários e das beneficiárias, inclusive para as atividades de fiscalização da instalação das tecnologias e do levantamento de dados e sua manutenção. Entre as diretrizes para seleção de beneficiários está a localização em municípios recorrentemente em situação de emergência ou calamidade pública em razão de escassez de água e a existência de organização social.

Na execução disponibilizam-se objetos padronizados para as tecnologias, que são classificadas como sistemas coletivos ou sistemas (uni)familiares de abastecimento de água. Entre elas se incluem: a) cisternas de captação de água pluvial destinadas ao consumo humano; b) sistemas de captação, adução, tratamento, reservação e distribuição de água, oriunda de corpos d'água, poços ou nascentes, para consumo humano; c) cisternas de produção agropecuária; d) barreiros ou pequenas barragens para produção agropecuária; e) sistemas de pequeno porte para irrigação por gotejamento; f) barragens subterrâneas; e g) poços.

O público beneficiário são as populações de baixa renda, inscritas no CadÚnico, residentes em comunidades rurais, com acesso precário à água, ou que sejam atendidas por sistemas de abastecimento deficitários ou, ainda, que contem apenas com abastecimento difuso. O cruzamento do CadÚnico com informações do SIG Cisternas⁸ permite ao Sistema de Gerenciamento da Universalização do Acesso à Água disponibilizar “a lista de famílias a serem atendidas em cada município, incluindo a [sua] localização [...], além do trabalho de Busca Ativa a ser realizado” pelas diversas instituições participantes do programa (Campos *et al.*, 2015, p. 125).

Considerando a dimensão do desafio, e para potencializar a atuação dos diversos parceiros responsáveis pela execução e evitar a sobreposição, adota-se uma estratégia de territorialização das ações, com metas distribuídas por agrupamentos de municípios, onde cada parceiro deve atuar para universalizar o atendimento.

8. O SIG Cisternas foi desenvolvido pelo MDS para apoiar a gestão e o monitoramento do programa, é utilizado pelos parceiros para o registro das cisternas e das demais tecnologias sociais e contém informações sobre a família e a propriedade rural.

Embora o programa possua abrangência nacional, mediante adesão das Unidades da Federação, ele foi iniciado na região Semiárida (estados de AL, BA, CE, MA, MG, PB, PE, PI, RN e SE) e, em maio de 2015, foi expandido para estados da região Norte (AM, PA, RO), região Centro-Oeste (TO e GO) e para o Rio Grande do Sul⁹.

CISTERNAS

Como assinalado, uma das metas do plano Brasil Sem Miséria é a universalização do acesso à água no Semiárido, e as cisternas são uma das formas para assegurar esse direito.

O MDS já implementava, desde 2003, uma parceria com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), que implantou, até 2010, 329,5 mil cisternas de placas de alvenaria. Para cumprir a meta estabelecida pelo BSM foi preciso ampliar as parcerias, tanto as já existentes, como com novos parceiros – estados, municípios, consórcios municipais e Banco do Nordeste (BNB) –, além de ampliar para outras regiões.

O Programa Cisternas¹⁰ é coordenado pelo MDS e tem como objetivo a promoção do acesso à água por meio da implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais simples, de baixo custo e de fácil instalação, para beneficiar famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de água.

Parte-se do pressuposto de que é possível viver e produzir no Semiárido, e de que a ação do Estado deve ampliar as alternativas de resiliência que garantam uma boa qualidade de vida.

As cisternas apoiadas pelo programa podem ser para consumo humano, instaladas em casas (armazenamento de 16 mil litros) ou escolas (52 mil litros), ou para produção agropecuária, de uso individual ou coletivo de famílias (52 mil litros). Os agricultores contam, também, com um conjunto de outras tecnologias, como barragens subterrâneas e o barreiro trincheira.

9. Mediante o Programa Cisternas o Sanear Amazônia irá permitir que famílias de reservas extrativistas distribuídas em municípios do Acre, Amazonas, Amapá e Pará tenham acesso a água por meio da tecnologia social dos Sistemas de Acesso a Água Pluvial Multiuso Comunitário e Autônomo.

10. Instituído pela Lei nº 12 873, de 24 de outubro de 2013 e regulamentado pelo Decreto nº 8 038, de 4 de julho de 2013.

No acesso a essas tecnologias, a família recebe também capacitações sobre gestão e manejo da água, e um conjunto de materiais para formação de hortas, pomares, apriscos ou galinheiros.

O público-alvo do programa são famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água, com prioridade para povos e comunidades tradicionais, inscritas no CadÚnico.

Na implementação do programa constitui-se um fluxo de atividades orientado para dotar a família de autonomia, seguindo diversas etapas em interação direta com a população beneficiada e as suas organizações comunitárias, apoiadas em processos de aprendizagem e em uma metodologia participativa: de mobilização para escolha das comunidades e famílias contempladas; de capacitação dos(as) futuros(as) usuários(as) e da mão de obra a ser utilizada; e de construção da tecnologia em regime de cooperação, com prioridade para contratação de pessoas e compra de materiais do próprio local.

Em função de suas características de participação e utilização de tecnologias sociais e da avaliação das dificuldades para a sua operacionalização nos marcos legais das transferências voluntárias de recursos da União, foi realizada uma mudança importante no padrão de formalização, execução e prestação de contas de suas ações, que reconhece as especificidades do programa.

No diálogo com diversas organizações sociais foram elaboradas propostas que resultaram em mudanças na legislação e em novas normas administrativas, que simplificaram procedimentos e padronizaram os instrumentos, agilizando a tramitação das propostas e todo o processo da contratação¹¹.

Nessa nova sistemática de execução, as instituições parceiras “passam a formalizar contratos de prestação de serviços por dispensa de licitação com entidades privadas sem fins lucrativos previamente credenciadas pelo MDS”, a partir de Edital de Chamada Pública “para a execução das tecnologias com metodologia e valor unitário padronizados”, e com a prestação de contas focadas “nos resultados aferidos por meio de sistemas informatizados, geolocalização” e assinatura, pelas famílias, do Termo de Recebimento (Campos *et al.*, 2015, p. 129).

11. Lei nº 12 873, de 24 de outubro de 2013, Decreto nº 8 038, de 4 de julho de 2013 e Portaria Ministerial MDS nº 99, de 20 de setembro de 2013, que estabeleceu critérios e procedimentos para o credenciamento das entidades.

Nesse novo cenário institucional, a União estabelece parcerias, mediante convênio ou termo de parceria, com os estados, o Distrito Federal, os municípios, os consórcios públicos constituídos como associação pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, inclusive com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, como a AP1MC. Essas podem contratar entidades privadas sem fins lucrativos –que são as executoras–, mediante a realização de Chamadas Públicas, com a participação daquelas previamente credenciadas e a utilização de instrumentos padronizados, sendo dispensável a realização de licitação.

No primeiro momento há uma concentração das parcerias com um conjunto pequeno de instituições públicas, privadas e filantrópicas, mas isso se desdobra em uma ampla descentralização de recursos à medida que as parcerias contratam um conjunto grande de instituições privadas com “atuação local ou territorial” (executoras), que aportam sua experiência, capacidade técnica, capilaridade e proximidade com os beneficiários (Campos *et al.*, 2015, p. 133).

O novo marco legal produziu outras inovações, como a previsão de um adiantamento inicial de até 30% do valor total do contrato. Isso é fundamental para permitir o início das atividades contratadas, considerando-se o perfil das executoras que, pela sua condição de entidades sem fins lucrativos, não contam com uma estrutura financeira ou capital de giro para suportar os custos iniciais da implementação do programa.

Para garantir o controle e a transparência, há o Sistema de Informações Gerenciais (SIG Cisternas), que contém dados de localização geográfica (georreferenciamento), sobre o beneficiário e as etapas de construção de cada cisterna.

Segundo o mais recente Relatório de Informações Sociais, de setembro de 2015, foram entregues, pelo MDS, mediante parcerias com a ASA, os estados, os consórcios públicos, o BNB e outros executores, mais de 1,2 milhão de cisternas e cerca de 160 mil tecnologias de acesso a água para produção de alimentos, sendo 888 800 cisternas de água para consumo humano e 51 701 tecnologias para a produção, apenas no Brasil Sem Miséria¹².

12. Fonte: Relatório SOFI Brasil, FAO, 2015. Sobre os dados nacionais para os programas de segurança alimentar do MDS, ver <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php#>.

A importância e a efetividade da implementação de tecnologias sociais para viabilizar a universalização do acesso à água é amplamente reconhecida no Brasil e fora dele, e cumpre um papel central para viabilizar a convivência com o Semiárido¹³.

E as ações seguem se ampliando em várias frentes, como é o caso da implementação de cisternas nas escolas e nas moradias construídas que fazem parte do Programa Nacional de Habitação Rural, criado no âmbito do Minha Casa Minha Vida, na região.

Diferentes estudos de avaliação do programa mostram que a utilização das cisternas melhorou a qualidade da água consumida, diminuiu a ocorrência de doenças de veiculação hídrica e reduziu o tempo e o esforço para obtenção de água (TCU, 2006; Embrapa, 2009).

Além desses efeitos diretos, “a compra dos materiais ou a contratação de mão de obra para a construção ou de técnicos para execução de atividades de campo” na própria comunidade ou região contribui para a “otimização das potencialidades locais” e para dinamizar a economia regional (Campos *et al.*, 2015, p. 123). Um efeito positivo sobre a juventude é a geração de oportunidades de trabalho para atuarem na “mobilização e seleção das famílias”, na orientação da “chegada dos materiais na comunidade” e na articulação das “capacitações para a gestão da água” (*Ibid*, p. 123). Outro efeito positivo é o “fortalecimento da organização popular”, com a constituição de comissões municipais e comunitárias que participam da implementação e exercem o controle social sobre o programa (*Ibid*, p. 123).

GARANTIA-SAFRA

O programa Garantia-Safra¹⁴ destina-se a prover uma renda mínima para agricultores e agricultoras familiares de municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra em razão do fenômeno da estiagem ou do excesso hídrico.

Para isso, os agricultores e agricultoras devem aderir ao programa antes do plantio. Caso venham a sofrer perda comprovada de pelo menos 50% do conjunto

13. A Cooperação da FAO com o MDS, especialmente mediante o Projeto UTF/BRA/085/BRA, aportou importantes contribuições para a avaliação de tecnologias sociais, de processos de implementação e, inclusive, da execução financeira e do marco regulatório. Mais informações, ver <http://www.fao.org/brasil>.

14. Criado pela Lei nº 10420/2002.

da produção de feijão, milho, arroz, mandioca e algodão, ou de outras atividades agrícolas de convivência com o Semiárido, poderão solicitar a cobertura do seguro. Para a safra 2015/2016, o valor do benefício GS foi fixado em R\$ 850,00, a serem pagos em cinco parcelas iguais.

A adesão do agricultor é precedida da adesão de estados e municípios e de um processo de seleção homologado pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Para participar do programa, o agricultor deve realizar, anualmente, a Inscrição no Garantia-Safra (IGS), que é um cadastro complementar à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) principal. Há uma orientação oficial para que novas inscrições sejam feitas preferencialmente em nome das mulheres.

O público beneficiário do Garantia-Safra tem que atender às definições do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), cultivar entre 0,6 ha e 5,0 ha das lavouras autorizadas pelo Comitê Gestor e ter, nos doze meses que antecederem à inscrição, renda média bruta familiar mensal igual ou inferior a um e meio salário mínimo¹⁵, excluídos os benefícios previdenciários rurais. Os que realizam a adesão ao programa têm o compromisso de participar de programas de educação e capacitação em técnicas voltadas à convivência com o Semiárido para ter direito à cobertura.

A comprovação das perdas, para efeito da autorização de pagamento do benefício, é feita por meio de levantamentos estatísticos oficiais, laudos amostrais e indicadores agronômicos e climáticos.

O Garantia-Safra combina em sua formulação “conceitos de seguro de índice e de atendimento emergencial para agricultores” pobres (Zukowski, 2015, p. 85). Uma de suas características mais originais é o padrão de financiamento mediante um Fundo Garantia-Safra de natureza financeira e vinculado ao MDA. Suas principais fontes de receitas são os recursos do Orçamento Geral da União, a contribuição individual do agricultor familiar e as contribuições anuais dos estados e municípios que aderirem ao programa.

Em 2015, a contribuição do agricultor e da agricultora familiar para o Fundo corresponde a 1,75% do valor da previsão do benefício anual, e a contribuição do município corresponde a 5,25% do valor da previsão de benefícios

15. Em 1º de janeiro de 2015 o valor do salário-mínimo passou a ser R\$ 788,00 e em 1º de janeiro de 2016 foi ajustado para R\$ 880,00.

anuais para o município, conforme acordado entre o estado e o município. A contribuição do estado é em montante suficiente para complementar a contribuição de 17,50%, e a contribuição da União é de, no mínimo, 35% da previsão anual dos benefícios totais.

A partir de 2016, as contribuições serão de 2% para os agricultores e agricultoras; de 6% para os municípios; de 20% para o estado e de, no mínimo, 40% para a União.

Em termos nominais, na safra 2015/2016, as contribuições por pessoa participante foram fixadas em R\$ 17,00 para os agricultores e as agricultoras familiares; R\$ 51,00 para os municípios, R\$ 102,00 para os Estados e um mínimo de R\$ 340,00 para a União.

O Comitê Gestor do programa é composto majoritariamente por representantes do governo federal, com a participação dos estados e dos municípios que formalizaram adesão ao GS, além de entidades de representação dos agricultores e agricultoras familiares e organizações não governamentais. Cabe ao Comitê deliberar sobre o valor do benefício a ser pago em cada ano, as quantidades de cotas a serem disponibilizadas para os Estados e o calendário de etapas e procedimentos, entre outros aspectos.

Segundo o MDA, no ano agrícola 2011/2012, foram 771 668 adesões, das quais 377 044 mulheres, em 1 035 municípios. Em 2014/2015 foram feitas 1 162 086 adesões em 1 248 municípios. Desse total, 607 758 foram mulheres. Isso representa um crescimento de cerca de 51% no total de adesões e de, aproximadamente, 61% na adesão de mulheres¹⁶.

Os pagamentos referentes a 2014/2015 totalizam R\$ 668,5 milhões, beneficiando 786 501 agricultores de 734 municípios de 8 estados. Segundo comunicação pessoal da SAF/MDA, para o ano agrícola 2015/2016, a cota de adesões alcança 1 350 000 pessoas.

ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS

As políticas e os instrumentos de convivência selecionados e descritos anteriormente possuem interfaces com praticamente todas as políticas relacio-

16. Ver, a esse respeito, http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/Garantia-safra%202015-2016.pdf.

nadas à segurança alimentar e nutricional e ao desenvolvimento rural sustentável. Um bom exemplo da aposta na articulação das políticas é o Plano Safra do Semiárido, que nas suas duas edições (2013/2014 e 2014/2015) tem buscado promover a integração de ações das políticas agrícola, fundiária, de desenvolvimento territorial e para as mulheres rurais¹⁷.

O Plano Safra contém instrumentos específicos e adequados para essa realidade, com destaque para o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater), que disponibiliza seus serviços por meio de chamadas públicas específicas, como, por exemplo, para as mulheres, para agroecologia e para a gestão de cooperativas¹⁸.

Esses serviços também são disponibilizados pelo Projeto Dom Helder Câmara, sob gestão do MDA e em cooperação com Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e recursos do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF). O projeto desenvolve assessoria técnica para combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável, mediante processos participativos para o planejamento, a gestão e o controle social, e atende cerca de 15 mil famílias em 77 municípios de 6 estados do Semiárido¹⁹.

Outro instrumento importante é o Crédito de Investimento para Convivência com o Semiárido (Pronaf Semiárido)²⁰, que financia a implantação, ampliação, recuperação ou modernização da infraestrutura produtiva, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários.

Há, ainda, outras iniciativas importantes sintonizadas com o paradigma da convivência com o Semiárido. O Programa de Fomento às Atividades Rurais²¹, componente central do eixo da inclusão produtiva do BSM, tem abrangência nacional, porém concentra suas metas de atendimento nos es-

17. Sobre o Plano Safra do Semiárido 2013/2014, ver http://mda.gov.br/stemda/site/sitemda/files/ceazinepdf/cartilha_plano_safra_semiarido_baixa.pdf.

18. Sobre o Pronater, ver, nessa publicação, o texto “Pesquisa e extensão rural para a agricultura familiar”.

19. Segundo comunicação pessoal da SDT/MDA, entre as ações de promoção da convivência com o Semiárido desenvolvidas pelo Projeto Dom Helder Câmara destacam-se: o Sistema Bioágua Familiar, de tratamento e reuso da água cinza domiciliar para a produção de alimentos, que reduz a contaminação ambiental dos quintais; e o projeto “Algodão em consórcio alimentar agroecológico”, que tem entre seus resultados o credenciamento de associações de agricultores como Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade Orgânica (OPAC), pelo MAPA. Sobre as atividades do Projeto Dom Helder, ver <http://projetodomhelder.gov.br/site/o-projeto-dom-helder.html>.

20. Sobre as condições do Pronaf Semiárido, ver <http://www3.bcb.gov.br/>, capítulo 10, seção 8.

21. Sobre o Programa Fomento às Atividades Rurais do Brasil sem Miséria, ver, nessa publicação, o texto “Inclusão Produtiva e transferência de renda na superação da pobreza rural”.

tados da Região Nordeste, especialmente as famílias em extrema pobreza do Semiárido. Seu objetivo é ampliar as capacidades produtivas dessas famílias para que possam aumentar sua produção de alimentos e sua renda.

Articula, por meio de um desenho único, elementos da política de desenvolvimento social, a transferência de recursos não reembolsáveis (entre R\$ 2,4 mil e R\$ 3 mil para pequenos investimentos, mediante os mecanismos de pagamento do Programa Bolsa Família e de desenvolvimento rural, os serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER). Um desenho no qual as políticas sociais e produtivas se reforçam mutuamente na contribuição para a estruturação ou ampliação de atividades produtivas.

Podem participar as famílias inscritas no CadÚnico tanto em situação de extrema pobreza (com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 77,00), como em situação de pobreza (com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 154,00). Devem ter a DAP ou constar da Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária para se habilitarem aos serviços de ATER.

