

CADERNOS
TEORIA e DEBATE



[SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL]

POLÍTICA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

CADERNOS TEORIAeDEBATE

[SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL]

POLÍTICA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL

NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS AGRÍCOLA E AGRÁRIO

Fevereiro/2022

Este *Caderno Teoria e Debate* faz parte da série *Reconstrução e Transformação do Brasil*: um conjunto de elaborações que tem como objetivo problematizar questões da sociedade contemporânea e propor políticas públicas para o Brasil, realizado no âmbito do Centro de Altos Estudos e dos Núcleos de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPPS). Esses cadernos constituem subsídios para o debate propositivo e de alternativas para o país e não têm caráter de resolução partidária, programa de governo e não necessariamente expressam as opiniões da direção da Fundação Perseu Abramo. As opiniões expressas neste documento são de responsabilidade dos autores.

EXPEDIENTE

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Aloizio Mercadante
Vice-presidenta: Vívian Farias
Elen Coutinho, Jéssica Italoema, Alberto Cantalice,
Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Geraldo
Magela, Jorge Bittar e Valter Pomar

Conselho Curador

Dilma Rousseff (presidenta de honra), Fernando
Haddad (presidente), Ana Maria de Carvalho,
Ademar Arthur Chioro dos Reis Fontenele,
Arlete Avelar Sampaio, Azilton Ferreira Viana,
Camila Vieira dos Santos, Celso Luiz Nunes
Amorim, Dilson de Moura Peixoto Filho,
Eleonora Menicucci, Eliane Aquino Custódio,
Elisa Guaraná de Castro, Esther Bemerguy de
Albuquerque, Everaldo de Oliveira Andrade,
Fernando Damata Pimentel, Fernando Dantas
Ferro, Francisco José Pinheiro, Iole Ilíada Lopes,
José Roberto Paludo, Laís Wendel Abramo, Luiza
Borges Dulci, Maria Isolda Dantas de Moura,
Nabil Georges Bonduki, Nilma Lino Gomes,
Paulo Gabriel Soledade Nacif, Penildon Silva
Filho, Sandra Maria Sales Fagundes, Sergio
Nobre, Tereza Helena Gabrielli Barreto, Vladimir
de Paula Brito.

Coordenação Editorial da Coleção: Rose Spina
Equipe editorial: Rogério Chaves, Raquel Costa e
David da Silva Jr.

Editoração e capa: Camila Roma

Revisão: Angélica Ramacciotti, Claudia Andreotti

Membros da NAPP Agrícola e Agrário

Acacio Zuniga, Afonso Peche, Alair dos Santos,
Alexandre Giehl, Alonso dos Santos, Amarildo
Carvalho, Antônio Pasquetti, Ayrton Faleiro, Biko
Rodrigues, Bohn Gass, Carlos Gondim, Catia
Grisa, Celso Lacerda, Cesar Schiavon, Clenio Pilon,
Clóvis Dorigon, David Lourenço, Diego Vedovatto,
Elisa Guaraná, Elisângela Araújo, Enaile Iadanza,
Eric Routledge, Eufnan Amaral, Felon Neto,
Fernando Amaral, Francisco Dalchiavon, Frei
Sergio Goergen, Gerson Teixeira (Coordenador),
Gismário Nobre, Givania da Silva, Isabela Benassi,
Ivan Jairo Junckes, Ivo Lourenço Oliveira, Izabella
Forzani, Jairo Menegaz, Joacir Aquino, João Daniel,
João Luiz Homem de Carvalho, João Paulo Santos,
João Tadeu Pereira, José Cordeiro de Araujo, José
do Carmo Siqueira, José Fritsch, José Parente, José
Quirino, Junior Fideles, Lázaro Bento de Souza,
Leomar Luís Prezoto, Luiz Carlos Guedes, Luiza
Dulci, Maia Sprandel, Manoel Andrade, Manoel
Baltasar, Manoel Magalhães, Manoel Moacir
Macedo, Marcilene Aparecida, Marina dos Santos,
Mayrá Silva Lima, Mirian Cintra, Nicinha Porto,
Nilton Tubino, Paulo César Saraiva, Raimundo
Pires, Raoni Azeredo, Raul Krauser, Reni
Denardi, Roberto Carbonera, Rogerio Newald,
Samuel Carvalho, Selma Beltrão, Sérgio Dutra,
Sergio Lanz, Sergio Sauer, Silvio Porto, Simone
Perecmanis, Valdez Farias, Valdo Cavallet, Volmir
Amaral, Waldemar Sá de Azevedo, Waldir Stumft

Centro de Altos Estudos (CAE)

Coordenador-executivo: William Nozaki

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 - Vila Mariana 04117-091 São Paulo - SP

Fone: (11) 5571 4299 - www.fpabramo.org.br

SUMÁRIO

A necessidade de atualização do Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil para as Áreas Rurais.....	05
Tópicos do contexto da “Base Primária” do Agronegócio no Brasil	07
Diretrizes políticas.....	11
Agricultura Familiar e Camponesa	13
Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional	19
Economia do Agronegócio	25
Questão agrária, gestão da terra e territórios	31
As contribuições da CT&E	40
Considerações finais	44

1. A necessidade de atualização do Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil para as Áreas Rurais

Em meados de 2020, o NAPP Agrícola e Agrário apresentou à Fundação Perseu Abramo (FPA) as suas contribuições para o conteúdo setorial da proposta de *Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil*.

Em linha com os propósitos do Plano, as diretrizes e medidas sugeridas para as temáticas agrícola e agrária refletiram o compromisso pela reversão do quadro geral de retrocessos e pobreza em curso nas áreas rurais do país desde o golpe de 2016. Por conseguinte, as medidas tiveram a pretensão de acenar para um novo cenário virtuoso para as áreas rurais.

Ocorre que, à época, com um ano e meio de desdita do governo Bolsonaro, agravada pelos impactos da pandemia, estava evidente que os indicadores socioambientais do campo avançavam de forma célere para contornos ainda mais dramáticos. Para além de remeter os assentados, agricultores familiares, indígenas, quilombolas e temas ambientais, para as franjas do orçamento, estava claro que o governo Bolsonaro atuava (e atua) pela exclusão desses setores e temas dos objetos das políticas públicas à semelhança do observado anteriormente à Constituição Federal de 1988.

No novo governo, a agricultura foi transformada, sim, em um “monolito social”, dado que o reconhecimento e o apoio institucional ao setor praticamente passaram a ser exclusividade da agricultura empresarial e, em grau diferenciado, dos setores exportadores. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) tem sido exceção nas ações de aniquilamento das políticas para a agricultura de base familiar, por duas razões: a sua dimensão social, o que garante ao programa

relevância política em qualquer esfera; e pelo fato de o Pronaf financiar, principalmente, segmentos da agricultura familiar integrados à dinâmica do complexo do agronegócio.

Ante as constatações acima, que se reproduzem em outros planos da vida nacional, a Fundação Perseu Abramo orientou os NAPPs para o processo de revisão/atualização dos respectivos textos, de modo a melhor qualificar os diagnósticos e calibrar as ações políticas ante a envergadura dos desafios.

Seguindo essa orientação, desde o mês de julho do ano em curso, o NAPP Agrícola e Agrário passou a desenvolver debates com vistas a esse processo revisional por meio dos seus quatro grupos temáticos: 1) questão agrária, terra e territórios; 2) economia do agronegócio e agricultura produtivista; 3) soberania alimentar e segurança nutricional; e 4) ciência, tecnologia e educação para o campo.

O produto deste trabalho coletivo está contido neste Caderno. Pela relevância política diferenciada no projeto político para o rural, dedicamos um item específico para a agricultura familiar e camponesa.

Os textos de cada tema incluem um rápido panorama sobre as realidades correspondentes, até para referenciar as medidas que julgamos capazes de transformá-las. Este fato, além dos diagnósticos contidos no livro da Fundação sobre os cinco anos do golpe, produzido com a ajuda dos NAPPs, dispensam que esboçemos, neste item introdutório, as condições desalentadoras nas áreas rurais a serem herdadas pelo futuro governo do país. Porém, é relevante uma breve contextualização de alguns tópicos marcantes da atual realidade rural brasileira.

2. Tópicos do contexto da “Base Primária” do Agronegócio no Brasil

Ao examinarmos a economia do agronegócio no Brasil, observa-se um setor que gera efeitos sistêmicos antagônicos para a sociedade brasileira. Os indicadores econômicos mostram a inegável musculatura do agronegócio. Com a “desindustrialização” do Brasil, o setor assumiu a liderança da chamada economia real, participando, na atualidade, com 26,6%¹ do PIB do país (Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada, CEPEA/USP). Mesmo com contribuições relevantes para o mercado doméstico, esse complexo econômico está voltado fortemente para o comércio exterior. Em 2020, as exportações do agronegócio totalizaram 100,7 bilhões de dólares (44% do total), com saldo comercial de 87,6 bilhões² de dólares, proporcionando, assim, divisas expressivas para o país.

O Brasil lidera as exportações de produtos estratégicos para a indústria alimentar global, destacando-se soja em grãos, suco de laranja, café, açúcar, carne bovina e de frango. Em seis anos, de 2014 a 2020, as exportações de milho cresceram 70%, transformando o Brasil no 3º maior exportador mundial do produto.

Segundo projeções do USDA³, a demanda global de grãos até 2030/31, impulsionada pelo milho, terá crescimento de 21%. O Brasil será o único grande exportador de milho com aumento na participação de mercado: de 21,9% em 2021/22, para 26,1% em 2030/31. O país permanecerá como o maior exportador global de carne bovina e, sozinho, atenderá mais de 50% do incremento

1. Essa taxa do PIB total do agronegócio agrega os seguintes ramos: agropecuária, que responde por 7% do PIB total; indústria, participando com 6,4%; serviços, 12,1%; e os insumos, 1,1%.

2. Desse valor, devem ser deduzidos, ainda, 16 bi de dólares em importações de fertilizantes e agrotóxicos.

3. Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. Disponível em: <https://usda.library.cornell.edu/concern/publications/qn59q396v?locale=en>

previsto neste setor. O mesmo ocorrerá com a soja em grãos; a demanda mundial do produto crescerá 26,7% no período, sendo a China responsável por 79% desse incremento. O Brasil suprirá 70% da demanda adicional chinesa, isolando-se como o maior fornecedor mundial do produto.

Consistente com essas projeções, o Ministério da Agricultura prevê que na safra 2030/2031 a produção nacional de grãos alcançará 333,1 milhões de toneladas; um acréscimo de 27,1% sobre o volume atual.

Reconhecidas as virtudes acima, entre outras, devem ser admitidos e enfrentados os flancos políticos e econômicos do setor, traduzidos, com mais ênfase, nos passivos socioambientais e fundiários da sua base primária. Fruto de uma estrutura agrária superconcentrada e de políticas públicas que, da mesma forma, concentram incentivos nos grandes fazendeiros, o IBGE atesta que 95 mil estabelecimentos empresariais (2% do total de estabelecimentos rurais que declararam renda) respondem por 70% do Valor Bruto da Produção Agropecuária.

A baixa agregação de valor nos produtos exportados do agronegócio gera enormes danos para o país, em termos de geração de emprego, renda, inovação etc.⁴ O setor dos grãos é constituído em 90% por apenas dois produtos: soja e milho. A expansão da área plantada com essas culturas, cujos produtos de forma direta ou indireta são majoritariamente exportados, vem ocorrendo, também, com a substituição das culturas que integram a base da dieta alimentar da população e, assim, impondo severos riscos para a segurança alimentar interna.