O Programa já financiou projetos produtivos de 193 831 famílias, sendo que 55,3% delas vivem no Semiárido. Os seus principais resultados junto às famílias foram: melhorias na capacidade produtiva, na renda e na alimentação, e ampliação de sua capacidade de empreender, de criar novas possibilidades de autonomia econômica, que contribuíram para a permanência em suas comunidades em melhores condições.

Outras iniciativas importantes são desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que possui uma unidade em Petrolina (PE) voltada para a sustentabilidade dos sistemas de produção agrícola no Semiárido, nas áreas de agropecuária dependente de chuva, agricultura irrigada e recursos naturais, e para o desenvolvimento de tecnologias para o uso sustentável e integração produtiva do Bioma Caatinga²².

Outro órgão com atuação no tema é o Instituto Nacional do Semiárido (INSA)²³, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)

22. Sobre as atividades da Embrapa Semiárido, ver <https://www.embrapa.br/semiariado>. O Plano Diretor 2008-2011-2023 da unidade está disponível em <https://embrapa.br/semiariado/plano-diretor-da-unidade>.

23. Sobre as atividades do INSA, ver <http://www.insa.gov.br> e http://www.insa.gov.br/?page_id=39#VkSMYu-PaM9.

e sediado em Campina Grande, onde desenvolve projetos nas áreas de gestão da informação e do conhecimento, desertificação e mudanças climáticas, conservação e uso sustentável da biodiversidade, gestão de recursos hídricos e tecnologias sociais, como parte de um esforço de integração com a Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia (ENCTI 2012-2015)²⁴.

O Escritório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) no Brasil, desde 2014, possui uma Unidade de Coordenação de Projetos com sede em Campina Grande (PB), nas instalações do INSA. Sua finalidade é apoiar projetos regionais para fortalecer a agricultura familiar e sua produção de alimentos, o combate à desertificação, as ações de recuperação da degradação da terra e de diminuição dos efeitos da seca.

LIÇÕES E DESAFIOS

O Brasil atravessa uma das mais severas e duradouras secas dos últimos tempos, mas o que se observa é uma situação muito diferente da que se via no passado, quando não existiam as políticas de convivência com o Semiárido e a rede de proteção social. As dificuldades não resultam em mortes de pessoas, no êxodo rural, saques em feiras e supermercados, filas intermináveis de pessoas para conseguir uma lata de água, frentes de emergência. Hoje isso faz parte do passado²⁵.

As políticas recentes mostram a importância da articulação das organizações sindicais, movimentos sociais, organizações não governamentais e instituições governamentais, e da sua capacidade de mobilização e de proposição de novas bases para as políticas diferenciadas para a maioria da população. O paradigma de convivência com o Semiárido, sustentado no reconhecimento da diversidade de modos de vida na região, no respeito à biodiversidade, “na construção coletiva do conhecimento”, com inserção social, permitiu a realização de ações exitosas para a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional (Conti e Schroeder, 2013, p. 198).

O reconhecimento das ações voltadas ao acesso à água para consumo humano e para produção e a garantia de renda das famílias permitem projetar uma

24. Sobre a ENCTI, ver http://www.mct.gov.br/upd_blob/0218/218981.pdf.

25. Ver Semiárido Vivo – Nenhum Direito a Menos! Disponível em http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Semiario_Vivo.pdf. Acessado em 3/11/2015.

agenda de continuidade e ampliação das atuais políticas, além de possibilitar o planejamento de um salto qualitativo, com a criação de uma Política Nacional de Convivência com o Semiárido. Essa política abrangente, de forma integrada, um conjunto maior de temas e ações com uma perspectiva comum de desenvolvimento sustentável, e expressaria o compromisso de implementação de políticas sistêmicas e permanentes²⁶.

A rica experiência na implementação de políticas na região gerou um modelo de governança que promove a integração intersetorial e federativa, coordena a implementação descentralizada das ações e prevê processos de aprendizagem e de fortalecimento do controle social e das organizações sociais.

Há um acúmulo importante nas instituições públicas com atuação na região e são muitas as experiências exitosas da sociedade civil que devem ser sistematizadas e multiplicadas. Esse é um bom caminho para seguir construindo soluções relacionadas ao acesso à infraestrutura hídrica, ao saneamento, à terra e à regularização fundiária; à articulação da organização da produção, da comercialização, da geração de emprego e renda; ao protagonismo de mulheres e jovens com suporte da assistência técnica e extensão rural e de uma estratégia pedagógica contextualizada para a região, que valorize os povos, as comunidades e as culturas locais (Contag, 2013).

A conquista da autonomia econômica e da autonomia no acesso e na gestão da água rompe laços de clientelismo e de dependência das famílias às soluções ineficientes e alimentadoras da indústria da seca, e abrem novas possibilidades para o desenvolvimento local e regional (Ruano e Baptista, 2011).

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASA. Sem data. *Portal da ASA*. (Disponível em <http://www.asabrasil.org.br/>. Acessado em 3/11/2015).

BRASIL. 2004. *Decreto nº 4 962*, de 22 de janeiro de 2004. Regulamenta a Lei que cria o Garantia-Safra e dispõe sobre o seu Comitê Gestor do Garantia-Safra.

26. Recomendação nº 01/2016 do Consea, ver <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes-no-001-2006/view>. Acessado em 3/11/2015.

(Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4962.htm. Acessado em 3/11/2015).

BRASIL. 2011. *Decreto nº 7 535*, de 26 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água (Água para Todos). (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7535.htm. Acessado em 3/11/2015).

BRASIL. 2013. *Decreto nº 8 038*, de 4 de julho de 2013. Regulamenta o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água (Programa Cisternas). (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8038.htm. Acessado em 3/11/2015).

BRASIL. 2002. *Lei nº 10 420*, de 10 de abril de 2002. Cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10420a.htm. Acessado em 3/11/2015).

BRASIL. 2013. *Lei nº 12 873*, de 24 de outubro de 2013. Institui o Programa Cisternas. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm. Acessado em 3/11/2015).

BRASIL. MDA. Sem data. *Portal do MDA*. (Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-garantia/sobre-o-programa>. Acessado em 3/11/2015).

BRASIL. MDS. Sem data. *Portal do MDS*. (Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>. Acessado em 3/11/2015).

BRASIL. MI. Sem data. *Portal do MI*. (Disponível em <http://www.mi.gov.br/web/guest/agua-para-todos>. Acessado em 3/11/2015).

CAMPELLO, T. e MELLO, J. 2015. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: **CAMPELLO, T., FALCÃO, T. e COSTA, P. V.** (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF: MDS.

CAMPOS, A. et al. 2015. Programa Cisternas, uma ferramenta poderosa contra a pobreza. In: **MELLO, J.** (Org.). *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília, DF: MDS. (p. 118-135). (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 23).

CONTAG. 2013. *Diretrizes para a convivência com o Semiárido. Uma contribuição da sociedade civil para a construção de políticas públicas*. Recife, PE: Contag. (Disponível em <http://www.contag.org.br/arquivos/portal/Diretrizes%20para%20a%20convivencia%20com%20o%20semiarido.pdf>. Acessado em 3/11/2015).

CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Coords.). 2013. *Convivência com o Semiárido brasileiro. Autonomia e protagonismo social*. Brasília, DF: AECID; IABS; MDS; FAURGS; REDEgenteSAN; Ed. IABS. (Série Cooperação Brasil-Espanha. Acesso à água e convivência com o Semiárido. Programa Cisternas. BRA 007-B). (Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/convivencia-com-o-semiarido-brasileiro.-autonomia-e-protagonismo-social>. Acessado em 3/11/2015).

DUQUE, G. 2015. Água para o desenvolvimento rural: a ASA e os Programas P1MC e P1+2 – desafios da participação civil – governo. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS. (p. 201-16).

FAO. 2015. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil 2015: agendas convergentes. Relatório 2015. Brasília, DF: FAO.

EMBRAPA. 2009. *Avaliação da sustentabilidade do Programa Cisternas do MDS em parceria com a ASA*. Petrolina, PE: FUNDER/FAO; Embrapa Semiárido; SAGI/DAM/MDS.

MCTI. 2012. *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015: balanço das atividades estruturantes 2011*. Brasília, DF: MCTI. (Disponível em http://www.mct.gov.br/upd_blob/0218/218981.pdf. Acessado em 3/11/2015).

ROUSSEFF, D. 2014. Prefácio. In: CAMPELLO, T., FALCÃO, T. e COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF: MDS.

RUANO, O. e BAPTISTA, N. 2011. Acesso a água como fator de segurança alimentar e nutricional no semiárido brasileiro. In: BRASIL. MDS. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, DF: MDS. v. 2. (p. 117-34).

TCU. 2006. *Relatório de avaliação de programa: Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.

ZUKOWSKI, J. C. 2015. Seguro agrícola e desenvolvimento rural – contribuições e desafios do SEAF. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS. (p. 83-106).

AGROECOLOGIA E AGRICULTURA FAMILIAR

Um dos eventos mais importantes do Ano Internacional da Agricultura Familiar foi o Simpósio Internacional de Agroecologia e Segurança Alimentar e Nutricional realizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em setembro de 2014.

Não se tratou de inaugurar o tratamento do tema da agroecologia nesse organismo multilateral, mas de retomá-lo em um novo contexto internacional marcado pela confluência das crises econômica, ambiental, social, energética e alimentar, que demanda novos compromissos internacionais e mudanças na qualidade das respostas por parte dos países e dos organismos multilaterais.

Diante da confluência das crises, o desafio tem sido promover uma convergência das respostas setoriais que vêm sendo construídas em diferentes temas, com base na crítica aos efeitos das transformações da agricultura a partir da Revolução Verde e dos novos referenciais que balizam a construção da agenda do desenvolvimento sustentável

Dentre outros destacam-se as propostas que vêm sendo discutidas para mitigação e adaptação diante da maior frequência de eventos climáticos extremos associados ao aumento da emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE)¹; os avan-

1. Sobre as iniciativas brasileiras de mitigação e adaptação, ver, nesta publicação, o texto "Agricultura e mudanças climáticas".

ços nos compromissos internacionais para o uso sustentável dos recursos naturais e a conservação da biodiversidade com o reconhecimento das contribuições e dos direitos das comunidades rurais e os desafios para sua implementação; e, especialmente, o reconhecimento do papel da agricultura familiar para garantir o abastecimento alimentar das nações, para a geração de empregos e da renda e para a dinamização das regiões rurais.

Essa compreensão reforça a noção de que soluções construídas dentro dos paradigmas tradicionais, do tipo mais do mesmo, não serão suficientes para superar a situação complexa gerada pela conjugação das crises, e a de que se requerem mudanças nos sistemas de produção, distribuição e consumo de alimentos (Petersen e Londres, 2015, p. 1).

No Brasil e em outros países da região, em reação aos efeitos sociais e ambientais negativos do atual modelo produtivo, estão sendo criadas novas políticas agrícolas que adotam de forma diferenciada o enfoque agroecológico e valorizam as experiências da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais.

A partir dos anos 1960, a agricultura brasileira passou por um intenso processo de transformações que ampliaram em muito a produtividade e a produção agropecuária. O Estado brasileiro adotou várias medidas de incentivo econômico, educacional, de pesquisa e de assistência técnica e extensão rural para que o uso de agrotóxicos, fertilizantes sintéticos, sementes comerciais, máquinas e tratores, crescesse rapidamente em todo o país atendendo, especialmente, aos monocultivos.

REAÇÃO AO MODELO PRODUTIVO

A expansão dessa tecnologia modernizante esteve associada ao avanço das desigualdades nas áreas rurais, levando muitos agricultores e agricultoras familiares ao abandono das suas atividades agrícolas, com fortes perdas econômicas e sociais. A partir dos anos 1970, iniciou-se um movimento social de forte oposição ao modelo tecnológico da Revolução Verde, em defesa de uma agricultura sustentável, com o uso de tecnologias alternativas, o resgate de saberes e conhecimentos tradicionais e práticas socialmente justas.

Essa reação desdobrou-se no desenvolvimento de experiências locais e comunitárias de uso e difusão de tecnologias alternativas impulsionadas por organizações não governamentais, como a FASE² e a ASPTA³, e em reivindicações por novas políticas públicas e, inclusive, por um projeto alternativo de desenvolvimento rural⁴, que ganharam visibilidade nas jornadas de mobilizações dos movimentos sociais.

Uma das principais iniciativas da sociedade civil foi a criação da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)⁵, em 2002, como um espaço de articulação e convergência entre movimentos, sindicatos, associações, cooperativas, movimentos sociais, redes e organizações da sociedade civil vinculadas a experiências de promoção da agroecologia, de fortalecimento da produção familiar e de construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural. A sua atuação na promoção da agroecologia inclui o intercâmbio e a reflexão, a incidência sobre políticas públicas e a comunicação com a sociedade, além de parcerias com outras redes e fóruns de temas relacionados, como saúde, economia solidária, segurança alimentar e nutricional, justiça ambiental e feminismo (ANA, [s.d.]).

A ANA cumpre, atualmente, um papel importante de construção da unidade de diversos setores para incidir nos espaços institucionais de participação social na gestão de políticas públicas e em conselhos nacionais, como é o caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap), apoiado pelo trabalho de seus coletivos (agricultura urbana, comunicadores) e grupos de trabalho temáticos (biodiversidade, mulheres e assistência técnica e extensão rural) (ANA, [s.d.]).

2. A FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em 1961, comprometida com o trabalho de organização e desenvolvimento local, comunitário e associativo, na luta contra as desigualdades, pela ação afirmativa de movimentos de mulheres, afrodescendentes e indígenas e pelo desenvolvimento social e ambientalmente sustentável. Mais informações sobre a FASE, ver <http://fase.org.br>.

3. A AS-PTA – Agricultura Familiar e Agroecologia é uma associação de direito civil sem fins lucrativos que, desde 1983, atua para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do desenvolvimento rural sustentável no Brasil, tendo contribuído para a constituição de várias redes de organizações e movimentos que atuam nesses temas. Mais informações sobre AS-PTA, ver <http://aspta.org.br>.

4. Como é o caso do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). (Disponível em <http://www.contag.org.br/imagens/f2215padrso.pdf>. Acessado em 25/11/2015).

5. Sobre as atividades da Articulação Nacional de Agroecologia, ver <http://www.agroecologia.org.br/>.

No âmbito acadêmico destaca-se a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA)⁶, criada em 2004, que reúne profissionais e estudantes de diversas áreas e se dedica a apoiar a transição para modelos de agricultura e de desenvolvimento rural sustentável. Isso é feito mediante a realização de eventos, em especial o Congresso Brasileiro de Agroecologia, análises de políticas públicas, publicações de divulgação técnica e científica (*Revista Brasileira de Agroecologia*), divulgação de experiências e de iniciativas de comunicação dirigidas ao conjunto da sociedade em defesa da proteção da biodiversidade como condição indispensável para o alcance de agroecossistemas sustentáveis (ABA, 2015). A ABA participa de diversos fóruns da sociedade civil e de participação social na gestão de políticas públicas, apoiando-se em seus grupos de trabalho (gênero; educação em agroecologia; agrotóxicos e transgênicos; construção do conhecimento) e é parceira da Sociedade Científica Latino-Americana de Agroecologia – SOCLA (ABA, 2015).

Além dessas redes, uma outra iniciativa importante da sociedade civil é a Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida⁷, lançada em 2011 com o objetivo de sensibilizar a população para os riscos que os agrotóxicos representam, tanto para quem os utiliza na plantação, quanto para quem os consome nos alimentos contaminados, e para propor medidas para restringir seu uso no Brasil.

Desde 2008, o Brasil ocupa o primeiro lugar no *ranking* mundial de consumo de agrotóxicos (MMA, [s.d.]). Em decorrência da significativa importância, tanto em relação à sua toxicidade quando à escala de uso no Brasil, os agrotóxicos possuem uma ampla cobertura legal no país, tanto para produção e comercialização como para uso associado a organismos geneticamente modificados (OGM ou transgênicos).

NOVAS POLÍTICAS

Como consequência das iniciativas da sociedade civil e da nova agenda do governo federal para o desenvolvimento rural, a partir de 2003 foram criadas novas políticas públicas voltadas para a promoção da agroecologia e da produção orgânica.

6. Para mais informações sobre a atuação da ABA, ver <http://aba-agroecologia.org.br>.

7. A Campanha reúne mais de 100 organizações em 22 estados. Sobre as suas atividades, ver <http://www.contrao-sagrototoxicos.org/index.php/campanha>.

Uma delas é a política de apoio à produção de orgânicos, que ganhou novo impulso com a edição da Lei nº 10 831⁸, de 2003, que definiu o sistema de produção orgânica no país e os procedimentos de sua certificação. Segundo essa lei, são produtores orgânicos aqueles que adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a proteção do meio ambiente, a maximização dos benefícios sociais e a minimização da dependência de energia não renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de OGM e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização.

Em 2007, o Decreto nº 6 323⁹ estabeleceu o Sistema Brasileiro de Conformidade e instituiu as comissões da produção orgânica nas unidades da federação para auxiliar nas ações necessárias ao desenvolvimento da produção orgânica, com base na integração entre os agentes da rede de produção orgânica do setor público e do privado, e na participação da sociedade no planejamento e na gestão democrática das políticas públicas.

O conceito legal de sistema orgânico de produção adotado é amplo, abrangendo a produção ecológica, agroecológica, biodinâmica, natural, regenerativa, biológica e a permacultura. Segundo o novo marco legal, as instituições certificadoras devem ser reconhecidas oficialmente, ou pertencer a agricultores familiares que realizem venda direta aos consumidores, desde que sejam garantidas a rastreabilidade do produto e o livre acesso aos locais de produção.

PROMOÇÃO DA AGROECOLOGIA

A criação de um conjunto de políticas diferenciadas de fortalecimento da agricultura familiar e das comunidades rurais e de promoção da autonomia econômica das mulheres rurais veio acompanhada da internalização do enfoque agroecológico em vários de seus instrumentos.

8. Lei nº 10 831, de 23 de dezembro de 2003.

9. Decreto nº 6 323, de 27 de dezembro de 2007.

Em 2003, foram criadas linhas de financiamento focadas na sustentabilidade dos agroecossistemas, como o crédito de investimento para convivência com o Semiárido (Pronaf Semiárido) e o para sistemas agroflorestais (Pronaf Floresta), descrito no Manual de Crédito Rural (MCR)¹⁰.

Em 2004, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) passou a incentivar a produção agroecológica e orgânica remunerando esses produtos com um adicional de até 30% sobre os preços dos produtos convencionais (Galindo *et al.*, 2014).

Um ano depois, em 2005, outra linha de crédito de investimento em agroecologia foi criada (Pronaf Agroecologia)¹¹ para financiar sistemas orgânicos de produção, conforme normas estabelecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) ou sistemas de base agroecológica, ou em transição para sistemas de base agroecológica, conforme normas estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.

Em 2006, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) lançou o Marco Referencial da Agroecologia, com o objetivo de apresentar conceitos e estratégias para a institucionalização dessa abordagem nas políticas de pesquisa, desenvolvimento e inovação, em interação com outras políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para o desenvolvimento territorial sustentável¹².

Em 2007, foi criado o Cadastro Nacional de Cultivares Locais, Tradicionais ou Crioulas para apoiar o uso, o manejo e a conservação desses recursos como forma preservação da agrobiodiversidade e de apoio à adoção de práticas agroecológicas. O agricultor e a agricultora que utilizam sementes dessas cultivares podem contratar o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF).

Em 2009, foi lançado o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB), coordenado pelo MDA, MMA e

10. Sobre as condições do Pronaf Semiárido e Pronaf Floresta, ver, nesta publicação, o texto “Crédito e garantia de renda da agricultura familiar”.

11. Sobre o Pronaf Agroecologia, ver <http://www.mda.gov.br/sitemda/publicacoes/caderno-pronaf-agroecologia>.

12. Sobre o Marco Referencial, ver <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/66727/1/Marco-referencial.pdf>

MDS, com o objetivo de desenvolver ações integradas para a promoção da inclusão social, da conservação e do uso sustentável da biodiversidade, por meio de tecnologias sustentáveis e acesso às políticas de crédito, de assistência técnica e extensão rural e de garantia de preços mínimos, entre outras (MDA, MMA e MDS, 2009).

Um ano depois, em 2010, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) adotou como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis os princípios da agricultura de base ecológica e constituiu uma rede específica sobre o tema, com a participação de instituições públicas e privadas executoras desses serviços¹³.

A promoção do abastecimento e da estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos foi considerada uma das oito diretrizes fundamentais do 1.º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan 2012-2015) apresentadas pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional em 2011¹⁴. E a ampliação da atuação do Estado na promoção da produção familiar agroecológica e sustentável de alimentos, e da valorização e proteção da agrobiodiversidade, está entre os dez principais desafios apontados por esse Plano.

Dentre as instâncias de participação social criadas destacam-se o Comitê de Agroecologia, do Condraf, instituído em 2007 e integrado majoritariamente por organizações não governamentais, com a finalidade de propor, acompanhar e avaliar políticas públicas e instrumentos de apoio à promoção do desenvolvimento rural sustentável e à transição dos modelos produtivos convencionais para sistemas sustentáveis¹⁵. Outras instâncias também de destaque são o Fórum Permanente de Agroecologia da Embrapa, criado em 2008, com a participação de organizações não governamentais; e a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Agricultura Orgânica, vinculada ao MAPA, instalada em 2004 e que permaneceu ativa até 2010.

13. Sobre a Rede Temática Agroecologia, ver http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/redestematicasdeater/agroecologia/one-community?page_num=0.

14. Sobre o I Plansan, ver http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/Plano_Caisan.pdf.

15. Sobre as finalidades e composição do Comitê, ver http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/64.%20Cria%20o%20Comit%C3%AA%20de%20Agroecologia%2C%20do%20CONDRAF.%20%28formato%20pdf%29_0.pdf.

POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA

Em 2012, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNA-PO) foi instituída pelo Decreto nº 7 794¹⁶ com o objetivo de integrar, articular e adequar políticas ou programas indutores da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.

A elaboração do Decreto contou com a colaboração de vários ministérios afetos ao tema e com contribuições da sociedade civil. Dentre elas destaca-se um conjunto de propostas, apresentado pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), contendo premissas, diretrizes, objetivos e ações prioritárias que deveriam compor a política e o plano nacional, a partir de um amplo processo de discussão realizado com o apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que envolveu atividades regionais e nacional (ANA, 2012, p. 2).

A política instituída estabeleceu duas novas definições que passaram a orientar as políticas públicas:

- a) produção de base agroecológica: aquela que busca otimizar a integração entre capacidade produtiva, uso e conservação da biodiversidade e dos demais recursos naturais, equilíbrio ecológico, eficiência econômica e justiça social; e
- b) transição agroecológica: processo gradual de mudança de práticas e de manejo de agroecossistemas, tradicionais ou convencionais, por meio da transformação das bases produtivas e sociais do uso da terra e dos recursos naturais, que levem a sistemas de agricultura que incorporem princípios e tecnologias de base ecológica.

Para orientar o sistema financeiro sobre os projetos agroecológicos a serem apoiados pelo Pronaf, a Portaria MDA nº 38/2014 especificou os insumos que não devem constar num projeto agroecológico. São eles: fertilizantes sintéticos de alta solubilidade; agrotóxicos, exceto os biológicos e os produtos

16. Decreto nº 7 794, de 20 de agosto de 2012.

fitossanitários registrados com uso aprovado para a agricultura orgânica; reguladores de crescimento e aditivos sintéticos, na alimentação animal; e organismos geneticamente modificados (MDA, 2014).

O Decreto 7794/2012 instituiu um padrão de gestão intersetorial e intergovernamental com participação social, composto pela Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO), constituída somente por integrantes do governo, com o objetivo de integrar e coordenar as ações intragovernamentais, e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), com participação paritária entre governo e sociedade civil.

BRASIL AGROECOLÓGICO

Imediatamente após a publicação desse decreto, os atores sociais envolvidos com a temática da agroecologia mobilizaram-se para levar suas propostas para os instrumentos de operacionalização da política mediante o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).

Além das discussões no interior da Caisan e da CNAPO, a proposta foi discutida em diversos fóruns da ANA, da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), da Articulação do Semiárido (ASA), do Condraf, do Consea, da Comissão Interministerial de Educação em Agroecologia, do Fórum Permanente de Agroecologia da Embrapa, entre outros.

O 1.º Plano Nacional foi lançado para o triênio 2013-2015 (Planapo 2013-15), denominado “Brasil Agroecológico”, e entre os consensos construídos estão o de que as práticas agroecológicas requerem a disponibilidade de serviços públicos, especialmente para os jovens e as mulheres rurais, e de resultados de pesquisa agropecuária; serviços de crédito rural diferenciado; readequação da ATER; profissionais qualificados pelos sistemas de educação formal e informal; medidas de apoio às cooperativas e organizações; e novas formas de seguros contra riscos climáticos (CIAPO, 2013a).

O plano envolve ações de dez ministérios, abrangendo 125 iniciativas, distribuídas em 14 metas e organizadas a partir de quatro eixos estratégicos: Produção; Uso e Conservação de Recursos Naturais; Conhecimento; e Comercialização e Consumo.

De forma ilustrativa, destacam-se as seguintes ações, todas elas com metas específicas, inclusive de montantes de recursos a serem aplicados: disponibilização de recursos para o crédito de custeio; assistência técnica diferenciada para a transição agroecológica, com metas para jovens, mulheres e grupos produtivos de mulheres e para o apoio ao agroextrativismo sustentável; pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologias; apoio a projetos de extensão universitária e formação técnica e profissionalizante; qualificação da gestão de 150 cooperativas e associações; certificação para a produção orgânica, incluindo apoio para cadastro e regularização ambiental; tecnologias sociais de captação e armazenamento de água para produção no Semiárido; incentivo à produção de sementes agroecológicas e orgânicas, ampliando os bancos e as casas de sementes, e compra de sementes varietais e crioulas pelo PAA; criação de novos regulamentos técnicos e ampliação da produção de insumos utilizados na produção orgânica e agroecológica; promoção do consumo de produtos orgânicos e agroecológicos; ampliação das compras públicas, pelo PAA e pelo PNAE, de produtos orgânicos e agroecológicos da agricultura familiar; garantia de preço mínimo com aquisições e subvenções de produtos da sociobiodiversidade, orgânicos e de base agroecológica.

Para o financiamento de investimentos na aquisição de equipamentos e para implantar ou modernizar empreendimentos agroindustriais, destacam-se o Programa Ecoforte, que é uma parceria entre a Fundação Banco do Brasil (FBB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visando intensificar as práticas sustentáveis e fortalecer as redes de cooperativas e associações de produtores agroecológicos, orgânicos, do extrativismo sustentável ou da sociobiodiversidade¹⁷, e o Programa Terra Forte, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com recursos do BNDES, voltado para assentados da reforma agrária.

Um destaque no tema da educação e promoção de práticas sustentáveis é o Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar (PEAAF), com recursos do Ministério do Meio Ambiente (MMA)¹⁸.

17. Veja, por exemplo, <http://www.fbb.org.br/reporter-social/fbb-seleciona-projetos-que-estimulam-a-agroecologia-na-agricultura-familiar.htm>.

18. Para mais detalhes, veja <http://www.mma.gov.br/destaques/item/10207-o-peaaf-no-plano-nacional-de-agroecologia-e-produ%C3%A7%C3%A3o-org%C3%A2nica-planapo>.

CONQUISTAS E NOVAS AÇÕES

O 1.º Planapo, referente ao período 2013-2015, encontra-se em fase final de execução, e o balanço consolidado de suas ações ainda está em elaboração. Entretanto, alguns resultados parciais do primeiro ano do plano já foram divulgados pelo governo federal: 132 mil famílias atendidas com ATER, por meio de Chamadas Públicas de agroecologia, sustentabilidade, extrativismo e pesca; 5 mil mulheres beneficiadas com ATER específica para gênero; 5 mil jovens beneficiados com ATER em regime de alternância; 4,8 mil jovens beneficiados com ações de inclusão socioprodutiva com formação agroecológica; apoio a 462 grupos produtivos de mulheres e a 64 projetos de pesquisa (CIAPO, 2013b).

Outros dados ilustrativos da execução inicial do plano são: 72 mil tecnologias sociais de água para produção implantadas no Semiárido; 45 mil matrículas em cursos relacionados à agroecologia ou produção orgânica; regulamentação de produtos fitossanitários para uso na produção orgânica; planos de vigilância da saúde de populações expostas a agrotóxicos; ampliação e valorização dos sistemas participativos e das organizações de controle social para garantia da qualidade orgânica; 32 projetos qualificados no Terra Forte; 33 habilitados nas Redes Ecoforte; R\$ 7 milhões com aquisições no PAA; 3,65% dos recursos do PNAE com alimentos orgânicos e de base agroecológica – a meta é atingir 5% dos recursos do programa (CIAPO, 2014).

Em novembro de 2015, o MDA e o MDS lançaram o Programa Nacional de Sementes e Mudanças para a Agricultura Familiar. Seu objetivo é ampliar o acesso dos agricultores familiares às sementes e mudas de qualidade reconhecida, adaptadas ao território e de base orgânica e agroecológica, por meio do apoio a programas e ações destinados a produção, melhoramento, resgate, conservação, multiplicação e distribuição desses materiais propagativos, mediante compras e doações realizadas pelo PAA (MDA, 2015).

A elaboração do 2.º Planapo, para o período 2016-2018, está em fase final de discussão entre o governo federal e as organizações da sociedade civil (Brasil, 2015). Entre as propostas em discussão estão a conjugação da agroecologia e produção orgânica com as “questões vinculadas à função social da propriedade da terra e à justiça fundiária, bem como à abordagem territorial”, e conferindo

maior destaque às normas sanitárias, à agricultura urbana e periurbana, à sociobiodiversidade, às plantas medicinais e ao acesso a água (ANA, 2015, p. 4).

O Consea manifesta-se frequentemente sobre temas relacionados à agroecologia, inclusive na forma de recomendações para o aprimoramento das medidas de avaliação, controle e fiscalização dos agrotóxicos e de monitoramento dos seus impactos, pela não aprovação da liberação de plantas transgênicas e de tecnologias genéticas de restrição de uso, entre outros¹⁹.

Encontra-se em fase final de discussão no governo federal a proposta do Plano Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos, previsto no 1.º Planapo, vinculado à Política e ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Sua elaboração envolveu diversas áreas de governo relacionadas ao tema e contou com contribuições de organizações e de instâncias de participação social, como foi o caso de uma recomendação específica aprovada pelo Consea (Consea, 2012, 2013).

AGROECOLOGIA NA AGENDA REGIONAL

A construção brasileira de políticas públicas de caráter agroecológico, associada a outros países, tem ajudado as discussões em nível regional, com foco no direito humano à alimentação saudável.

O tema da agroecologia entrou na agenda da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF) a partir da evolução das discussões sobre gestão de risco e seguros agrícolas, que passaram a dar destaque para a readaptação produtiva e o manejo sustentável dos recursos.

Na XX Reunião Especializada do Mercosul, realizada em 2013 em Caracas, Venezuela, os temas da agroecologia e das sementes foram incorporados à agenda do Grupo Temático de Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos, com o compromisso dos países em mapear as experiências e políticas existentes na região.

Iniciou-se, a partir daí um intercâmbio entre os países sobre o marco internacional da biodiversidade e dos recursos genéticos; sobre a internalização

19. A íntegra das recomendações do Consea está disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes>.

das convenções; sobre os marcos normativos e as políticas nacionais dirigidas à agroecologia e às sementes nativas ou crioulas, com destaque para linhas específicas de crédito e serviços de assistência técnica e extensão rural (Mercosul, 2013, 2015).

Outra iniciativa importante foi a realização de um curso regional sobre direito dos agricultores e das agricultoras aos recursos genéticos, que abordou, entre outros aspectos, o Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura (TIRFAA)²⁰ e sua internalização pelos países, com destaque para o tema da repartição dos benefícios gerados pelo seu uso e para experiências da agricultura familiar e de suas organizações na conservação e reprodução de sementes.

Durante o Simpósio Internacional de Agroecologia e Segurança Alimentar e Nutricional, realizado pela FAO, em Roma, Itália, em 2014, o Brasil assumiu o compromisso de realizar uma atividade de caráter regional. Essa proposta foi incorporada à agenda da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), ao ser incluído no Plano de Ação do Grupo de Trabalho *ad hoc* sobre Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, aprovado na Reunião Ministerial sobre Agricultura Familiar, realizada em novembro de 2014 em Brasília, Brasil, e, depois, ratificada pela III Cúpula de Chefes de Estado e de Governos (São José, Costa Rica, janeiro 2015), que declarou o “apoio à convocação da realização de um evento regional sobre agroecologia para fortalecer o intercâmbio de experiências e para promover políticas de desenvolvimento sustentável” (CELAC, 2014; FAO, 2015a).

O Seminário Regional de Agroecologia da América Latina e do Caribe ocorreu em junho de 2015, em Brasília, Brasil, como uma promoção conjunta da CELAC, da Reunião Especializada da Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), do Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil (MDA), da Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe e da FAO. Possibilitou o intercâmbio de políticas públicas e experiências práticas agroecológicas entre associações, movimentos sociais, pesquisadores e representantes de governos²¹.

20. O Tratado sobre Recursos Fitogenéticos foi aprovado em 2001, está em vigor desde 2004 e foi ratificado pelo Brasil em 2006, tendo sido promulgado pelo Decreto nº 6 476, de 2008 (disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm). Entre os países do Mercosul ampliado, somente Brasil, Uruguai e Venezuela já ratificaram o Tratado. Para mais informações, ver <http://www.planttreaty.org/es>.

21. Para mais informações sobre o Seminário Regional de Agroecologia, ver Petersen e Londres (2015) e a versão em espanhol do relatório final, disponível em <http://www.fao.org/3/a-i4327e.pdf>.

Essa iniciativa contribuiu para a implementação do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional e a Erradicação da Fome da CELAC, ao colocar a agroecologia como parte importante das estratégias dos países da região para a promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura, o avanço em direção a sistemas alimentares inclusivos, de forma a criar um círculo virtuoso entre a produção de alimentos saudáveis, a conservação dos recursos naturais e o fortalecimento da agricultura familiar e das comunidades rurais (FAO, 2015b).

O Seminário contribuiu, também, para organizar uma agenda regional a partir das várias recomendações aprovadas, entre as quais: formular e executar marcos legais e normas para avançar a agroecologia com enfoque de soberania alimentar; construir uma rede regional de intercâmbio de práticas e informações; criar mecanismos para promover a cooperação Sul-Sul; e incentivar a produção de alimentos adequados e saudáveis (FAO, 2015b).

Há, portanto, na região, um conjunto de iniciativas de internalização do enfoque agroecológico nas políticas públicas que se associam à prática de décadas de movimentos sociais de agricultores camponeses, comunidades tradicionais, povos indígenas e originários, pastores e extrativistas (FAO, 2015a).

Nesse cenário, cresce a importância da cooperação Sul-Sul para aprofundar as conexões entre a agricultura familiar, a segurança alimentar, a saúde e a conservação da biodiversidade, a partir da vinculação entre produção sustentável e alimentação saudável, abrindo novas possibilidades para o desenvolvimento dos países e da região latino-americana e caribenha.

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABA. 2015. *Portal da Associação Brasileira de Agroecologia*. (Disponível em <http://aba-agroecologia.org.br>. Acessado em 1.º/1/2016).

ANA. 2012. *Propostas da Articulação Nacional de Agroecologia – ANA para a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica*. Rio de Janeiro, RJ: ANA. 18p.

ANA. Sem data. *Portal da Articulação Nacional de Agroecologia*. (Disponível em <http://agroecologia.org.br>. Acessado em 1.º/1/2016).

ANA. 2015. *Propostas da Articulação Nacional de Agroecologia para o II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – II Planapo (2016-2019)*. Rio de Janeiro, RJ: ANA. 50p.

BRASIL. 2015. Alterações para o Planapo II são apresentadas no Seminário Dialoga Brasil Agroecológico. *Portal da Secretaria-Geral da Presidência da República*. (Disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2015/setembro/17-09-2015-alteracoes-para-o-planapo-ii-sao-apresentadas-no-2o-dia-do-seminario-dialoga-brasil-agroecologico>. Acessado em 25/11/2015).

BRASIL. Sem data. Brasil Agroecológico. *Portal da Secretaria-Geral da Presidência da República*. (Disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/iniciativas/brasil-agroecologico>. Acessado em 25/11/2015).