4. A respeito do perfil primário exportador do agronegócio, em 2020, das exportações totais do complexo soja, 99% foram de soja em grãos. No caso do café, 96% de café verde; 94% das vendas de carne bovina foram *in natura*; carne de frango *in natura*, 98%; carne suína *in natura*, 99%.

Dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) revelam que, de 2000 a 2019, o índice de área plantada da soja variou de 100 a 164, enquanto o mesmo índice para as culturas do arroz, feijão e mandioca (juntas) declinou de 100 para 31. São inegáveis os ganhos de produtividade da agricultura de *commodities* no período recente. A propósito, enquanto o índice da área plantada de soja teve a variação acima, no mesmo período, o índice de produtividade da cultura variou de 100 para 134. Ou seja, tomando a soja como exemplo, são inegáveis os ganhos de produtividade obtidos pelas *commodities* agrícolas, mas também é verdade que a expansão da produção da cultura se deu, principalmente, por conta do incremento da área plantada.

Outro efeito colateral desse padrão de agricultura decorre do uso abusivo de agrotóxicos, que se converteu em sério problema de saúde pública e de contaminação do meio ambiente. O Brasil é o maior importador de agrotóxicos (5 bi de dólares) e o segundo maior consumidor mundial desses produtos (502 mil toneladas), neste caso atrás apenas da China, que possui área agrícola muito maior que a brasileira. A elevada dependência externa por fertilizantes e vários outros insumos transforma o agronegócio em um “gigante com pés de barro”.

Com a destruição da vasta biodiversidade brasileira – em especial, com o desmatamento da Amazônia, e com a violação da integridade territorial e cultural dos povos indígenas e comunidades tradicionais –, a associação de setores da base primária do agronegócio expõe o Brasil no mundo como um grande vilão do clima e como ameaça à sociobiodiversidade. Estas marcas passaram a provocar repulsa global ao país, pelo incentivo e chancela aos crimes por parte do governo Bolsonaro.

Outro fenômeno que não pode ser ignorado pelos seus impactos sistêmicos diz respeito à continuidade do processo

de esvaziamento demográfico das áreas rurais. É paradoxal que essa trajetória se mantenha em pleno processo acelerado de desindustrialização do país. Segundo a Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO), a participação da população rural sobre a total no Brasil é de 13,5%, quando nos EUA, matriz do modelo agrícola dominante, é de 17,7%. Quanto maior a erosão demográfica no campo no contexto da hegemonia da agricultura de *commodities*, menores as chances da contribuição potencial do rural nas estratégias do desenvolvimento nacional e mais riscos para a segurança alimentar interna. A resultante da persistência do êxodo rural será a transformação dessas áreas em um grande vazio demográfico pleno de megaexplorações de *commodities*, circundadas por um verdadeiro enclave de micro e minifúndios com poucos ou nulos significados econômicos, agrícolas ou não, sobrevivendo de biscates e, em alguma proporção, das rendas da previdência social.

Assim, essas áreas tenderão a se manter como fonte do alastramento, nos grandes centros urbanos, de desempregados, subempregados, pedintes, moradores de rua etc., impactando negativamente nos níveis dos salários, renda, produtividade, segurança pública e na precarização geral dos serviços públicos e da qualidade de vida. Importante destacar que há estados no Brasil onde cerca de metade da população recebeu o auxílio emergencial da pandemia.

É possível e desejável para o país não apenas conter o êxodo rural, mas, estimular algum nível de refluxo migratório. Segundo a FAO, nos dez anos de 2006/17, muitos países apresentaram taxas significativas de crescimento da população rural, como: Austrália, Canadá, Chile, Filipinas, Nova Zelândia, Coreia, Vietnã e Israel.

O rural no Brasil comporta amplas possibilidades de atividades econômicas não agrícolas, não obstante o imperativo da ampliação

e consolidação de um setor produtor de alimentos saudáveis para dar estabilidade e segurança à dieta básica da população.

Em suma, um plano de reconstrução do Brasil deve vislumbrar os espaços rurais com toda a sua diversidade, complexidade, e territórios sensíveis, como alternativa real de combate estrutural à pobreza e à miséria nas áreas rurais e urbanas, e como via rápida para a redinamização da economia brasileira.

3. Diretrizes políticas

As reflexões acima pressupõem a centralidade da questão agrária num plano de reconstrução nacional, o que impõe a emergência de um programa de reforma agrária que ultrapasse os propósitos de maior simetria na estrutura de posse e uso da terra. Associadamente, o plano de desenvolvimento rural deve considerar, pelo menos, os seguintes eixos estruturantes: (i) infraestrutura (nivelamento de áreas rurais às urbanas); (ii) soberania alimentar; (iii) sustentabilidade/transição ecológica; (iv) geração de renda, ocupações/emprego e desenvolvimento tecnológico; (v) defesa dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais; (vi) afirmação das mulheres agricultoras familiares e estímulo à juventude rural; (vii) proteção do trabalho rural; e (viii) investimentos massivos na educação no campo.

Consistente com as diretrizes acima, na abordagem da “Questão Agrária, Terra e Territórios”, a revisão contida no presente documento inova ao propor um novo modelo de reforma agrária baseado na *criação de territórios da reforma agrária*, que se constituiriam pela formação e consolidação de territórios com o propósito de produção de alimentos saudáveis, preferencialmente mediante modelos produtivos de base orgânica ou agroecológica e de proteção da biodiversidade. Esses territórios assumiriam

funções estratégicas para o desenvolvimento local e regional e, por via de consequência, no projeto de desenvolvimento nacional.