BRASIL. 2007. *Decreto n.º 6 323, de 27 de dezembro de 2007*. Regulamenta a Lei nº 10 831, que dispõe sobre a agricultura orgânica. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6323.htm. Acessado em 25/11/2015).

BRASIL. 2012. *Decreto n.º 7 794, de 20 de agosto de 2012*. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7794.htm. Acessado em 25/11/2015).

BRASIL. 2003. *Lei n.º 10 831, de 23 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre a agricultura orgânica. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.831.htm. Acessado em 25/11/2015).

CELAC. 2014. *Declaración Ministerial de la CELAC sobre agricultura familiar*. Brasília, DF, Brasil. (Disponível em http://www.familyfarmingcampaign.net/archivos/documentos/declaracion_reunion_ministerial_af_celac_con_marco_funcionamiento_y_plan_.pdf. Acessado em 2/1/2016).

CIAPO. 2013a. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. *Proposta do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica*. Brasília, DF: MDS. (Disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/arquivos-noticias/planapo>. Acessado em 25/11/2015).

CIAPO. 2013b. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. *Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo*. Brasília, DF: MDS. (Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/BrasilAgroecologico_Baixar.pdf. Acessado em 25/11/2015).

CIAPO. 2014. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. *Balanço do 1.º ano do Planapo*. Brasília, DF: MDA. (Disponível em <http://www>.

agroecologia.org.br/index.php/publicacoes/outras-publicacoes/outras-publicacoes/balanco-planapo-novembro-2014/download. Acessado em 25/11/2015).

CONSEA. 2012. *Mesa de controvérsias sobre impactos dos agrotóxicos na soberania e segurança alimentar e nutricional e no direito humano à alimentação adequada*. Relatório final. Brasília, DF: Consea. 112 p. (Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/mesas-de-controversias/sobre-agrotoxicos-2012/arquivo-4.pdf>. Acessado em 4/12/2015).

CONSEA. 2013. *Exposição de Motivos nº 003-2013, de 1.º de julho de 2013*. Brasília, DF: Consea. (Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2013/e.m.-no003-2013/view>. Acessado em 6/12/2015).

FAO. 2014. *Simposio Internacional de Agroecología para la Seguridad Alimentaria y Nutrición*. (Disponível em <http://www.fao.org/about/meetings/afns/es/>. Acessado em 6/12/2015).

FAO. 2015a. *Final Recommendations of the Regional Seminar on Agroecology in Latin America and the Caribbean*. Brasília, DF. (Disponível em <http://www.fao.org/3/a-au442e.pdf>. Acessado em 2/1/2016).

FAO. 2015b. *Agroecología es clave para erradicar el hambre en América Latina y el Caribe*. (Disponível em <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/297484/>. Acessado em 2/1/2016).

GALINDO, E. P.; SAMBUICHI, R. H. e OLIVEIRA, M. A. 2013. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. In: MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS. (Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/livroPAA10Anos.pdf. Acessado em 26/11/2015).

MDA. 2014. *Portaria nº 38, de 4 de julho de 2014*. Disciplina sobre os planos simplificados ou projetos técnicos de crédito para o financiamento de sistemas de base agroecológica ou para transição agroecológica no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. (Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_23/PORTARIA%20N%C2%B0%2038,%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202014%20-%20AGROECOLOGIA.pdf. Acessado em 25/11/2015).

MDA. 2015. Governo facilita acesso a sementes e mudas. *Portal do Ministério do Desenvolvimento Agrário*. (Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/governo-facilita-acesso-sementes-e-mudas#sthash.pXAeXF9W.dpuf>. Acessado em 26/11/2015).

MDA; MMA e MDS. 2009. *Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade*. Brasília, DF: MDA, MMA, MDS. (Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/PLANO_NACIONAL_DA_SOCIOBIODIVERSIDADE-_julho-2009.pdf. Acessado em 26/11/2015).

MERCOSUR. 2013. *MERCOSUR/REAF/ACTA n° 02/13*. Caracas, Venezuela.

MERCOSUR. 2015. *MERCOSUR/REAF/ACTA n° 02/15*. Assunción, Paraguai.

MMA. Sem data. Agrotóxicos. *Portal do Ministério do Meio Ambiente*. (Disponível em <http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos>. Acessado em 2/1/2016).

PETERSEN, P. e LONDRES, F. 2015. *Seminário Regional sobre Agroecología en América Latina y el Caribe*. Rio de Janeiro, RJ: AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia. (Disponível em <http://aspta.org.br/2015/11/fao/>. Acessado em 25/11/2015).

CADASTRO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL

A expansão da fronteira agrícola, especialmente nas regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil, a partir dos anos 1970, contou com significativos incentivos financeiros governamentais a projetos agropecuários, e com estímulos a migrações internas que geraram um padrão de desenvolvimento marcado por um intenso processo de destruição das florestas.

Em reação aos impactos ambientais e sociais desse modelo foi se constituindo uma agenda de conservação da biodiversidade e de apoio a um padrão de desenvolvimento sustentável com a reestruturação de várias políticas, entre as quais, a política florestal, com a criação de novos órgãos e de atualizações no marco legal. Entre as principais mudanças estão a criação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PP-CDAM), que depois se desdobrou em iniciativa semelhante para o Cerrado, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, entre outras.

As ações para conter o desmatamento incluíram a criação de áreas protegidas, operações de fiscalização e combate às atividades ilegais e novos instrumentos de monitoramento e controle, além do fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente, principais responsáveis pela gestão florestal e pelo apoio à produção sustentável.

É no contexto da política de redução do desmatamento na Amazônia que surgiram as primeiras experiências dos órgãos ambientais de registro eletrô-

nico de informações georreferenciadas de imóveis rurais, identificadas como cadastro ambiental rural, com destaque para a situação das Áreas de Preservação Permanente (APP)¹, da Reserva Legal (RL)² e das áreas de uso. Em alguns estados, com apoio do Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)³, foram sendo constituídos e aprimorados mecanismos de controle que articulavam a fiscalização, o monitoramento e o licenciamento, como o Sistema de Licenciamento das Propriedades Rurais do Mato Grosso, que foi replicado em outros estados. Surgiram, também, as primeiras iniciativas de mapeamento ambiental e georreferenciamento de propriedades, compondo um diagnóstico ambiental e a identificação dos passivos, fundamentais para as ações de regularização ambiental (Pires, 2013, p. 17, 18).

Essas inovações permitiram compreender as dinâmicas diferenciadas do desmatamento, agregando informações da escala dos imóveis rurais ao plano de análise mais geral (Pires, 2013, p. 11), propiciado pelos instrumentos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que é o órgão responsável por medir a taxa de desmatamento. Dois dos principais instrumentos de monitoramento sistemático essenciais para o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM)⁴ são o sistema Prodes, que registra anualmente os cortes rasos por meio da análise de imagens de satélites, e o Deter, que é um sistema de detecção de desmatamento da Amazônia em tempo real e produz alertas diários para subsidiar ações de fiscalização, captando o corte raso e indícios de degradação ambiental, com um grau de precisão menor.

CADASTRO AMBIENTAL RURAL

Em 2007, diante da possibilidade do recrudescimento do desmatamento, o governo adotou novas medidas, como a divulgação da lista dos municípios com maiores índices de desmatamento e o embargo de áreas ilegalmente desmatadas, que foram reforçadas pela exigência de comprovação da regulariza-

1. A Área de Preservação Permanente é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

2. A Reserva Legal é a área com cobertura de vegetação nativa, localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

3. Sobre o PPG7 ver <http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/capa/>.

4. Para as atividades relacionadas ao SIPAM, ver <http://www.sipam.gov.br>. Acessado em 16/10/2015.

ção ambiental e fundiária para poder acessar o crédito rural, e por ações de fiscalização da atividade madeireira⁵. Uma das exigências para que o município saísse da lista era ter pelo menos 80% da sua área cadastrável registrada no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Na sequência, o governo federal criou o “Programa Mais Ambiente” (Decreto nº 7 029, de 10/12/2009) com o objetivo de promover a regularização ambiental dos imóveis rurais, que inclui a suspensão de multas daqueles que aderirem e passarem a cumprir as obrigações ambientais, e criou o CAR, como um de seus instrumentos, agora no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Além da pretendida integração entre fiscalização, monitoramento e licenciamento, as inovações experimentadas nesse período foram a utilização de ferramentas digitais sintonizadas com as necessidades da política ambiental, como “imagens de satélites, o georreferenciamento digital do perímetro e da situação das APPs e RLs dentro das propriedades e a criação de bancos de dados eletrônicos” (Pires, 2013, p. 14).

Em função dessa trajetória, a Lei nº 12 651/2012, conhecida como o novo Código Florestal, trouxe entre suas inovações a previsão de que a União, os estados e o Distrito Federal implantassem programas de regularização ambiental (PRA) e o próprio Cadastro Ambiental Rural (art. 59 e 29 do Código Florestal, respectivamente).

O novo Código Florestal estabeleceu normas gerais sobre a proteção da vegetação, tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável. Entre os seus princípios estão a ação governamental para compatibilizar e harmonizar o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação, e a criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.

Como instrumento do novo marco legal, o CAR possui abrangência nacional, sendo de responsabilidade compartilhada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e consiste no registro eletrônico público de informações

5. Decreto nº 6321, de 21 de dezembro de 2007.

ambientais obrigatório a todos os imóveis rurais, com a finalidade de compor uma base de dados integrada para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento das florestas, entre outras atividades.

Estão previstos registros especiais simplificados para os imóveis de assentamentos de reforma agrária, dos povos e comunidades tradicionais ou localizados em Unidades de Conservação ambientais.

O prazo para inscrição no CAR iniciou-se em 2014 e tem previsão de encerramento em maio de 2016. A inscrição é feita mediante declaração de inteira responsabilidade do proprietário ou possuidor do imóvel, contendo a comprovação da propriedade ou da posse do imóvel, e a sua identificação por meio de memorial descritivo e da planta georreferenciada do seu perímetro, a delimitação das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, da APP, da Área de Uso Restrito, da área consolidada e da localização da RL. Cabe ao órgão ambiental analisar as informações prestadas e validá-las, indicando as pendências ou inconsistências quando necessário.

Cabe ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária providenciar o CAR para os assentamentos de reforma agrária, que abrangem uma área aproximada de 80 milhões de hectares.

A inscrição no CAR não é considerada título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento das revisões gerais dos cadastros de imóveis existentes para outras finalidades, inclusive a tributária. O registro da RL no CAR desobriga sua averbação no Cartório de Registro de Imóveis.

CADASTRO COMO REQUISITO PRÉVIO

Além da obrigatoriedade imposta pela lei, a inscrição no CAR é condição para acessar várias políticas públicas. A partir de maio de 2017, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no Cadastro. Essa limitação é importante para a obtenção de condições de financiamento mais favoráveis do que as praticadas no mercado privado. É, também, condi-

ção obrigatória para a adesão aos Programas de Regularização Ambiental de posses e propriedades rurais, cuja implantação foi determinada pelo Código Florestal. A adesão do proprietário ou possuidor do imóvel ao PRA e o cumprimento dos dispositivos previstos no respectivo Termo de Compromisso⁶ regulariza o uso dessas áreas, suspende determinadas sanções decorrentes de crimes e infrações ambientais passadas e favorece a conversão de multas em prestação de serviços de preservação, entre outros efeitos.

Em relação aos agricultores e às agricultoras familiares, a inscrição no CAR é condição prévia para a simplificação dos procedimentos de autorização para intervenção e supressão de vegetação em APP e RL, e para atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental.

A inscrição no CAR é, ainda, requisito obrigatório para a emissão de Cota de Reserva Ambiental (CRA), instituída pelo Código Florestal na forma de título nominativo representativo de área com vegetação nativa, que pode ser usada para compensação de RL entre imóveis rurais no mesmo bioma e estado. Há a possibilidade de comercialização de CRA por meio de contratos no mercado *spot* e no mercado para entrega em um momento futuro.

APLICAÇÕES DO CAR

Além do acesso aos PRA e ao crédito agrícola, já mencionados, o CAR pode ser um importante mecanismo de apoio aos vários planos previstos como instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)⁷, como o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PP-CDAM) e seus correlatos nos âmbitos regional e estadual⁸, o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano de Ação para o Cerrado (PPCerrado) e o Plano de Ação para a Caatinga (PPCaatinga).

Ao compor um diagnóstico ambiental dos imóveis, o CAR é uma ferramenta que auxilia no planejamento da recuperação dos passivos ambientais, inclu-

6. Termo de Compromisso é o instrumento jurídico previsto no Código Florestal e na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9 606/1998) para que as pessoas físicas e jurídicas possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes.

7. Sobre os objetivos, diretrizes e instrumentos da PNMC, ver Lei nº 12187/2009.

8. Sobre os Planos regionais, ver <http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento>, e sobre os Planos estaduais, ver <http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/planos-estaduais>. Acessados em 16/10/2015.

sive para efeito da recuperação de áreas degradadas e da regularização ambiental. Em uma escala maior, o Cadastro pode orientar estratégias para a conservação, a ampliação de áreas protegidas, a constituição de corredores ecológicos e de outros espaços de conservação dos demais recursos naturais. Pode, também, ser utilizado para a formulação das políticas de ordenamento e “gestão territorial e ambiental”, de “planejamento de bacias hidrográficas”, dos futuros mecanismos de pagamento por serviços ambientais e “dos mecanismos de incentivo à Redução das Emissões Provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal (REDD)” (Pires, 2013, p. 33, 35).

O CAR possibilita, ainda, estabelecer importante interface com o Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF)⁹, especialmente com o Inventário Florestal Nacional (IFN), que foi instituído para ser um sistema de monitoramento contínuo capaz de produzir informações sobre os recursos florestais e para fundamentar a formulação, implementação e execução de políticas públicas e projetos de uso e conservação desses recursos. O estabelecimento e a gestão do SNIF e do IFN são de competência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), órgão vinculado ao MMA.

O CAR constitui-se, ainda, em uma importante fonte de dados para a atualização do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE), do IBGE, utilizado para a realização de pesquisas como o Censo Agropecuário, o Censo Demográfico e outras.

O CAR integra o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA) e está apoiado pelo Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), de abrangência nacional, destinado a receber, gerenciar os dados do CAR de todos os entes federativos e disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na *Web*, entre outras atribuições¹⁰.

Ainda não está definido exatamente o grau de acesso público às informações obtidas pelo CAR. Os dados de interesse dos cartórios de registro de imóveis,

9. Sobre o Sistema de Informações Florestais e Inventário Florestal, ver <http://www.florestal.gov.br/snif/> e <http://ifn.florestal.gov.br/>, respectivamente. Acessados em 16/10/2015.

10. O SICAR está disponível em <http://www.car.gov.br> e sua base de dados está de acordo com os padrões da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), que faz parte do Sistema Estatístico e Cartográfico Nacional e tem como finalidade facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal.

das instituições financeiras e das entidades setoriais serão disponibilizados mediante solicitação específica ao gestor do SICAR, respeitadas as informações de caráter restrito.

GESTÃO E FINANCIAMENTO

A gestão do CAR é responsabilidade do MMA, que atua supletivamente junto aos estados da federação. A base de dados do Cadastro é de interesse de várias outras áreas do governo federal, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério da Integração Nacional, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Defesa e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), além de governos estaduais e municipais.

Todos os estados e o Distrito Federal assinaram com o MMA e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) os acordos de cooperação visando à promoção da regularização ambiental, especialmente das atividades relacionadas ao CAR. Apenas cinco estados possuem sistemas próprios de cadastramento já integrados ao SICAR (RO, TO, BA, MG e SP), três estão em fase de integração (PA, MS e ES) e os demais utilizam diretamente o SICAR (Brasil, 2015a).

Além dos recursos do Orçamento Geral da União, a implantação do CAR é apoiada pelo Fundo Amazônia¹¹, que destina receitas de doações para aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável, principalmente no bioma amazônico, realizadas pelas administrações públicas federal, estadual e municipal, pelas universidades e pelo terceiro setor. O Fundo, criado em 2008, é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e conta com um Comitê Orientador (COFA), composto pelo governo federal, pelos governos estaduais e pela sociedade civil, e pretende captar doações de instituições multilaterais, de organizações não governamentais e também de pessoas físicas.

11. Sobre as atividades do Fundo Amazônia, ver: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Fundo/. Sobre as orientações do Fundo para apoiar o cadastramento rural, ver http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Galerias/Arquivos/Downloads/Orientacoes_CAR_APROVADO_COFA_082015.pdf. Acessados em 16/10/2015.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Para a implantação do CAR, o governo federal realizou um amplo processo de mobilização e de capacitação de agentes, que envolveu os governos municipais e parceiros não governamentais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), entre outros.

Desde maio de 2013, a implementação do Código Florestal é monitorada por um Observatório próprio¹², de natureza privada, desenvolvido por sete instituições da sociedade civil em parceria com outros colaboradores e com apoio da Aliança pelo Clima e Uso da Terra (*Climate e Land Use Alliance – CLUA*)¹³.

As organizações participantes do Observatório do Código Florestal também desenvolvem a Iniciativa de Observação, Verificação e Aprendizagem do Cadastro Ambiental Rural e da Regularização Ambiental (Inovacar)¹⁴, coordenada pela Conservação Internacional (CI-Brasil), com apoio da CLUA. Os objetivos da Inovacar são gerar transparência, promover o controle e a participação social e contribuir para a aprendizagem durante o processo de implantação do CAR, em particular na Amazônia.

AÇÕES NO CERRADO

No bioma Cerrado, a implantação do CAR é apoiada por recursos do Projeto de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais no Cerrado (CAR-FIP Cerrado), que compõem o Plano de Investimentos do Brasil, financiado pelo

12. Integram o Observatório do Código Florestal: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), WWF-Brasil, SOS Mata Atlântica, Instituto Centro de Vida (ICV), *The Nature Conservancy* (TNC), Conservação Internacional (CI) e Instituto Socioambiental (ISA). Sobre as atividades do Observatório, ver <http://www.observatorio-florestal.org.br/>. Acessado em 16/10/2015.

13. A CLUA é uma iniciativa de colaboração entre a Fundação *ClimateWorks*, a Fundação David e Lucile Packard, a Fundação Ford e a Fundação Gordon e Betty Moore. Sobre as suas atividades, ver <http://www.climateandlandusealliance.org/>. Acessado em 16/10/2015.

14. Sobre as atividades da Inovacar, ver <http://www.inovacar.org.br/>. Acessado em 16/10/2015.

governo brasileiro junto ao Programa de Investimento Florestal (*Forest Investment Program – FIP*)¹⁵, administrado pelo Banco Mundial e com a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outras agências, e vinculado ao Fundo de Investimento para o Clima (*Climate Investment Fund – CIF*). O projeto é executado pelo MMA em parceria com os órgãos ambientais estaduais, e tem por objetivo apoiar a implementação do Cadastro como estratégia para promover a redução do desmatamento e da degradação florestal e a melhoria da gestão sustentável das florestas, de forma integrada com outras políticas setoriais, visando a redução de emissões de gases de efeito estufa e a proteção dos estoques de carbono florestal.

Entre os projetos que apoiam o PPCerrado nas iniciativas relativas ao CAR, em sintonia com o CAR-FIP, está o Programa de Redução do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado Brasileiro, que conta com recursos do governo do Reino Unido.

EXPANSÃO DO CAR

Em setembro de 2015 estavam cadastrados no CAR cerca de 240 milhões de hectares, de mais de 2 milhões de imóveis. Isso corresponde a 60% da área passível de cadastro segundo estimativas realizadas com base no Censo Agropecuário 2006 do IBGE, que é de aproximadamente 398 milhões de hectares (Brasil, 2015b). Isso revela uma significativa cobertura do Cadastro, sendo as regiões Centro-Oeste e Norte as que apresentam maiores índices de cobertura, concentrando aproximadamente 62% da área cadastrada.

No período recente observa-se um crescente interesse na adesão ao CAR expresso pelo incremento no número de imóveis incluídos no cadastro. Em agosto o incremento mensal foi de 565,7 mil hectares em 80,8 mil imóveis; em setembro foi de 5,696 milhões de hectares em 241,8 mil imóveis (Brasil, 2015b).

LIÇÕES E DESAFIOS

A implementação do CAR é bem recente e integra uma agenda ainda em fase de consolidação. Mesmo assim, é possível identificar algumas lições aprendidas.

15. O FIP apoia governos nacionais na elaboração de suas estratégias de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal.

Apesar das resistências e dos questionamentos iniciais firmou-se a necessidade e utilidade da integração das ações de monitoramento, fiscalização e licenciamento e a potencialidade do Cadastro como mecanismo essencial para a identificação e reparação do passivo ambiental e, também, para a articulação de políticas e alinhamento de incentivos e estímulo a investimentos.

Apesar de suas especificidades, ficou evidente a vinculação entre a regularização fundiária e ambiental e a importância da coordenação dos diferentes instrumentos setoriais orientados por uma estratégia comum de reordenamento territorial informada pelas demandas da conservação da biodiversidade, da promoção do uso sustentável e do desenvolvimento socioeconômico das regiões.

A realização do Cadastro Ambiental Rural abre a possibilidade para iniciativas de diagnóstico dos sistemas agrários, que integrem informações ambientais, fundiárias e socioeconômicas e abram novas possibilidades para a pesquisa acadêmica e para o planejamento das políticas públicas.

Os resultados alcançados até o momento mostram a importância do papel das organizações da sociedade civil na mobilização pela adesão, e sugerem que ela é maior nos estados em que existem programas públicos de apoio específicos e que já utilizavam algum mecanismo de uso de geotecnologias para o levantamento dos ativos e passivos ambientais e para o licenciamento de imóveis.

Ao atingir uma cobertura espacial significativa, ganham importância as etapas seguintes do processo de regularização e recuperação dos passivos ambientais, como a análise e validação das informações pelos órgãos estaduais de meio ambiente e o cálculo do passivo de recuperação ambiental, dos ativos florestais e dos imóveis com regularidade ambiental. A partir delas é que se poderá assegurar que as bases de dados sejam integradas e permitam uma visão de conjunto dos ativos e passivos ambientais do país, e que o cadastramento ocorra de forma minimamente homogênea quanto à sua qualidade.

Além da integração de todos os sistemas estaduais, a consolidação do CAR e do SICAR ainda requerer uma estratégia diferenciada para os agricultores e as agricultoras familiares e para os povos e as comunidades tradicionais, bem como para estabelecer mecanismos de controle social que possam assegurar

transparência e amplo acesso público às informações contidas no CAR, tanto para acompanhamento periódico das políticas federais quanto das estaduais.

Ainda é pequeno o número de estados que tomaram iniciativas para a implementação do Programa de Regularização Ambiental. Levantamento realizado em maio de 2015 pela Inovacar, em 21 unidades da federação, revela que apenas quatro delas (BA, PR, RO, SP) instituíram normas gerais para os PRA estaduais e que oito (AC, AM, DF, GO, MA, PA, SC e TO) estão em fase de conclusão. Essa indefinição pode trazer insegurança aos proprietários e posseiros que não realizaram o cadastro em função da falta de clareza sobre os possíveis desdobramentos, e pode diminuir o efeito de estimular as inscrições (Inovacar, 2015).

As novas atribuições dadas pelo Código Florestal aos órgãos estaduais e municipais, como o CAR, demandam esforços para a ampliação e o fortalecimento dessas organizações, para a atualização dos mecanismos de coordenação federativa e para o aproveitamento das novas fontes de financiamento disponíveis. Uma opção a ser mais explorada é a incorporação de outros órgãos na execução do cadastro, tendo em vista sua utilidade para diversas áreas de governo.

O Cadastro Ambiental Rural, portanto, tem um grande potencial, não como um instrumento isolado e autossuficiente, mas como parte de um conjunto de ações de redução do desmatamento, de regularização ambiental e fundiária e de promoção da produção sustentável.

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. 2007. Decreto nº 6 321, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre ações relativas à preservação, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6321.htm. Acessado em 21/10/2015).

BRASIL. 2012. Decreto nº 7 830, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o SICAR, o CAR e os PRA. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm. Acessado em 12/10/2015).

BRASIL. 2014. Decreto nº 8 235, de 5 de maio de 2014. Estabelece normas gerais complementares aos PRA. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm. Acessado em 21/10/2015).

BRASIL. 2012. *Lei nº 12 651, de 25 de maio de 2012.* Código Florestal (compilado). (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acessado em 12/10/2015).

BRASIL. MMA/CAR. Sem data. *Portal do CAR.* (Disponível em <http://www.car.gov.br/>. Acessado em 12/10/2015).

BRASIL. MMA/CAR. Sem data. *Consulte a Legislação.* Legislação completa sobre o CAR. (Disponível em <http://www.car.gov.br/#/legislacao>. Acessado em 12/10/2015).

BRASIL. MMA. Sem data. *Portal do Ministério do Meio Ambiente.* (Disponível em <http://mma.gov.br/desenvolvimento-rural>. Acessado em 12/10/2015).

BRASIL. SFB. Sem data. *Portal do Serviço Florestal Brasileiro.* (Disponível em <http://www.florestal.gov.br/>. Acessado em 12/10/2015).

Brasil. MMA. 2015a. *Cadastro Ambiental Rural – Boletim Informativo, Julho de 2015.* Brasília: SFB/MMA. (Disponível em <http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>. Acessado em 12/10/2015).

BRASIL. MMA. 2015b. *Cadastro Ambiental Rural – Boletim Informativo, Setembro de 2015.* Brasília: SFB/MMA. (Disponível em <http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>. Acessado em 16/10/2015).

INOVACAR. 2015. *A implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA) nos estados brasileiros.* II Relatório de Acompanhamento – Maio de 2015. Brasília: Inovacar. (Disponível em http://inovacar.org.br/uploads/documents/relatorio%20de%20acompanhamento_mai2015_v2.pdf. Acessado em 12/10/2015).

PIRES, M. O. 2013. *O Cadastro Ambiental Rural: das origens às perspectivas para a política ambiental.* Brasília: Conservação Internacional. (Disponível em <http://inovacar.org.br/uploads/documents/O%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%20-%20Origens%20e%20Perspectivas.pdf>. Acessado em 12/10/2015).

AGRICULTURA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Na década de 1990 os temas relacionados ao meio ambiente ganharam mais importância na agenda internacional, e um marco importante foi o reconhecimento das mudanças climáticas como uma questão global, a partir da constatação do aumento da temperatura média dos oceanos e da espessura da camada de ar próxima à superfície da Terra que agravam o chamado efeito estufa.

A principal causa dessas mudanças é o aumento da emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), especialmente o dióxido de carbono, que advém, em grande parte, de atividades humanas, como a queima de combustíveis fósseis, atividades industriais e agropecuárias e do desmatamento.

A maior frequência de eventos extremos climáticos tem graves consequências sobre as populações humanas e os ecossistemas, podendo ocasionar o desaparecimento de ilhas e cidades litorâneas, a desertificação e o desaparecimento de espécies animais e de plantas.

Na Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) foi assinada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança no Clima, já ratificada por 175 países. Com sua entrada em vigor, os países passaram a se reunir anualmente para discutir sua implementação, nas chamadas Conferências das Partes. Posteriormente, foi assinado o Protocolo

de Quioto (1997), um tratado internacional que reconheceu o princípio da responsabilidade comum e diferenciada, e que definiu metas obrigatórias de redução dos principais GEE até 2020 para os países desenvolvidos, por estes serem os responsáveis históricos das emissões e por terem condições econômicas para arcar com os custos. Atualmente, discute-se um novo acordo com metas para todos os países.

Ainda em 2000, foi criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) com o objetivo de mobilizar a sociedade para a discussão e a tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima e sobre o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). É presidido pelo Presidente da República e composto por 13 ministros, o Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas (ANA) e representantes da sociedade civil com notório conhecimento da matéria ou que sejam agentes com responsabilidade sobre o tema. O FBMC é apoiado por 15 fóruns estaduais e coordena e participa de estudos sobre implicações econômicas e sociais das mudanças climáticas que subsidiam a elaboração de políticas públicas.

Em sintonia com os acordos internacionais ratificados, o Brasil adotou uma estratégia de enfrentamento das mudanças do clima com uma série de programas e planos específicos para a proteção da floresta e da biodiversidade e o incentivo a atividades sustentáveis na Amazônia e no Cerrado, dois dos biomas mais impactados pelo desmatamento e pelas mudanças de uso do solo.

Em 2004, foi lançado o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), que tem sido responsável por uma expressiva redução da taxa de desmatamento. Envolve ações integradas de 13 ministérios, cerca de 150 atividades de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle ambiental e de fomento a atividades produtivas sustentáveis. Além disso, o Plano estimula parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e setor privado.

Um dos pilares do PPCDAM é o sistema de monitoramento por satélite, que subsidia as operações de fiscalização na Amazônia. Dois dos instrumentos principais de monitoramento sistemático utilizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) são o Programa de Cálculo de Desflorestamento da Amazônia (Prodes), para identificação e quantificação de proces-

sos de desmatamento em áreas florestais, via imagens que registram o corte raso, para a comparação entre um ano e outro, e, o Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (Deter), um levantamento rápido feito quinzenalmente, que tem a função de identificar novos focos de desmatamento, permitindo a ação imediata do governo contra os desmatadores.

Em 2010, uma estratégia similar passou a ser adotada para a conservação do Cerrado. O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) prevê 151 ações para reduzir a perda da cobertura vegetal e criar alternativas de proteção e uso sustentável dos recursos naturais desse bioma. Além das ações de repressão ao desmatamento ilegal, há ações de fomento às atividades produtivas sustentáveis, assistência técnica e capacitação, monitoramento e controle, ordenamento territorial, educação ambiental, criação de áreas protegidas, o aumento do consumo de carvão de florestas plantadas pela indústria de ferro-gusa e a implementação do macrozoneamento ecológico e econômico do Cerrado.

Na Conferência das Partes (COP-15, 2009) o Brasil assumiu o compromisso voluntário de redução entre 36,1% e 38,9% das emissões de Gases de Efeito Estufa projetadas para 2020, o que corresponde a aproximadamente um bilhão de toneladas de CO₂ equivalente (CO₂ eq).¹

AGRICULTURA DE BAIXO CARBONO

Para efetivar esse compromisso, o Brasil instituiu, em 2009, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, com metas e instrumentos previstos em legislação, e também criou o Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima.

A partir dos dados do inventário sobre os gases de efeito estufa, que revelou que as atividades agropecuárias eram responsáveis pela maior parte das emissões, foi instituído o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças

1. A INDC (Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas) brasileira foi apresentada na Conferência das Partes COP 21, Paris, em dezembro de 2015, tem compromissos com níveis absolutos de redução de emissões de CO₂ para o conjunto da economia e tem forte participação da questão do uso da terra, incluindo ações de mitigação e adaptação que buscam reduzir 37% das emissões até 2015 e 43% até 2030, entre as quais: aumento do consumo de biocombustíveis; restauração e reflorestamento de 12 milhões de hectares até 2030; chegar a 45% da matriz energética com fontes renováveis (eólica, biomassa e solar); recuperar 15 milhões de hectares de pastagens degradadas; 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta (MMA, comunicação pessoal, fevereiro de 2016).

ças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (ou Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono ou Plano ABC), como um dos planos setoriais do PNMC.

O Plano ABC tem o objetivo geral de garantir o aperfeiçoamento contínuo dos sistemas e das práticas de uso e manejo sustentável dos recursos naturais, que promovam a redução das emissões dos GEE e, adicionalmente, também aumentem a fixação de CO₂ atmosférico na vegetação e no solo dos setores da agricultura brasileira.

O potencial de mitigação das ações do Plano ABC é de redução de emissões de GEE estimada entre 133,9 a 162,9 milhões de toneladas de CO₂ eq até o ano de 2020, quando vigorarão novos compromissos internacionais no âmbito da Convenção-Quadro².

As diretrizes gerais do Plano ABC têm por base as seguintes ações e metas: i) recuperar uma área de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas, por meio do manejo adequado e da adubação; ii) aumentar a adoção de sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e de Sistemas Agroflorestais (SAFs) em 4 milhões de hectares; iii) ampliar a utilização do Sistema Plantio Direto (SPD) em 8 milhões de hectares; iv) ampliar o uso da fixação biológica de nitrogênio (FBN) em 5,5 milhões de hectares; v) promover as ações de reflorestamento no país, expandindo a área atual com florestas plantadas destinadas à produção de fibras, madeira e celulose em 3 milhões de hectares, para chegar a 9 milhões de hectares; vi) ampliar o uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de metros cúbicos de dejetos animais para geração de energia e produção de composto orgânico; e vii) adaptação às mudanças climáticas.

A escolha dessas ações e metas considerou a importância econômica das atividades envolvidas (pecuária e produção de grãos), a maior escala dos empreendimentos e a eficiência dessas tecnologias para a redução das emissões de GEE (Sparovek, 2015).

O Plano ABC observa os princípios e as diretrizes da PNMC e suas ações incluem: campanhas publicitárias e de divulgação; capacitação de técnicos

2. Segundo o Observatório ABC, o potencial de mitigação das emissões de GEE da agropecuária brasileira entre 2012 e 2023 pode chegar a 1,8 bilhão de toneladas de CO₂ eq., ou seja, cerca de onze vezes maior do que a meta estipulada pelo Plano ABC (Assad, 2015).

e de produtores rurais; transferência de tecnologia; estudos e planejamento para mapeamento de áreas prioritárias; disponibilização de insumos; pesquisa, desenvolvimento e inovação; e a concessão de incentivos, inclusive a desoneração fiscal. Ele prevê, ainda, ações transversais a todos os seus programas, como, por exemplo, a sensibilização e a conscientização, a regularização fundiária e ambiental e a assistência técnica e extensão rural, entre outras, bem como a criação de Sistema Multi-institucional de Mudanças Climáticas e Agricultura para o seu monitoramento.

Outra ação prevista para adaptação às mudanças climáticas é a instituição do Programa de Inteligência Climática na Agricultura, com adequações no seguro rural e na análise de risco de pragas (MAPA, 2012).

LINHAS DE CRÉDITO

Para alcançar os objetivos do Plano ABC estima-se que são necessários recursos da ordem de R\$ 197 bilhões entre 2011 e 2020, a serem financiados por meio de linhas de crédito (80% do total) e de fontes orçamentárias. As despesas para a União, na forma de equalização de encargos financeiros, foram estimadas em torno de R\$ 33 bilhões.

Segundo o Observatório ABC, as fontes utilizadas até o momento incluem a Poupança Rural, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Fundo Constitucional do Centro-Oeste e, em 2013/2014, os Instrumentos Híbridos de Capital e Dívida (IHCD). Em 2014/2015 a Poupança Rural respondeu por 84,9% do total dos financiamentos do Programa ABC. Atuam como bancos repassadores, principalmente, o Banco do Brasil (BB) e o BNDES. Além deles, atuam como agentes de desembolso bancos privados, cooperativos (Sicredi, Banco Cooperativo do Brasil S.A.– Bancoob) e bancos regionais (BRDE), entre outros.

O Plano ABC conta com uma de linha de crédito própria, o Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (ou Programa ABC), aprovada em 2011, dirigida aos produtores rurais (pessoas físicas ou jurídicas) e suas cooperativas, inclusive para repasse a cooperados³. As linhas

3. A Resolução Bacen nº 3 979 e suas alterações podem ser consultadas no Manual de Crédito Rural (MCR) (disponível em <http://www3.bcb.gov.br/mcr/>).

para investimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), como o Pronaf Eco, para Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental, e o Pronaf Floresta, para sistemas agroflorestais, também financiam outras atividades com objetivos semelhantes⁴.

Os financiamentos do Programa ABC, diferentemente do crédito tradicional que financia uma atividade isolada, dirigem-se a sistemas de produção e a tecnologias e, por isso, exigem a elaboração de projetos técnicos mais complexos, contendo a abordagem de interações entre as atividades agropecuárias e os recursos naturais existentes nos estabelecimentos.

O Programa ABC reproduz a estrutura de ações do Plano ABC (Recuperação, Integração, Plantio Direto, Fixação, Florestas, Tratamento de Dejetos, Ambiental), mas incorpora entre os itens financiáveis atividades não previstas originalmente no Plano, como as relativas aos sistemas orgânicos (ABC Orgânico); florestas de dendezeiro (ABC Dendê); adubação verde; destoca; implantação e recuperação de cercas; aquisição de bovinos, ovinos e caprinos para reprodução, cria e terminação, e sêmen dessas espécies; aquisição de máquinas e equipamentos de fabricação nacional para a agricultura e pecuária não financiáveis por outros programas; e construção e modernização de benfeitorias e de instalações na propriedade rural, entre outros.