As propostas em torno da garantia da oferta de um padrão alimentar saudável para a população, constantes no capítulo sobre a Soberania, segurança alimentar e nutricional visam enfrentar uma realidade de restrições quantitativas e qualitativas de alimentos, em que 55,2% dos brasileiros convivem com a insegurança alimentar, dos quais, no mínimo, 19,1 milhões de pessoas passam fome. Compondo as contradições desse quadro, segundo o IBGE (2020)⁵, 26,6% da população estava com obesidade e 60,3% da população com sobrepeso, condições diretamente associadas a diversas doenças crônicas. As políticas nesta direção devem ter como premissas: a equidade de gênero e racial; as dinâmicas geracionais; as especificidades de cada categoria social e as diferenças regionais, contribuindo, assim, para um referencial de desenvolvimento inclusivo, pautado por parâmetros democráticos em todas as esferas.

O capítulo dedicado à *Economia do agronegócio e agricultura produtivista* parte da premissa de que é possível ampliar o protagonismo do Brasil na oferta alimentar global via comércio ou cooperação humanitária sem as graves sequelas socioambientais, econômicas, fundiárias e territoriais que definem a agricultura de larga escala no Brasil. Neste sentido, são apresentadas propostas de medidas que, sem ameaças à base produtiva da agricultura brasileira, estabelecem condições para mudanças progressivas na base técnica da atividade de modo a ajustá-la aos propósitos da sustentabilidade e da transição ecológica que, ademais de um imperativo interno, constitui requisito para a manutenção da agricultura nos cenários projetados com o aquecimento global.

5. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101748.pdf>.

No tópico dedicado à *Ciência, tecnologia e educação para o campo*, recomenda-se uma nova institucionalidade apta aos desafios de um novo ciclo histórico da agricultura, pós-modernização, voltado para a saudabilidade, sustentabilidade e soberania; compatível com os efeitos das mudanças climáticas; mediante a consideração dos saberes tradicionais; e que resgate o protagonismo da agricultura familiar nas estratégias de soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional da população.

4. Agricultura Familiar e Camponesa

No período histórico recente pelo menos dois fatores desafiam as bases da agricultura familiar e camponesa do Brasil. O primeiro decorre da hegemonia absoluta assumida pela economia do agronegócio. Do fato, resultam perdas físicas e descaracterizações territoriais, diferenciação social, nivelamento do perfil produtivo, êxodo rural e incremento da pobreza e miséria extrema no campo. O segundo fator está associado aos desmontes, a partir do golpe de 2016, das políticas inclusivas, de reconhecimento de direitos, compensatórias e de mitigação, implementadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) desde 2003. O resultado tem sido a intensificação dos efeitos anteriores.

O último retrato da agricultura familiar no país foi exposto pelo Censo Agropecuário de 2017 e gerou controvérsias sobre o tema em função do IBGE ter utilizado, em 2017, critérios metodológicos distintos daqueles usados em 2006. Com os parâmetros metodológicos de 2006, a conclusão foi que desapareceram 400 mil estabelecimentos familiares entre 2006 e 2017. A mudança processada na proporção da procedência da renda (do próprio estabelecimento) de 50% no mínimo (2006) para qualquer nível (2017) inflou sobremaneira o universo da agricultura familiar em 2017. Além disso, diferente de 2006, o CA/2017 considerou como

unidades recenseáveis, ou seja, como estabelecimentos, além das fazendas, os hortos, postos zootécnicos, estações experimentais e hotéis-fazenda; explorações em conventos, hospitais, asilos, orfanatos, escolas profissionais, patronatos, reformatórios, prisões ou locais para lazer, desde que tivessem tido explorações agropecuárias, florestais ou aquícolas no período de referência.

Com essas ressalvas, dos 5.073.324 estabelecimentos agropecuários no Brasil, 76,8% são de agricultores familiares que acumulam 23% da área de 351,3 milhões de hectares dos estabelecimentos agropecuários.

Reproduzindo o quadro nacional de hiperconcentração fundiária, observa-se nível importante das desigualdades na posse da terra dentro do universo da agricultura familiar. Destes estabelecimentos, 52,6% têm áreas inferiores a 10 hectares, mas detêm apenas 8,2% das terras dos estabelecimentos familiares.

Refletindo a elevada condição de subsistência em que se encontram os agricultores familiares do Brasil, 42% dos respectivos estabelecimentos apresentam baixa ou nula inserção aos mercados, dado que se destinam ao consumo próprio e de pessoas com laços de parentesco com o produtor.

Das pessoas que dirigem os 3.897.408 estabelecimentos familiares, somente 35,4% possuem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Em termos absolutos, são 2,2 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar cujos titulares não possuem DAP, portanto, permanecem excluídos da política de crédito e de outras políticas públicas dirigidas à agricultura familiar. Em linha com esse dado, vale notar que apenas 4% (86 mil) dos estabelecimentos com áreas acima de 0 e menores que 10 hectares têm acesso ao PRONAF.

Os dados da safra 2020/21 revelam que 62% dos estabelecimentos

familiares *não tiveram acesso ao PRONAF*. Na realidade, essa taxa é bem maior à medida que há muitos casos de mais de um contrato por estabelecimento/mutuário. Ao longo do tempo, foram acumuladas várias assimetrias na execução do PRONAF. Por exemplo, a região Sul concentra 57,8% dos recursos aplicados pelo programa, ou seja, bem mais do que todas as demais regiões em conjunto.

Na região Norte, apenas 9,1% dos estabelecimentos familiares têm acesso ao crédito. Tem enorme significado enquanto revelação da tendência de afastamento da agricultura familiar dos propósitos do abastecimento alimentar interno, o fato de o valor total financiado no custeio da soja corresponder, na atualidade, a oito vezes o valor aplicado no custeio do arroz, feijão e mandioca, juntas.