Para o ano agrícola de 2015/2016 os limites de crédito do Programa ABC são de R\$ 2 milhões por beneficiário, podendo chegar a R\$ 5 milhões quando se tratar de financiamento para implantação de florestas comerciais para grandes produtores. Pode ser financiado o custeio associado ao investimento, limitado a 30% do valor financiado, admitida a elevação para até 40% do valor financiado, quando o projeto incluir a aquisição de animais. Os prazos de reembolso variam de um mínimo de cinco anos (para implantação de viveiros de mudas florestais) a um máximo de quinze anos (para recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente ou de reserva legal), com prazos de carência que variam de um ano a seis anos.

A taxa efetiva de juros é de 8% a.a. podendo ser reduzida a 7,5% a.a. no caso de beneficiários do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural

4. Outras linhas de crédito não incluídas no Programa ABC disponibilizam recursos para a adoção de tecnologias preconizadas por ele, como, por exemplo, o Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente (FNE Verde), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Mais informações sobre o Pronaf ver, nessa publicação, o texto “Crédito e garantia de renda para a agricultura familiar”.

(Pronamp). Isso confere um diferencial sobre as demais linhas oficiais de crédito rural (exceto em relação às do Pronaf), porém em níveis inferiores aos que foram praticados inicialmente (taxa de 5,5% e 5,0% a.a.). O Plano ABC, com vigência de 2010 a 2020, tem abrangência nacional e está orientada por prioridades em regiões estratégicas.

Em sintonia com as diretrizes da PNMC, o Plano ABC foi concebido para estimular e apoiar a participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal –que podem aderir ao Plano–, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento de programas e ações.

O Plano ABC foi o primeiro plano setorial concluído no âmbito da PNMC, tendo sido aprovado em maio de 2011, após processo de consulta a órgãos governamentais e a representantes de organizações da sociedade civil indicadas pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), entre outras. Mas, apenas em 2013, iniciou-se sua implementação com a publicação de Portaria Interministerial.

GESTÃO DO PLANO ABC

A sua estrutura de governança é dividida em três níveis. O primeiro é intitulado “estratégico nacional” e é exercido pelo Comitê Interministerial sobre Mudança Global do Clima (CIM), órgão deliberativo coordenado pela Casa Civil, responsável pela avaliação da implementação das ações e pela proposição de medidas, e do qual faz parte o Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Um segundo nível de gestão é intitulado “nacional tático”, sob responsabilidade da Comissão Executiva Nacional do Plano ABC, vinculada e coordenada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com a finalidade de acompanhar, monitorar e revisar o Plano, tanto em nível nacional, quanto em nível estadual, contando com a participação de representantes de 23 instituições –Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Fazenda, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), FBMC, CNA, Contag e OCB, entre

outras. O terceiro nível é o “estadual operacional”, exercido por meio de Grupo Gestor Estadual (GGE), com a finalidade de promover a coordenação e a articulação do Plano em cada estado, coordenado pela respectiva Secretaria de Agricultura do Estado, com a participação de representantes de órgãos públicos estaduais de meio ambiente, de pesquisa agropecuária e dos bancos oficiais, além de representantes da sociedade civil (setor produtivo, trabalhadores, universidades, cooperativas, organizações sindicais e não governamentais, etc.).

Em 2009, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) sugeriu a revisão do Plano Nacional sobre Mudanças no Clima para que ele passasse a incorporar as “dimensões do direito humano à alimentação adequada e saudável, bem como da soberania e segurança alimentar e nutricional” e, também, contemplasse iniciativas voltadas à “promoção da inclusão social” (Consea, 2009, p. 2).

A redação final do Plano ABC incorporou alguns dos elementos apontados pelo Consea, mencionando a sua contribuição ao plano Brasil Sem Miséria (BSM), como instrumento de aumento da resiliência e de diminuição das vulnerabilidades sociais de comunidades rurais em situação de pobreza extrema. Também foram eleitos para constituir espaços para a implementação do Plano ABC as localidades abrangidas pelo Programa Terra Legal, de regularização fundiária na região da Amazônia Legal⁵ e pelo Programa Territórios da Cidadania, que articula investimentos em infraestrutura, inclusão produtiva e acesso a direitos sociais (MAPA, 2012).

A consolidação de parcerias público-privadas é considerada fundamental para potencializar as ações do Plano e replicá-las nas esferas estadual e municipal. De forma ilustrativa, destacam-se, a seguir, algumas iniciativas apoiadas pelo MAPA e pela Embrapa.

A CNA, em parceria com a Embaixada Britânica, desenvolve o Projeto ABC Capacitação com a realização de estudos de viabilidade econômica e de cursos de capacitação para técnicos elaboradores de projetos do Programa ABC.

5. O Programa Terra Legal foi instituído pela Lei nº 11952/2009 com o objetivo de regularizar as ocupações legítimas em áreas a União na Amazônia Legal, com prioridade para os agricultores familiares e suas comunidades. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm).

Participam, também, dessa iniciativa bancos privados e oficiais e a Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (Abraf)⁶.

O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), entidade paraestatal vinculada ao Sistema CNA, participa de iniciativas vinculadas ao Plano ABC voltadas para a formação e capacitação de agentes de assistência técnica nas tecnologias preconizadas pelo Plano em áreas já convertidas para o uso agropecuário, contando com recursos do Banco Mundial, da FAO e do BNDES⁷. As iniciativas incluem o Projeto ABC Cerrado (ou *Forest Investment Program FIP-ABC*)⁸, o Programa de Recuperação de Áreas Degradadas da Amazônia (PRADAM) e o Programa Capacita ABC.

MONITORAMENTO

Desde maio de 2013 a implementação do Plano ABC conta com um Observatório próprio, de natureza privada, coordenado pelo Centro de Estudos do Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas (GVAgro), desenvolvido em parceria com a Aliança pelo Clima e Uso da Terra (*Climate e Land Use Alliance* – CLUA).

Em 2015, o Observatório ABC coordenou um processo de consulta para revisão do Plano ABC que obteve a adesão de vinte e uma organizações, entre entidades setoriais (Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne, Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos), entidades de *advocacy* do setor empresarial (Associação Brasileira do Agronegócio, OCB, CNA, Federação da Indústria do Estado de São Paulo) e entidades ambientalistas (Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, *The Nature Conservancy* e WWF-Brasil) (Observatório ABC, 2015).

O Plano ABC possui nítidas interfaces com outras ações governamentais, em especial com os sete planos setoriais de mitigação e adaptação já concluídos no âmbito da PNMC, entre eles o PPCDAM e o PPCerrado, citados anteriormente. A linha de crédito ABC Orgânico voltada para a implantação e melhoramento de sistemas orgânicos de produção agropecuária possui in-

6. Sobre as atividades do Projeto ABC Capacitação, ver <https://abccapacitacao.wordpress.com/o-projeto/>.

7. Sobre as atividades do Senar relacionadas ao Plano ABC, ver <https://abcsenar.wordpress.com/about/>.

8. Sobre as atividades do Projeto FIP-ABC, <http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina-inicial/desenvolvimento-sustentavel/projeto-fip-abc>.

terface direta com a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e o seu respectivo Plano Nacional (Planapo)⁹, lançado em 2013.

O Plano ABC ainda está em fase de implantação, contando com um plano operativo que detalha produtos, indicadores e metas segundo duas fases de implantação (2011-2015 e 2016-2020). A estratégia de monitoramento prevê a mensuração periódica das reduções e sua contabilização pelo país (MAPA, 2012). As informações sobre esses indicadores, porém, são escassas e estão dispersas, especialmente aquelas relativas à caracterização dos beneficiários e às subatividades do Programa ABC (Observatório ABC, 2015; Sparovek, 2015).

Em 14 unidades da federação já existem Planos ABC Estaduais em andamento (AM, BA, DF, ES, GO, MA, MG, MT, PA, PI, PR, RO, RS, TO) e há previsão de início no curto prazo em outros dois estados (CE e SE).

Os dados de desembolsos do Programa ABC –linha de crédito rural–, organizados pelo Observatório e pelo MAPA, revelam que foram aplicados um total de R\$ 11,4 bilhões, em 43,3 mil operações desde 2011. Observa-se uma distribuição assimétrica pelas diversas regiões do país, e as regiões Norte e Nordeste, que possuem grande extensão de pastagens degradadas e por isso são consideradas prioritárias para o Plano ABC, têm ainda uma baixa participação. A concentração no acesso a esses recursos é ilustrada pelo fato de que apenas cinco estados (MG, GO, SP, MT e MS) responderam por 66,5% do valor total desembolsado pelo Programa ABC no ano agrícola 2014/2015.

Não estão disponíveis informações sobre o perfil dos beneficiários, mas os dados existentes permitem verificar um elevado valor médio por operação, especialmente no Centro-Oeste (R\$ 371,1 mil) e no Nordeste (R\$ 280,5 mil), o que indica a maior probabilidade de atendimento majoritário aos produtores mais capitalizados.

Uma análise qualitativa realizada pela ESALQ/USP com base nas operações de crédito efetuadas em 2013 verificou a predominância de grandes produtores rurais entre os beneficiários do Plano ABC, em uma grande diversidade de perfis em relação tamanho de área e faixa de renda (Sparovek, 2015).

9. Sobre o tema ver, nessa publicação, o texto “Agroecologia e agricultura familiar”.

A pequena participação da agricultura familiar no Programa ABC está associada ao fato de que esse setor conta com uma linha própria de crédito para investimentos, o Pronaf Mais Alimentos, que lhe permite financiar em melhores condições as operações previstas.

Existem registros de dificuldades operacionais e de demora na contratação dos financiamentos, pois além do detalhamento exigido para elaboração de projetos, a concessão de crédito está submetida às normas gerais estabelecidas pelo Banco Central, que remetem, por exemplo, a avaliações e diligências relativas às garantias devidas e à regularização fundiária. A obrigatoriedade de projetos técnicos diferenciados em relação às demais operações de crédito é um importante fator de diminuição de risco das operações, embora seja considerada geradora de entraves adicionais à liberação dos recursos (Sparovek, 2015).

Entre os desafios para alcançar as metas de transição para uma agricultura de baixo carbono está a necessária ampliação e diversificação do público, incluindo aqueles com menor experiência na contratação de crédito. Outro desafio é fazer com que o crédito se constitua, de fato, em instrumento indutor da adoção de tecnologias e sistemas sustentáveis, e, para isso, é importante que os contratos de financiamento do Plano ABC passem a vincular o produtor a compromissos formais com metas ambientais para a redução da emissão de GEE ou para monitoramento da fixação de CO₂ (Sparovek, 2015).

GERAÇÃO DE ENERGIA

Um outro componente importante do Plano ABC refere-se à ampliação do uso de tecnologias para o tratamento de dejetos animais para geração de energia e produção de composto orgânico. Se dispostos na natureza sem tratamento sanitário, esses dejetos emitem biogás, com elevada concentração de gás metano, um dos principais poluentes atmosféricos e vinte vezes mais poluente do que o gás carbônico.

Uma das experiências mais significativas em curso é desenvolvida pela Itaipu Binacional (Brasil e Paraguai), associada a diversos parceiros, que atua na promoção da geração de energia a partir de fontes renováveis, especialmente, o biogás, resultante do tratamento da biomassa residual das atividades agropecuárias com base nas cadeias produtivas de carnes (frangos e suínos) e leite,

ambas com participação expressiva da agricultura familiar. A agricultura familiar produtora de alimentos que passa a ser, também, produtora de energia¹⁰.

O tema é especialmente importante para a Itaipu, pois tais ações permitem evitar que os dejetos se acumulem nos rios, e, em última instância, no reservatório da hidrelétrica, onde produziriam intensa fertilização de algas –eutrofização– que polui e reduz a qualidade da água.

A geração de energia a partir da biomassa consiste, basicamente, em aproveitar o biogás liberado pela matéria orgânica em decomposição –em biodigestores– para movimentar motores capazes de suprir a demanda energética de uma propriedade rural por completo ou, ao menos, abastecê-la durante o horário de ponta, quando os custos da energia são mais caros. Há, ainda, a possibilidade de venda dessa energia para as distribuidoras.

Após comprovar a viabilidade ambiental, técnica e econômica em diferentes escalas de produção, Itaipu uniu-se a outras 15 instituições e criou o Centro Internacional de Energias Renováveis-Biogás (CIBiogás-ER), voltado para a geração de conhecimentos, a transferência de tecnologias e o desenvolvimento de políticas públicas¹¹. O sistema de produção de biogás encontra-se implantado em onze unidades de demonstração –uma unidade internacional está sendo implantada no Uruguai–, situadas em amidonárias, pequenas e médias propriedades rurais, cooperativas, granjas e empresas que transformam dejetos de animais ou resíduos industriais em eletricidade, energia térmica e biocombustível, podendo, ainda, obter biofertilizante. Essas unidades correspondem a projetos pioneiros e são ambientes de estudos e de comprovação da viabilidade técnica e econômica das aplicações do biogás.

Um laboratório de referência foi criado, em 2011, em Foz do Iguaçu (PR), em parceria com a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), a Fundação Parque Tecnológico Itaipu (FPTI), a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), Universidade de Recursos Naturais e Ciências Aplicadas à Vida (BOKU), de Viena (Áustria), e a Embrapa, para a análise de diferentes biomassas com foco na produção de biogás.

10. A contribuição da agricultura familiar para a redução de emissão de gases de efeito estufa por intermédio da produção de biogás foi uma das poucas iniciativas quantificadas do Plano ABC.

11. Para saber mais informações sobre o biogás, ver Bley Jr. (2015). Sobre a atuação do CIBiogás-ER, ver <http://www.cibiogas.org>.

Há um grande potencial de expansão em função do conhecimento e das tecnologias disponíveis, das características do clima com as temperaturas médias altas, e da existência de biodiversidade especializada em degradação das matérias orgânicas. São vantagens comparativas que permitem produzir biogás com alta eficiência e uso moderado de tecnologias, se comparado com os países de clima frio, onde a biodigestão é amplamente utilizada.

PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Além da pequena participação na linha de crédito, constata-se uma baixa aderência da agricultura familiar ao Plano ABC, pelo fato de que as organizações e os movimentos sociais rurais não identificam nesse Plano o espaço e os instrumentos para superação dos problemas no uso da terra por esse setor, como é o caso da recuperação das nascentes de rios, da implantação de sistemas florestais, da redução de emissões de carbono na pecuária leiteira, do tratamento de dejetos animais na produção de suínos e aves (MMA comunicação pessoal, novembro de 2015).

A conexão entre mitigação e adaptação da agricultura familiar às mudanças climáticas, nos termos em que vem sendo discutida no MMA, poderá se dar no âmbito da estratégia da transição ecológica, organizada pelo Planapo em articulação com outras políticas, e ser impulsionada pela definição da participação da agricultura familiar para o cumprimento das metas do clima (Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas ou INDC), no Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas (PNA)¹², nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e, ainda, no tema da energia com a produção de combustíveis renováveis.

Pode-se destacar, ainda, a importância da contribuição dos extrativistas e dos povos e comunidades tradicionais ao se aproveitar o potencial das áreas das unidades de conservação de uso sustentável, das florestas comunitárias e de seus territórios para combinar a redução da vulnerabilidade ambiental com a melhoria das condições de vida dessas famílias, com a ampliação das oportunidades de renda e trabalho (MMA comunicação pessoal, novembro de 2015).

12. O PNA está em fase final de elaboração pelo governo federal com a colaboração de organizações da sociedade civil, do setor privado e de governos estaduais, e tem por objetivo reduzir a vulnerabilidade nacional às mudanças climáticas e promover a gestão do risco associado a esse fenômeno. Sobre o tema ver <http://www.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao>). A fase de consulta pública foi concluída em 7/12/2015 (ver <http://hotsite.mmda.gov.br/consultapublicapna/>).

O Plano ABC propõe uma lógica sistêmica de funcionamento nacional, mas sua efetivação, como em todos os arranjos complexos de políticas públicas, depende muito da organização no plano estadual e, especialmente, da atuação dos mediadores locais, como os agentes financeiros, os serviços de assistência técnica e as organizações de produtores, que cumprem um papel fundamental na difusão e na conformação do perfil de aplicação das modalidades de crédito e de adequação dos instrumentos previstos às diferentes realidades.

Além do Plano ABC, outras iniciativas complementam e ampliam a capacidade de atuação do Estado brasileiro sobre as mudanças climáticas. O Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima (Fundo Clima), que é um dos instrumentos da PNMC, prevê a aplicação de recursos não reembolsáveis, por meio do MMA, em ações de adaptação e mitigação que atendam aos setores mais vulneráveis e, pelo BNDES, na operacionalização de ações de mitigação ligadas prioritariamente a planos setoriais e de ações de adaptação que tenham potencial de retorno financeiro e investimentos do setor público, como energias renováveis (solar, eólica, biomassa), modais de transporte eficientes e combate à desertificação. A principal fonte de recursos do Fundo é a participação especial do petróleo.

Recentemente, a Embrapa e o MMA, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com fundos do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), lançaram um projeto voltado para o desenvolvimento e a promoção de técnicas de manejo para extração e uso de produtos florestais não madeireiros (frutas, sementes, castanhas, amêndoas, borracha, fibras, etc.) e a promoção de sistemas agroflorestais nos biomas Cerrado, Amazônia e Caatinga. Outro eixo de ação consiste na identificação dos gargalos financeiros e de mercado que comprometem o aumento da produção e da renda de comunidades extrativistas e da agricultura familiar. Valorizando a integração das políticas, o projeto será implementado em 76 municípios que integram o Programa Territórios da Cidadania.

AVANÇOS E DESAFIOS¹³

O Plano ABC contém inovações importantes em diferentes áreas. Ele inovou ao buscar a integração de esforços para atendimento aos compromissos in-

13. Fruto da cooperação do MMA com o Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe (FAO RLC) foram construídas as diretrizes para as políticas agroambientais, que tratam das ações do Estado previamente articuladas para promover o desenvolvimento agrícola e agrário e reduzir a pobreza rural e a insegurança alimentar incorporando a dimensão ambiental como pressuposto da sua elaboração e implementação (MMA/FAO, sem data).

ternacionais relacionados às mudanças climáticas, propondo tanto ações de mitigação quanto de adaptação, ao prever várias ações transversais e incorporar uma abordagem sistêmica dos estabelecimentos na concessão de financiamentos subvencionados.

Além disso, contou com a participação de organizações da sociedade civil em sua construção, incorporou algumas dimensões do direito humano à alimentação adequada e saudável e da segurança alimentar e nutricional, e acrescentou iniciativas voltadas à promoção da inclusão social. E, ainda, conta com mecanismos privados de capacitação e acompanhamento, que organizam informações sobre o Programa, realizam estudos e articulam uma parcela dos beneficiários diretos e indiretos, sem incluir, porém, a representação dos agricultores e agricultoras familiares atendidos(as) por outras políticas governamentais¹⁴.

Os resultados apresentados até o momento indicam que o Plano tem desafios para tornar-se efetivo, tanto na sua cobertura quanto na integração com outras políticas, inclusive aquelas que adotam uma gestão territorial (Piatto *et al.*, 2015, p. 50).

Apesar de a maioria das ações preconizadas de corte de emissões já serem de conhecimento da agropecuária brasileira, sua aplicação é ainda “incipiente e com baixa adesão nas regiões de expansão da fronteira agrícola do Centro-Oeste e do Norte-Nordeste” (Observatório ABC, 2015, p. 3).

Grande parte das dificuldades enfrentadas pelo Plano decorre da própria fase inicial de implantação, da falta de capacitação de produtores e dos técnicos elaboradores de projetos, do conhecimento ainda insuficiente e pouco difundido sobre as tecnologias de baixa emissão, da complexidade de sua composição e do funcionamento das suas instâncias de decisão nos três níveis existentes, que se deparam com problemas de transparência no monitoramento e no controle das responsabilidades de cada órgão envolvido na implementação do Plano (Observatório ABC, 2015, p. 7-12).

14. Destaca-se a iniciativa do Programa Cisternas do MDS, que além da construção das cisternas para armazenamento de água para consumo humano, também leva tecnologias sociais de acesso à água para produção em parceria com estados e municípios. Entre 2011 e 2015 foram entregues 158 mil tecnologias de captação e armazenamento de água para produção, conhecida como segunda água (MDS, 20/01/2016, <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/janeiro/programa-cisternas-acesso-a-agua-avanca-no-semiarido>). Mais informações sobre o tema ver, nessa publicação, o texto “Convivência com o Semiárido).

O Plano ABC tem o mérito de ter propiciado um diagnóstico mais aprofundado dos principais problemas relacionados ao uso da terra, o que contribuiu para as soluções de mitigação apresentadas inclusive nas INDC do Brasil ofertada na COP 21.

Apesar de sua implementação inicial e ainda parcial, o Plano ABC indica um caminho estratégico para a mitigação e adaptação da agricultura ao novo cenário de eventos climáticos extremos, que passa pela valorização da participação e do controle social; pela coordenação intersetorial e intergovernamental; pela integração das ações de combate ao desmatamento ilegal, de proteção e conservação da biodiversidade, de criação de alternativas econômicas ao uso sustentável das florestas e de indução para sistemas de produção agropecuária mais sustentáveis.

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSAD, E. (Coord.). 2015. *Invertendo o sinal de carbono da agropecuária brasileira. Uma estimativa do potencial de mitigação de tecnologias do Plano ABC de 2012 a 2023. Sumário Executivo*. Rio de Janeiro, RJ: Observatório ABC. (Relatório 5, ano 2). (Disponível em <http://mediadrawer.gvces.com.br/original/sumario-atualizado.pdf>. Acessado em 21/9/2015).

BLEY JR., C. 2015. *Biogás, a energia invisível*. Foz do Iguaçu, Itaipu Binacional. (Disponível em https://cibiogas.org/sites/default/files/Biogas_Ebook_FINAL.pdf. Acessado em 4/11/2015).

BRASIL. 1999. *Decreto de 7 de julho de 1999*. Cria a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/Dnn07-07-99-2.htm. Acessado em 21/9/2015).

BRASIL. 2000. *Decreto nº 3 515/2000*. Cria o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3515.htm. Acessado em 21/9/2015).

BRASIL. 2000. *Decreto de 28 de agosto de 2000*. Dispõe sobre o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn28-8.2000.htm. Acessado em 21/9/2015).

BRASIL. 2007. *Decreto nº 6 263*, de 21 de novembro de 2007. Institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6263.htm. Acessado em 21/9/2015).

BRASIL. 2010. *Decreto nº 7 390*, de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta parcialmente a PNMC. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm. Acessado em 21/9/2015).

BRASIL. 2009. *Lei nº 12 114*, de 9 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm. Acessado em 4/11/2015).

BRASIL. 2009. *Lei nº 12 187*, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. (Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm. Acessado em 21/9/2015).

BRASIL. 2008. *Plano Nacional sobre Mudança do Clima. PNMC. Brasil*. Brasília: Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. (Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf. Acessado em 21/9/2015).

BACEN. Sem data. *Manual de crédito rural*. (Programa ABC). (Disponível em [http://www3.bcb.gov.br/mcr/Manual/09021771806f5013.htm?fullName=7%20-%20Programa%20para%20Redu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Emiss%C3%A3o%20de%20Gases%20de%20Efeito%20Estufa%20na%20Agricultura%20\(Programa%20ABC\)](http://www3.bcb.gov.br/mcr/Manual/09021771806f5013.htm?fullName=7%20-%20Programa%20para%20Redu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Emiss%C3%A3o%20de%20Gases%20de%20Efeito%20Estufa%20na%20Agricultura%20(Programa%20ABC)). Acessado em 21/9/2015).

CONSEA. 2009. *Exposição de Motivos nº 08-2009*, de 3 de novembro de 2009. (Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2009/e.-m.-no-008-2009/view>. Acessado em 21/9/2015).

MAPA. Sem data. *Portal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento sobre Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em <http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel>. Acessado em 21/9/2015.

MAPA. 2012. *Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República/MAPA/MDA. Disponível em http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/download.pdf. Acessado em 21/9/2015.

MAPA/MDA. 2013. *Portaria Interministerial MAPA/MDA nº 984*, de 8 de outubro de 2013. Institui o Plano ABC. (Disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=2&data=09/10/2013&-captchafield=firistAccess>. Acessado em 21/9/2015).

MMA. Sem data. *Portal do Ministério do Meio Ambiente sobre Clima*. (Disponível em <http://www.mma.gov.br/clima>. Acessado em 21/9/2015).

MMA e FAO. Projeto de Cooperação Técnica “Fortalecimento das políticas agroambientais em países da América Latina e Caribe através do diálogo e intercâmbio de experiências nacionais”. (Disponível em <http://fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/politicas-agroambientais/pt/>. Acessado em 21/01/2016).

OBSERVATORIO ABC. 2015. *Propostas para revisão do Plano ABC*. Rio de Janeiro, RJ: Observatório ABC. (Disponível em <http://www.observatorioabc.com.br/propostas-para-revisao-do-plano-abc?locale=pt-br>. Acessado em 21/9/2015).

PIATTO, M.; COSTA JR., C. e GUEDES PINTO, L. F. 2015. *Evolução das emissões de gases de efeito estufa no Brasil (1970-2013): setor de agropecuária*. São Paulo, SP: Observatório do Clima. Disponível em http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/55ca3a26a856a_agropecuaria_2015.pdf. Acessado em 21/9/2015.

SPAROVEK, G. (Coord.). 2015. *Avaliação da implementação do Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – PLANO ABC*. Piracicaba, SP: ESALQ/USP. (Projeto de Cooperação Técnica IICA/BRA/02/015).

REGISTRO E FOMENTO À PESCA E AQUICULTURA ARTESANAIS

Durante anos os movimentos de pescadores e pescadoras artesanais demandaram um tratamento diferenciado pela política pesqueira. Depois de muitas lutas e mobilizações, os movimentos de pescadores e pescadoras artesanais conquistaram a criação pelo governo federal, em 2003, da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), vinculada à Presidência da República, responsável pela elaboração e condução da política pesqueira do país.

A partir do reconhecimento das especificidades desse setor e, inclusive, das suas diferenciações internas e regionais, e num ambiente de diálogo social, iniciou-se um trabalho de estruturação do novo órgão e de elaboração e implementação das primeiras ações e de políticas diferenciadas para os pescadores artesanais.

Um marco nessa trajetória recente foi a transformação da Secretaria no Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e a edição da Lei nº 11 959¹, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (PNDSAP), ambas anunciadas no dia 29 de junho de 2009, data comemorativa do Dia do Pescador.

A criação do MPA resultou da unificação da gestão da política pesqueira em um único órgão federal. A Política Nacional instituída tem por objetivo

1. Segundo a Lei nº 11 959/2009, “aquicultura é a atividade de cultivo de organismos cujo ciclo de vida em condições naturais se dá total ou parcialmente em meio aquático”; e pesca é “toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros” (art. 2.o, II e III da Lei nº 11 959/2009).

promover: “o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade; o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira; a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos; o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades” (art. 1.º da Lei nº 11 959/2009).

Nos termos dessa lei, a pesca é artesanal quando praticada “diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte” (art. 8.º, I, a, da Lei nº 11 959/2009). E a aquicultura é familiar quando praticada por unidade unifamiliar, nos termos da Lei nº 11 326, de 2006 (art. 19, IV, da Lei nº 11 959/2009), ou seja, a identificação de pescador e aquicultor artesanal remete ao conceito de unidade familiar previsto pela lei que institucionalizou as políticas diferenciadas para a agricultura e os empreendimentos familiares. A partir de critérios gerais para o enquadramento na condição de unidade de produção familiar, foram estabelecidos requisitos específicos para o enquadramento como pescador familiar e aquicultor familiar (Lei nº 11 326/2006, art. 3.º, § 2.º, II e IV)².

Portanto, um elemento central para a diferenciação da política pesqueira para a pesca e a aquicultura artesanal é o do registro. Por isso uma das principais reivindicações do movimento de pescadores foi a sua regularização profissional, com a emissão de carteira profissional que garantisse o exercício legal dessa profissão e o acesso a diversos direitos fundamentais, entre os quais o direito à Previdência Social.

REGISTRO DA ATIVIDADE PESQUEIRA

O Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) é o instrumento criado pelo governo federal para contribuir na gestão e no desenvolvimento sustentável

2. Sobre os critérios de definição da agricultura familiar, ver, nesta publicação, o texto “Identificação e registro da agricultura familiar”.

dessas atividades, a partir do qual podem ser obtidas a concessão, a permissão, a autorização e a licença em matéria relacionada ao exercício legal da pesca, da exploração, do cultivo, da conservação, do processamento, do transporte, da comercialização e da pesquisa dos recursos pesqueiros³.

Instituído em 1967, o RGP foi reorientado em 2009, com a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura, que busca garantir a segurança alimentar e a sanidade dos alimentos produzidos; a proteção dos ecossistemas e a manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios de preservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais; bem como a proteção e a seguridade do trabalhador e das populações com saberes tradicionais, entre outros.

A regulamentação do registro, definida em março de 2015, prevê a emissão de certificados ou carteiras para licenças, autorização, permissão prévia de pesca e permissão de pesca em nove categorias: pescador e pescadora profissional na pesca artesanal; pescador e pescadora profissional industrial; aquicultor e aquicultora; trabalhador e trabalhadora de apoio à pesca artesanal; aprendiz de pesca; armador e armadora de pesca; pescador amador ou esportivo e pescadora amadora ou esportiva; embarcação de pesca; e empresa pesqueira (Decreto nº 8 425/2015).

São dispensados da inscrição no RGP os pescadores ou pescadoras de subsistência que praticam a atividade de pesca com fins de consumo doméstico ou escambo sem fins de lucro, utilizando petrechos previstos em legislação específica, e os povos indígenas que praticam a atividade pesqueira para subsistência, entre outros.

Para efeito da política nacional, são considerados pescador e pescadora profissional artesanal as pessoas físicas residentes no país que exercem a pesca com fins comerciais de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, podendo atuar de forma desembarcada ou utilizar embarcação de pesca.

3. A inscrição no RGP não isenta o interessado de estar regularmente cadastrado no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP), gerenciado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA); possuir habilitação certificada pela autoridade marítima, caso opere embarcação em caráter profissional; observar a legislação referente a povos e terras indígenas, entre outros requisitos.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), de forma complementar, reconhece que os pescadores e as pescadoras artesanais podem ser incluídos entre grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Mediante o Registro, o pescador ou a pescadora artesanal podem ter acesso a vários programas do governo federal, como crédito, assistência técnica e extensão pesqueira e aquícola (ATEPA), assistência social, seguro-desemprego, entre outras.

O governo federal dispõe, ainda, de vários outros programas que podem ser acessados pelos pescadores artesanais, como, por exemplo, o Programa Bolsa Família, o Programa de Fomento às Atividades Rurais, a subvenção direta aos produtos extrativistas por intermédio da Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), o Programa de Habitação Rural e outros nas áreas de saúde e educação (ver lista completa em Caisan, 2014). O registro é, inclusive, um documento auxiliar para a comprovação da atividade pesqueira para a obtenção dos benefícios da Previdência Social.

No caso do Programa Bolsa Família, em setembro de 2015 estavam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) 140 205 famílias de pescadores artesanais, das quais 112 094 famílias eram beneficiárias do Bolsa Família.

O RGP tem como suporte o Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira (SisRGP), que integra o Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura (Sinpesq). Criado em 1995, esse sistema visa coletar, agregar, processar, analisar, intercambiar e disseminar informações sobre o setor pesqueiro nacional. A implantação desse sistema conta com a participação do IBGE e segue os padrões da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), inclusive os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas

Brasileira (ICP) e a arquitetura Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING)⁴.

O sistema possui mais dez módulos além do SisRGP, como o Anuário do Registro Geral da Atividade Pesqueira; o Censo Aquícola; o Sistema de Controle de Concessionários de Águas da União (Sinau), e a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais da Pesca e Aquicultura (INDE-Pesca).

A relação nominal de pescadores profissionais e aquicultores registrados no RGP está disponível na página *Web* do sistema⁵. Os documentos comprobatórios de inscrição no Registro Geral e de obtenção de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira têm validade em todo o território nacional.

Cabe ao ministério gestor do RGP o envio ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) dos dados relativos a licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquicultura para fins de controle, fiscalização e demais políticas de responsabilidade do órgão ambiental.

A partir da reforma administrativa realizada em outubro de 2015, as funções exercidas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura foram incorporadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Esse ministério tornou-se o órgão responsável pela política nacional pesqueira e aquícola, pela gestão do RGP das ações relacionadas a produção, transporte, beneficiamento, transformação, comercialização, abastecimento e armazenagem; ao fomento da produção; à normatização e fiscalização das atividades, no âmbito de suas atribuições e competências; além da concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e de diferentes modalidades de pesca no território nacional, compreendendo as águas continentais e interiores e o mar territorial da Plataforma Continental e da Zona Econômica Exclusiva, as áreas adjacentes e as águas internacionais, excluídas as unidades de conservação federais e sem prejuízo das licenças ambientais

4. A INDE faz parte do Sistema Estatístico e Cartográfico Nacional e tem como finalidade facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal. A ICP é uma cadeia hierárquica de entidades que visa garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.

5. A relação nominal dos pescadores e das pescadoras está disponível em <http://sinpesq.mpa.gov.br/rgp/>.

previstas na legislação vigente, entre outras atribuições⁶. Esse ministério tem ainda a atribuição de averiguar a veracidade das informações prestadas pelos aquicultores para efeito de registro e licenciamento, podendo realizar consultas e cruzamentos com outros bancos de dados do governo federal, como o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) –para controle e registro da atividade trabalhista–, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Os principais instrumentos de participação social na atividade pesqueira são o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape), a Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, o Encontro Nacional das Mulheres Trabalhadoras da Pesca e Aquicultura e o Sistema de Gestão Compartilhada (SGC), por meio dos Comitês Permanentes de Gestão (CPG). Os pescadores e pescadoras artesanais participam, ainda, da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

O Conape é um órgão colegiado, criado em 2003/2004, vinculado ao MAPA, composto de forma paritária por representantes do Estado e da sociedade civil. Sua atribuição é subsidiar a formulação da Política Nacional para a Pesca e a Aquicultura e promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e da sociedade civil para o desenvolvimento e fomento dessas atividades no território nacional, entre outras atribuições⁷. O Conape vem aperfeiçoando progressivamente os seus mecanismos de funcionamento, com o aprimoramento do processo de seleção dos representantes da sociedade civil e a criação de comitês temáticos para tratar de matérias específicas, entre outras medidas.

O Conselho promoveu e organizou as Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca realizadas em 2003, 2006 e 2009⁸. Essas conferências foram precedidas de conferências estaduais e seminários, que contribuíram para

6. Cabe ao Serviço do Patrimônio da União, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, após aprovação final do projeto técnico pelo MAPA, dar a autorização de uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, o aumento da produção de pescados, a inclusão social e a segurança alimentar.

7. Sobre as atividades e a legislação do Conape, ver <http://www.mpa.gov.br/conape>.

8. Sobre as deliberações das Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca, ver <http://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/556-i-conferencia-nacional-de-aquicultura-e-pesca>.

fortalecer o papel das comunidades tradicionais de pescadores e pescadoras artesanais na definição e no direcionamento das políticas públicas setoriais.

O 1.º Encontro Nacional das Trabalhadoras da Pesca e Aquicultura, realizado em 2004, teve como objetivo propor políticas setoriais voltadas para a superação das desigualdades sociais das mulheres trabalhadoras da pesca e aquicultura. Entre os temas debatidos estiveram os direitos trabalhistas e previdenciários; a assistência à saúde e questões ambientais e culturais; e os projetos específicos para a produção e acesso ao crédito. O Encontro foi precedido de encontros estaduais que discutiram suas situações e elaboraram reivindicações e propostas. A mobilização das mulheres repercutiu na formulação da política nacional, que reconheceu as pescadoras artesanais como agentes produtivos.

O sistema de gestão compartilhada para o uso sustentável dos recursos pesqueiros (exceto aquicultura) foi instituído a partir da política nacional em 2009 e dispõe sobre a atuação conjunta do MAPA e do MMA, com o compartilhamento de responsabilidades e atribuições entre representantes do Estado e da sociedade civil. Cabe aos dois ministérios, sob a coordenação do MAPA, fixar normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento dessas ações, bem como subsidiar, assessorar e participar, em interação com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca e aquicultura.