Destaque-se, ainda, no quadro atual que caracteriza a agricultura familiar e camponesa, as seguintes constatações adicionais pelo CA/2017:

- 1) a renda da maior parte dos estabelecimentos familiares depende de forma desproporcional, não da sua base produtiva, mas de outras receitas, em especial, do recebimento de aposentadorias ou pensões;
- 2) há, portanto, número expressivo de estabelecimentos da agricultura familiar que não contribui para o abastecimento de alimentos e matérias-primas do país;
- 3) a tendência de nivelamento dos setores superiores de renda da agricultura familiar às práticas ambientais predatórias da agricultura produtivista.

Ante as considerações acima, o engajamento em torno de um projeto de desenvolvimento rural deve estar voltado, entre outros:

1. Para o revigoração da base produtiva da agricultura familiar e camponesa com a valorização da diversidade e das funções típicas deste extrato social da agricultura;
2. Do ponto anterior, decorre a vinculação da redinamização da economia da agricultura familiar com os propósitos da sustentabilidade e da transição ecológica;
3. Para o restabelecimento do protagonismo da AFC na oferta de alimentos seguros para a população brasileira consoante estratégia para a soberania alimentar do Brasil;
4. Para um olhar diferenciado da juventude rural e das mulheres trabalhadoras rurais;
5. Pela proteção da base cultural e da integridade territorial das minorias étnicas do campo.

As diretrizes acima impõem a revisão conceitual das atuais políticas de fomento para a agricultura familiar e camponesa; a massificação, bem como o fortalecimento das políticas sociais e de transferência de renda. Neste sentido, propomos:

- a) Crédito. A exemplo do que ocorreu a partir de 2003, estabelecer um novo salto nas dotações anualmente disponibilizadas pelo PRONAF;
- b) Elevar de 17% para 40%, em quatro anos, a participação das mulheres trabalhadoras rurais no número de contratos via PRONAF;
- c) Em operação casada com o item “e”, instituir o PRONAF Inclusão Produtiva mediante linha de crédito de investimentos, nas condições do ‘PRONAF A’, para os estabelecimentos de agricultura familiar em condição de pobreza ou extrema pobreza, com ou sem DAP;

- d) Assegurar o acesso à assistência técnica, à implementação de estruturas como cisternas e outras tecnologias sociais que permitam coletar e armazenar água da chuva, a instalação de casas e bancos de sementes nativas e adaptadas;
- e) Recriação e massificação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para, juntamente com os demais instrumentos de mercados institucionais, apoiar a agricultura familiar e atender as populações vulneráveis. Garantir as aquisições pelo PAA da produção de alimentos pelos grupos em situação de pobreza e pobreza extrema nas operações previstas no item 'c';
- f) Estímulos aos circuitos curtos de comercialização, a exemplo de feiras e de cestas de alimentos;
- g) Revisar as bases operacionais do PRONAF, visando garantir taxas 50% menores e prazos de carência e amortização duplicados em relação aos convencionais para os produtos alimentares básicos, não *commodities*, com estímulos adicionais quando produzidos com tecnologias orgânicas ou agroecológicas e nas operações contratadas por mulheres trabalhadoras rurais ou por jovens em geral; e por membros dos povos e comunidades tradicionais;
- h) Assegurar as condições para permanência da juventude no campo por meio do fomento às atividades agrícolas e não agrícolas, fortalecimento das escolas do campo, implementação de projetos pedagógicos que assegurem a educação contextualizada e promovam a Agroecologia (Escolas Famílias Agrícolas), e promoção de políticas de inclusão produtiva e autonomia financeira (acesso à terra, inclusão digital);
- i) Fazer avançar, no âmbito do PRONAF, práticas agroecológicas e sistemas tradicionais de produção, rompendo com a lógica do financiamento por produto e financiando os agroecossistemas;

- j) Ampliar o seguro agrícola desvinculado do crédito rural, sobretudo nos sistemas de produção agroecológicos e tradicionais;
- k) Desenvolver programa de materiais propagativos com o fomento à instalação, nas unidades familiares, de viveiros de mudas florestais, frutícolas e de olerícolas, e o incentivo à autonomia a produção de sementes crioulas e varietais visando a autonomia na produção de sementes para o uso dos próprios agricultores;
- l) Máquinas e equipamentos agrícolas: implementar programas para proporcionar a adequação técnica para a realidade da agricultura familiar, da mecanização das atividades agrícolas ampliando a produtividade do trabalho nas unidades camponesas;
- m) Processamento e Agroindustrialização da Produção mediante formas associativas, a constituição de unidades agroindustriais cooperadas de sucos, polpas, doces, conservas, carnes e pescados embutidos, laticínios, beneficiamento de grãos, entre outras.
- n) Unidades de Beneficiamento de Sementes de portes pequeno e médio, distribuídas em todo o território nacional, para produzir e beneficiar sementes visando a autonomia produtiva da agricultura camponesa e da produção agroecológica.
- o) Programa de biofábricas de insumos, com o objetivo de produção massiva de insumos agroecológicos como fertilizantes e biofertilizantes, bem como produção de agentes biocontroladores de pragas e doenças.
- p) Armazenagem, logística e distribuição: construção de estruturas de secagem e armazenagem, aquisição de veículos para transporte dos alimentos. Instalação de centros logísticos de recolhimento e distribuição de alimentos em regiões estratégicas e centros urbanos.

5. Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional

5.1. Considerações políticas gerais

Os debates sobre a necessidade de promoção de sistemas agroalimentares sustentáveis e saudáveis cada vez mais ganham espaço nos meios acadêmicos, políticos e institucionais. Antes mesmo da pandemia, a fome, o aumento da obesidade e das doenças associadas às dietas à base de alimentos ultraprocessados, os elevados índices de perdas e de desperdícios de alimentos, as mudanças climáticas e a perda da biodiversidade, já estavam presentes na agenda política e acadêmica, dadas suas repercussões para crises sistêmicas.

Dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN, 2021)⁶ mostram que 55,2% dos brasileiros conviviam com a insegurança alimentar (InSAN), sendo que 9% (19,1 milhões de pessoas) estavam passando fome. Mais 11,5% (24 milhões de pessoas) em situação de InSAN moderada, que indica uma ruptura nos padrões de alimentação em decorrência da redução quantitativa de alimentos entre adultos.

Ao mesmo tempo, o país também está marcado pela má nutrição que se expressa nas taxas de sobrepeso e obesidade. Segundo o IBGE (2020)⁷, 26,6% da população estava com obesidade e 60,3% da população com sobrepeso, condições diretamente associadas a diversas doenças crônicas. A crise econômica e política dos últimos anos, as consequências socioeconômicas da pandemia do novo coronavírus, a elevação do preço dos alimentos no último ano e as omissões do Estado agravaram a InSAN e comprometem o acesso à alimentação saudável.

6. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br>.

7. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101748.pdf>.

Perpassando esses elementos, observamos dinâmicas agropecuárias que, além dos efeitos colaterais já explorados, promovem a desvalorização de patrimônios alimentares; o comprometimento da qualidade da água e da biodiversidade; voltadas para a produção de alimentos processados e ultraprocessados.

O planejamento de ações de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e da Agricultura Familiar Camponesa (AFC) deve levar em conta a gravidade da situação vivenciada, as suas causas sistêmicas, e procurar construir políticas alimentares integradas.

5.2. As políticas adotadas nos governos do PT

O período 2003–2016 foi um marco na história brasileira em virtude da criação de diversas políticas para o enfrentamento dos desafios apontados acima e à promoção da AFC. Ainda que algumas estruturas e políticas estivessem estabelecidas, diversas institucionalidades e políticas públicas (PPs), instituídas a partir de então, contribuíram para fortalecer a AFC e a produção de alimentos. Um amplo conjunto de PPs foi estabelecido, procurando dar conta de diversas dimensões da reprodução social da AFC: em apoio à produção agrícola e pecuária; acesso à terra; acesso aos mercados; melhorias nas condições de vida; ações territoriais. Além de PPs para grupos sociais específicos (mulheres rurais, juventude rural, quilombolas, indígenas e extrativistas), e o fortalecimento e promoção da alimentação saudável e SAN.

Além dessas PPs, também houve avanços em institucionalidades importantes para a AFC, SAN, Agroecologia e alimentação saudável, tais como, a recriação do Conselho Nacional Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); a criação do Sistema Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional (SISAN); os Planos Safra da Agricultura Familiar; a Lei da Agricultura Familiar; as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; de Segurança Alimentar e Nutricional e seus Planos; de Agroecologia e Produção Orgânica e seus Planos; e o Guia Alimentar para População Brasileira.

Também é importante destacar o fortalecimento e a criação de novos espaços de participação social, como as Conferências Nacionais de SAN, de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, e de Assistência Técnica e Extensão Rural, e os seminários nacionais de avaliação das PPs.

Diversos estudos mostraram como essas ações foram relevantes para o reconhecimento social e político de inúmeros grupos sociais, a elevação da renda e a redução da pobreza e da InSAN. Todavia, muitos estudos também apontam diversas limitações, sobretudo a partir de 2011. Dentre essas, podemos citar: i) dificuldades na implementação de PPs considerando a diversidade socioeconômica e cultural de grupos sociais e as especificidades dos biomas e territórios; ii) fraca coordenação de PPs entre entes federativos; iii) reprodução de modelos de agricultura não sustentáveis e saudáveis para a AFC (PRONAF e Biodiesel); iv) desenvolvimento dessas PPs concomitante ao fortalecimento de ações socioprodutivas que agravavam as possibilidades de construção de sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e inclusivos.

5.3. Os desmontes com o golpe de 2016 com destaque para o governo Bolsonaro

A partir do golpe de 2016, as organizações políticas de representação do agronegócio ocuparam ainda mais os espaços

políticos e institucionais. A partir de então, temos observado um intenso processo de desestruturação de PPs de promoção da SAN, que se expressa em diferentes graus e por meio de diferentes estratégias.

Em algumas questões e áreas, observamos a desestruturação ativa, com a extinção de diversas institucionalidades, como: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), CONSEA e outras já referidas e a paralisação de PPs: Reforma Agrária, Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), Planos Nacionais de SAN e de Agroecologia e Produção Orgânica. Em outros casos, observamos a manutenção das PPs com tensionamentos para que passem a atender novas finalidades e objetivos ou, ainda, discursos que procuram deslegitimar ou questionar a importância de políticas e públicos, como o questionamento sobre o Guia Alimentar para a População Brasileira, a associação das queimadas e desmatamentos com as comunidades indígenas e tradicionais, incentivo ao armamento no campo.

A pandemia do novo coronavírus em 2020, que aflorou diversas problemáticas alimentares – riscos de desabastecimento alimentar, vulnerabilidade ao vírus devido às comorbidades derivadas da má alimentação –, poderia configurar-se como um momento para a retomada das PPs para a AFC e SAN. Contudo, os dismantelamentos e as omissões governamentais prevaleceram, agravando a crise socioeconômica. As pandemias da fome, da pobreza e da má nutrição retornaram com gravidade no contexto brasileiro a partir das crises econômica e política, da desestruturação das PPs e das omissões governamentais.

Uma nova geração de políticas deve priorizar o acesso da população

à alimentação saudável e partir de uma reflexão crítica e dos aprendizados do passado, considerar as pandemias estabelecidas, as dinâmicas produzidas pelos sistemas agroalimentares hegemônicos e a desestruturação das PPs ao longo dos últimos anos.

5.4. Prioridades propostas e medidas e instrumentos de políticas públicas

Considerando as reflexões e visando subsidiar a atuação governamental em relação ao abastecimento e às políticas alimentares, elencamos um conjunto de recomendações.