A estruturação do sistema prevê a instituição de uma comissão técnica coordenadora, de caráter consultivo, e de fóruns e colegiados participativos, sendo os Comitês Permanentes de Gestão e as Câmaras Técnicas setoriais os principais órgãos de assessoramento sobre os recursos pesqueiros. Esses comitês e essas câmaras são instâncias de composição paritária entre órgãos do governo e representações da sociedade civil com alguma interface com o uso dos recursos pesqueiros, incluindo os segmentos da pesca extrativa (pescador artesanal, pescador industrial e pescador amador), do setor pós-captura (processamento e comercialização) e de organizações não governamentais.

Em outubro de 2015, o sistema de gestão compartilhada compreendeu a criação de dez comitês, sendo seis marinhos, três continentais e um relacionado aos peixes ornamentais.

Os comitês e as câmaras são assessorados por subcomitês científicos, responsáveis pelo desenvolvimento de pesquisas, estudos, diagnósticos e avaliações com base em informações científicas e no conhecimento empírico dos pescadores e das pescadoras. Cabe aos subcomitês coordenar e supervisionar a elaboração dos planos de gestão das principais pescarias brasileiras, utilizando inclusive as informações geradas e disponibilizadas pelo Sistema Informatizado de Registro da Atividade Pesqueira.

PLANO SAFRA DA PESCA E AQUICULTURA

Os principais instrumentos do governo federal para o fomento do desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira, com aumento da produção, da produtividade, da geração de emprego e de renda dessa atividade e a organização econômica das produtoras e dos produtores pesqueiros e aquícolas, estão reunidos no Plano Safra da Pesca e Aquicultura (PSPA) 2015/2016, lançado em 2015. Esta ação tem como pilares o crédito, a assistência técnica e a comercialização, e busca dar continuidade e complementar o 1.º PSPA 2012/2014, lançado em outubro de 2012 (MPA, 2015).

Segundo o governo federal, de acordo com dados do Banco Central e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os recursos aplicados no crédito do 1.º PSPA entre outubro de 2012 a dezembro de 2014 alcançaram R\$ 1,332 bilhão e abrangeram 46 087 contratos. Entre janeiro e agosto de 2015, foram aplicados R\$ 269,3 milhões em 6 959 contratos, frente a R\$ 287,6 milhões em 9 742 contratos em igual período de 2014. Entre outubro de 2012 e agosto de 2015, os estados de Santa Catarina, Paraná e São Paulo responderam, juntos, por 43,4% do valor total aplicado e por 20,6% do total de contratos realizados. Os estados do Amazonas, Pará e Minas Gerais responderam, juntos, por 33,4% do total de contratos realizados e por 12,0% do valor total aplicado, o que indica uma concentração regional na execução dos Planos.

Para acessar os programas da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais que constam do PSPA, como as linhas de financiamento do Pronaf, a ATER, o PAA e o PNAE, os pescadores e os aquicultores também devem possuir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP)⁹. Para isso, é ne-

9. Sobre a DAP ver, nessa publicação, o texto "Identificação e registro da agricultura familiar".

cessário que as pessoas que praticam atividades pesqueiras atendam, simultaneamente, aos seguintes requisitos: 1) não detenham, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais; 2) utilizem predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; 3) tenham percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; 4) dirijam seu estabelecimento ou empreendimento com sua família; 5) explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 ha ou ocupem até 500 m³ de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede, no caso de aquicultores; 6) exerçam a atividade pesqueira artesanalmente no caso de pescadores.

Entre as ações específicas do Plano Safra da Pesca e Aquicultura para os pescadores artesanais que podem ser acessadas com o RGP e a DAP está o Programa de Revitalização da Frota Pesqueira Artesanal (Programa Revitaliza). Lançado em 2010, esse programa tem como objetivo promover a sustentabilidade ambiental, social e econômica da atividade, por meio da construção, reforma e modernização, substituição e aquisição de embarcações de pequeno porte (até arqueação bruta igual a 20)¹⁰. Entre suas finalidades estão a melhoria das condições de saúde e segurança do trabalhador embarcado e da qualidade do pescado beneficiado e conservado a bordo. O Revitaliza integra a linha de financiamento Pronaf Mais Alimentos.

Outra política importante é a que garante o benefício do seguro-defeso, um seguro-desemprego que corresponde ao pagamento de um salário mínimo¹¹ mensal ao pescador e à pescadora profissional que exerçam sua atividade, exclusiva e ininterruptamente, de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, durante o período de defeso da atividade pesqueira, para a preservação da espécie¹².

Além da inscrição no RGP, para usufruir do seguro-defeso, o beneficiário deve possuir licença de pesca e com situação cadastral ativa decorrente de

10. A arqueação bruta (AB, ou *gross tonnage* em inglês) é um indicador adimensional de capacidade das embarcações calculado em função do volume de todos os seus espaços interiores.

11. O valor do salário mínimo, a partir de 1º/1/2015, é de R\$ 788,00. A partir de 1.º/01/2016 esse valor foi ajustado para R\$ 880,00.

12. Sobre a normatização do defeso, ver http://www.mpa.gov.br/files/docs/Pesca/Defeso/tabela_defeso-2.pdf e <http://www.ibama.gov.br/servicos-recursos-pesqueiros/defeso-aguas-continetais>.

licença concedida, emitida pelo MAPA, bem como realizar o pagamento da contribuição previdenciária nos últimos 12 meses imediatamente anteriores ao requerimento do benefício, ou desde o último período de defeso. Estão excluídos de receber o benefício os trabalhadores de apoio à pesca artesanal e os componentes do grupo familiar do pescador profissional artesanal. Além disso, também não é possível acumular esse benefício com outro vínculo de emprego ou relação de trabalho; outra fonte de renda diversa da decorrente da pesca; ou benefício decorrente de programa federal de transferência de renda com condicionalidades ou de benefício de prestação continuada da Assistência Social ou da Previdência Social, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte.

Segundo dados preliminares do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), em 2015 acessaram o seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal –seguro-defeso– cerca de 1 milhão de profissionais.

Outro instrumento importante é a concessão da subvenção econômica ao preço do óleo diesel, instituída em 1997, aos proprietários, armadores ou arrendatários, pessoas físicas ou jurídicas, de embarcações de pesca nacionais, com o objetivo aumentar a competitividade da atividade pesqueira nacional, equiparando o preço desse combustível, no mercado doméstico, ao praticado em nível internacional.

A subvenção é feita por meio de ressarcimento aos beneficiários aprovados no RGP e equivale a até 25% do preço de faturamento do óleo diesel na refinaria, sem a incidência do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Segundo o governo federal, em 2014, foram beneficiadas pela Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel 2 940 embarcações, frente a 1 937 embarcações em 2013 e 1 176 embarcações em 2012.

A melhoria da renda e da qualidade de vida dos pescadores e das pescadoras, das comunidades tradicionais e dos pequenos e médios aquicultores está entre as prioridades das ações do Plano de Desenvolvimento Sustentável Amazônia Aquicultura e Pesca (2009-2015). Esse plano foi criado com o objetivo de apoiar o crescimento sustentável e a redução das desigualdades sociais, econômicas e territoriais de maneira alternativa às matrizes produtivas vigentes, tanto de produção de proteína animal como em contraposição ao desma-

tamento das áreas na Amazônia Legal. Entre suas diretrizes estão a promoção da integração das políticas públicas entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil; a recuperação, ampliação e manutenção de unidades de infraestrutura e logística, como os Centros Integrados da Pesca Artesanal e da Aquicultura, trapiches, entrepostos e fábricas de gelo, unidades de beneficiamento, caminhões frigoríficos, barcos de transporte, feiras e mercados e estações de piscicultura, e os cursos para a alfabetização e a qualificação profissional nos níveis técnico e médio.

Há diferentes fontes de financiamento para os vários instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. A operacionalização e a manutenção do RGP são custeadas por recursos do Orçamento Geral da União (OGU). O benefício do seguro-desemprego do pescador artesanal –seguro-defeso– é pago à conta do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, que tem como principal fonte de recursos as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). As linhas de crédito têm como fonte os recursos obrigatórios previstos no Manual de Crédito Rural –a Poupança Rural, o BNDES, os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNE, FNO) e o Fundo da Marinha Mercante (FMM).

DESAFIOS

As alterações realizadas no Registro Geral da Atividade Pesqueira no âmbito da política nacional conferiram importância a esse instrumento para ampliar o reconhecimento e dar maior visibilidade aos pescadores e às pescadoras artesanais, bem como para possibilitar o acesso dessas populações a várias políticas públicas específicas que promovem a segurança alimentar e nutricional.

As ações implementadas de forma associada ao Registro têm apoiado significativamente o desenvolvimento, a manutenção e o fortalecimento de comunidades pesqueiras.

O aprendizado na implementação das várias ações e da ampliação do acesso tem sido a principal referência para a promoção de ajustes nos dispositivos legais e nos procedimentos administrativos, de forma a assegurar o fortalecimento econômico desses setores e de suas organizações e o acesso aos diversos direitos.

Entre esses está o direito ao território, cuja garantia decorre da agilização em curso dos processos de demarcação de territórios marinhos para a pesca artesanal e de territórios terrestres para povos e comunidades tradicionais; da maior efetividade das propostas de Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) em áreas de domínio da União e da regulamentação e promoção da pesca artesanal em unidades de conservação como forma de estímulo ao uso sustentável dessas áreas, entre várias outras ações.

Outro tema importante é a adequação dos procedimentos de concessão de licenças ambientais às práticas da pesca artesanal e da aquicultura familiar, reconhecendo a sua especificidade, bem como facilitar, por meio da simplificação nos trâmites administrativos, o acesso dos pescadores artesanais à DAP e ao RGP e, conseqüentemente, ao Pronaf, ao PAA, ao PNAE e ao seguro-defeso, entre outras políticas. A dificuldade de acesso à DAP e ao RGP é maior entre as pescadoras artesanais, que enfrentam obstáculos para comprovar as atividades de captura e de beneficiamento de pescado (Caisan, 2014).

Em relação à participação social, reconhece-se que é possível diversificar a representação da pesca artesanal e das mulheres pescadoras artesanais no Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca e ampliar a interlocução direta dos demais órgãos de governo ligados ao tema com os movimentos da pesca artesanal em todas as fases das políticas públicas dirigidas ao setor.

A ampliação do alcance dos instrumentos do Plano Nacional da Pesca e Aquicultura demandam um contínuo aperfeiçoamento dos seus aspectos normativos, das estruturas responsáveis pela sua operacionalização e dos mecanismos de inscrição, concessão, monitoramento, avaliação e controle para garantir que as políticas cheguem com efetividade ao seu público-alvo.

Do ponto de vista da coordenação governamental, um desafio é aperfeiçoar a gestão compartilhada dos recursos pesqueiros no sentido de incluir outros setores da sociedade civil interessados e diretamente afetados pelas atividades pesqueiras, principalmente as comunidades pesqueiras, especialmente na elaboração dos planos de gestão (Caisan, 2014; Silva, 2014). Uma possibilidade já definida pelo MAPA e pelo MDA é a revisão das normas sobre os períodos de defeso com a participação das instâncias do Sistema de Gestão Compartilhada para o uso sustentável dos recursos pesqueiros.

A construção e implementação das políticas dirigidas à pesca e aquicultura artesanal é recente mas já revelou todo o potencial para garantir a segurança alimentar e nutricional, elevar a renda e a contribuição desse setor para o desenvolvimento sustentável das economias local e regional.

MARCO LEGAL E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. 2006. *Lei nº 11 326 de 24 de julho de 2006.* Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acessado em 30/9/2015).

BRASIL. 2009. *Lei nº 11 959, de 29 de junho de 2009.* Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (ratifica o Decreto-Lei nº 221, de 1967). (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm. Acessado em 30/9/2015).

BRASIL. 2009. *Decreto nº 6 981, de 13 de outubro de 2009.* Dispõe sobre a atuação conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros (regulamenta o art. 27, § 6.º, I, da Lei nº 10 683, de 2003). (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6981.htm. Acessado em 30/9/2015).

BRASIL. 2015. *Decreto nº 8 425, de 31 de março de 2015.* Dispõe sobre os critérios para inscrição no RGP e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira. (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8425.htm. Acessado em 30/9/2015).

CAISAN. 2014. *Subsídios para a discussão sobre “O papel da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar na Segurança Alimentar e Nutricional” na XIV Plenária do CONSEA.* Brasília, 28 de maio de 2014. 21 p. (Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2014/subsidios-da-caisan-para-a-discussao-sobre-201co-papel-da-pesca-artesanal-e-da-aquicultura-familiar-na-seguranca-alimentar-e-nutricional201d-na-xiv-plenaria-do-consea>. Acessado em 30/9/2015).

IBAMA. Sem data. *Portal Ibama. Recursos pesqueiros.* (Disponível em <http://www.ibama.gov.br/institucional/recursos-pesqueiros>. Acessado em 30/9/2015).

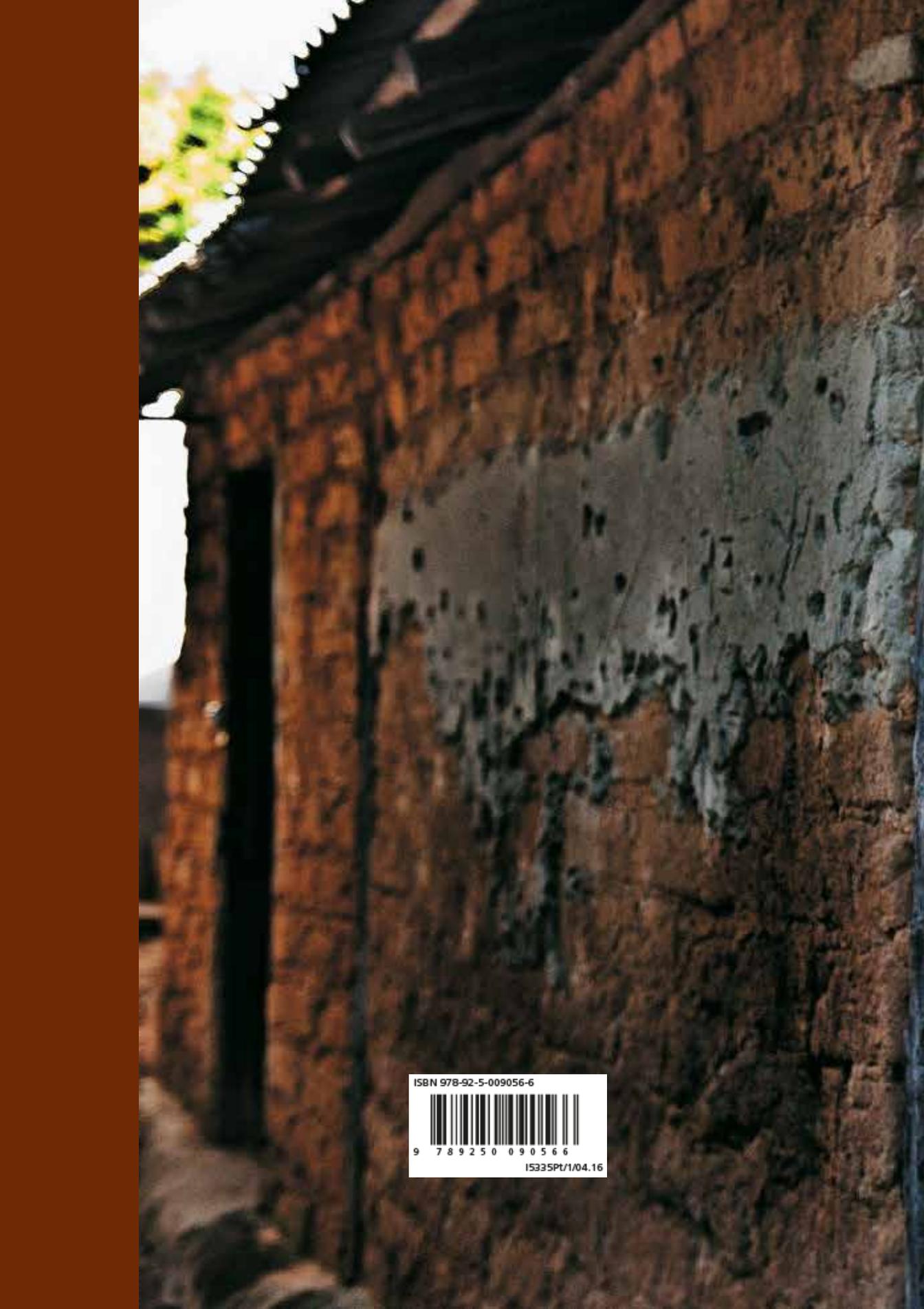
MPA. 2015. *Plano Safra Pesca e Aquicultura 2015/2016. Um caminho para o crescimento dos brasileiros*. Brasília, DF: MPA, 2015. 120 p. (Disponível em http://www.mpa.gov.br/files/docs/Planos_e_Politicas/plano_safra/Livro_do_Plano_Safra.pdf. Acessado em 30/9/2015).

MPA e MMA. 2009. *Portaria Interministerial/MPA/MMA/nº 02, de 2009*. Regulamento do sistema de gestão compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros. (Disponível em http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2009/p_mpa_mma_02_2009_regulamentagestaocompartilhada_regulamentar_dec_6981_2009.pdf. Acessado em 30/9/2015).

MTE. 2016. *Portal do Trabalho e Emprego. Seguro-Desemprego*. (Disponível em http://acesso.mte.gov.br/seg_desemp/. Acessado em 4/1/2016).

SEAP. 2004. *Instrução Normativa/SEAP/nº 03, de 12 de maio de 2004*. Normas e procedimentos para operacionalização do RGP. (Disponível em http://sinpesq.mpa.gov.br/rgp_cms/images/publico/CGRA/instrucao_normativa_03_de_12mai04-rgp.pdf. Acessado em 30/9/2015).

SILVA, A. P. 2014. *Pesca artesanal brasileira. Aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos*. Palmas, TO: Embrapa Pesca e Aquicultura, 2014. 32 p. (Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento nº 3). (Disponível em <http://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/995345/1/bpd3.pdf>. Acessado em 30/9/2015).



ISBN 978-92-5-009056-6



9 789250 090566

I5335Pt/1/04.16