1. Retomar a implementação do SISAN e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), elaborar o 3º Plano Nacional de SAN, restabelecer a Caisan nos moldes originais da Losan e do Decreto 7272/2010; restabelecer o CONSEA na sua plenitude;
2. Fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS), a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde;
3. Adotar o Guia Alimentar para a População Brasileira como parâmetro de qualidade nas políticas alimentares, de forma a eliminar ou reduzir a produção e consumo de alimentos ultraprocessados, o uso de aditivos químicos e a presença de agrotóxicos nos alimentos;
4. Retomar e fortalecer a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, tornando uma política robusta que apoie as Redes de Agroecologia nos territórios, inclusive ampliando o apoio aos produtos da Sociobiodiversidade, rompendo o paradigma

exclusivo de promoção de cadeias produtivas, por produto;

5. Valorizar as cidades como espaços de produção de alimentos saudáveis e sustentáveis e desenvolver uma “política alimentar urbana” que promova: (i) o desenvolvimento da agricultura urbana a partir da perspectiva do Direito à Cidade, da estratégia de produção de alimentos e da integração social); (ii) estratégias de abastecimento popular para garantir o acesso a alimentos saudáveis nas áreas periféricas; (iii) os equipamentos populares de abastecimento alimentar, visando aproximar a AFC das populações urbanas e articular organizações de produção e consumo, sobretudo aquelas geridas por mulheres e jovens.

6. Assegurar às comunidades rurais o acesso à infraestrutura e serviços básicos, tais como luz, estradas em boas condições, saúde, além da promoção da cultura, inclusão digital, transporte e lazer.

7. Implementar ações específicas para as mulheres agricultoras, povos indígenas e comunidades tradicionais, visando assegurar a justiça de gênero e étnica.

8. Fortalecer a CONAB e retomar os estoques públicos reguladores e estratégicos, com o protagonismo da AFC, assegurando a aquisição de produtos pela PGPMBio.

9. Implantar o Programa Nacional para a Redução do Uso de Agrotóxicos (PNARA).

10. Revisar os subsídios e renúncias fiscais: revisão da Lei Kandir, eliminando isenções às exportações de produtos agrícolas primários; eliminar as desonerações sobre agrotóxicos; e taxar as bebidas açucaradas.

11. Fortalecer a política de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e outras políticas de apoio e fomento à produção de alimentos básicos, buscando valorizar as especificidades e a diversidade alimentares dos biomas e territórios, assim como promover o fortalecimento do associativismo.

12. Retomar a implementação das tecnologias sociais direcionadas à convivência com o Semiárido, como as cisternas, casas e bancos comunitários de sementes e o fomento à produção.

13. Fortalecer e criar políticas públicas que promovam os circuitos curtos de comercialização, como as feiras livres, cooperativas de consumidores/as e compras públicas (PAA e PNAE).

14. Reformular o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) visando adotar práticas de promoção da alimentação saudável nos termos antes postos.

16. Garantir editais das agências de fomento, como Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) para pesquisa e desenvolvimento de tecnologias e equipamentos que atendam os diferentes contextos e necessidades da AFC; desenvolvimento de tecnologias de gestão territorial e de comercialização direta; e sistematização de experiências e validação de práticas utilizadas no manejo de diferentes agroecossistemas.

6. Economia do Agronegócio

O Brasil pode e deve manter o seu protagonismo na oferta global de alimentos via comércio e ações solidárias, todavia sem as vultosas sequelas sistêmicas e as contradições erosivas geradas internamente.

Nestes termos, a proposta programática de um governo alinhada com os valores democráticos, populares e demais exigências contemporâneas, a exemplo da sustentabilidade, deve enfrentar de forma efetiva esses desafios e atualizar, para o século XXI, os indicadores econômicos, políticos, trabalhistas, ambientais e territoriais do agronegócio brasileiro.

As diretrizes e ações sugeridas, a seguir, estão alinhadas com esses propósitos:

a) Soberania alimentar

As políticas públicas para o agronegócio brasileiro devem estar orientadas para os objetivos da 'soberania alimentar' do país conforme as premissas e orientações do item anterior. Para os objetivos acima, o agronegócio deve ser objeto de regulação para: mitigar danos socioambientais; impedir o avanço do desmatamento nos termos postos a seguir; assegurar o ordenamento da expansão territorial da agricultura de escala; corrigir as permissividades normativas; e qualificar e impedir excessos nas subvenções públicas.

b) Sustentabilidade e transição ecológica da agricultura brasileira

O mundo se depara com ameaças rigorosamente vitais em decorrência do processo de aquecimento global. Esse fenômeno projeta eventos climáticos extremos que, cada vez mais, ameaçam a atividade agrícola sob os padrões técnicos atuais. O planejamento estratégico do Brasil requer a adoção, com urgência, de políticas que adequem o modelo agrícola dominante. Decorre do fato, que não apenas a sustentabilidade deve estar no núcleo das políticas setoriais e das estratégias dos grandes agricultores, mas que a transição ecológica da sua base técnica constitui imperativo para a viabilização da atividade agrícola do futuro. Segundo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), um cenário provável

de aumento na temperatura de 3°C até 2050, terá como impacto uma redução de até 50% na produção agrícola⁸.

c) Revisão dos incentivos fiscais para a Amazônia

O Brasil tem condições de assumir, no Acordo do Clima, o compromisso pela recuperação dos 40 milhões de hectares de terras degradadas, na maior parte localizadas na Amazônia⁹. Para tanto, propõe-se mudança substancial na política de incentivos fiscais para a Amazônia, com seu direcionamento, no caso da agropecuária, para a instalação de projetos de Sistemas Agroflorestais (SAFs). Assim como, neste ponto, o Brasil pode assumir compromissos mais ambiciosos no Acordo do Clima, o que, além de importante para os propósitos da sustentabilidade da atividade agrícola no Brasil, contribuiria para o enfrentamento do aquecimento global e daria uma espécie de selo de responsabilidade socioambiental ao produto agrícola brasileiro no exterior.

d) Moratória no desflorestamento da Amazônia

Nesta direção, propomos a moratória total por cinco anos no desmatamento da floresta amazônica, tendo como meta estratégica o desmatamento zero, exceto para as práticas tradicionais camponesas com as lavouras de subsistência. Medida relevante para a sustentabilidade e para a transição ecológica será a eliminação da isenção de tributos sobre a importação e produção de agrotóxicos. Estas isenções, hoje, estimadas em torno de 4 bilhões de reais por ano, devem ser destinadas ao incentivo à indústria florescente dos bioinsumos em geral, incluindo os biopesticidas.

8. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao/mudanca-do-clima>

9. O Brasil se comprometeu com a recuperação de 15 milhões de ha.

e) Comércio exterior

Espera-se avanços na estratégia já desenvolvida pelos governos do PT. O país deverá se empenhar pelos resgates do papel e da importância da Organização Mundial do Comércio (OMC) na regulação do comércio agrícola multilateral. Da mesma forma, deverá voltar a ser prestigiado o diálogo e a cooperação Sul-Sul, com maior protagonismo do Brasil junto aos países latino-americanos e africanos, em especial nos aspectos da transferência de tecnologia agropecuária e no apoio a programas de combate à fome. Sobretudo, terá prioridade o fortalecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e dos países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), como via para obter condições políticas que viabilizem as suas estratégias no comércio exterior, no caso da agricultura, para a ampliação, diversificação e agregação de valor da pauta de exportações. Para os esforços relativos a este ponto e ao ponto 1, propomos mudanças na Lei Kandir, para incentivar a agregação de valor internamente aos produtos exportados e para fazer cessar automaticamente tais incentivos para os alimentos cujos estoques internos estejam ameaçados.

f) Crédito rural

Os recursos do Tesouro Nacional serão destinados, preponderantemente, ao financiamento dos agricultores familiares e da faixa mais carente dos médios produtores. Aos grandes e aos demais médios produtores, esses recursos serão destinados somente para subsidiar o prêmio de seguro rural como forma de dar garantia de renda àqueles que são submetidos à volatilidade de renda inerente às incertezas da atividade agropecuária. A nova Política Agrícola integrará as políticas de crédito rural, preços e seguro, inclusive com a criação de mecanismo institucional de gerenciamento do risco agropecuário, à semelhança do que

existe nos Estados Unidos, México, Argentina e outros países. Desta forma, será incrementado, de forma expressiva, o apoio ao uso dos instrumentos de mercado pelo setor da agricultura empresarial. Títulos como CPR, o CDA, o WA, o CDCA, a LCA, o CRA, os FII e outros, que a criatividade dos operadores e dos órgãos reguladores venham a instituir, serão a principal fonte de financiamento desse segmento.

g) Insumos

As estratégias para a transição tecnológica da agropecuária brasileira devem considerar a evidência de que o Brasil é altamente dependente de importação de elementos químicos nutrientes das plantas, como nitrogênio, fósforo e potássio, assim como de micronutrientes. Igualmente, é dependente de material genético, de modo especial, sementes transgênicas, setor dominado pelos grandes laboratórios internacionais das biotecnologias e da química, associados. Objetivando modificar substancialmente tal situação, sugere-se inventário dos recursos minerais e da biomassa produzida, com vista a empreender a mais ousada pesquisa em escala global de mapeamento e bioprospecção da biodiversidade, a fim de identificar ativos tecnológicos de interesse industrial, agrícola e agroindustrial. Será incentivada a indústria nacional de bioinsumos, mediante investimentos em P&D na área de bioprospecção e aprimoramento da formulação de insumos para a produção agrícola. Além das questões ambientais envolvidas, tal medida terá relevância econômica: o Brasil importa 85% dos fertilizantes que utiliza. Será elaborado Atlas da Saúde do Solo, que permitirá o direcionamento das políticas públicas direcionadas aos agricultores.

h) Infraestrutura

Diante da necessidade de deslocamento da produção agropecuária

para os centros consumidores e para os portos, será proposto amplo programa de investimentos em infraestrutura, contemplando armazenamento, rodovias, ferrovias, hidrovias e portos. Também haverá esforço para ampliar o fornecimento de energia às propriedades rurais e pequenas cidades, objetivando melhorar as condições para maior escala na transformação da produção agropecuária. Da mesma forma, pretende-se que o acesso à internet seja ampliado nas áreas rurais do país, objetivando sua maior utilização pelos agricultores e pela população rural em geral, como ferramenta de apoio à produção, à informação e à educação.

i) Defesa sanitária

Será atualizado, reforçado, e adequado à realidade da agricultura familiar o Sistema Nacional de Defesa Sanitária Agropecuária, modernizando e harmonizando os sistemas de informação e integrando os entes federativos, com o objetivo de proteger o setor e colocar à disposição dos mercados doméstico e internacional produtos com elevado grau de qualidade e que atendam a todas as exigências sanitárias.

j) Política de incentivo ao médio produtor

Há uma faixa de produtores que não podem, legalmente, acessar aos benefícios do PRONAF, porém não têm as condições do grande produtor. Esse médio produtor, a ser devidamente qualificado, apresenta alto potencial de resposta a incentivos, podendo ser capaz de incrementar a produção agropecuária, criar agroindústria de transformação dessa produção, elevar o nível de emprego no meio rural, descentralizar o desenvolvimento e elevar a distribuição da riqueza. A revisão e o fortalecimento do atual programa denominado PRONAMP.

k) Pesca industrial

Será estratégica a constituição de uma frota pesqueira oceânica e a modernização da frota costeira. Isto, via estímulo ao deslocamento da costa para alto mar das empresas pesqueiras. Os objetivos são múltiplos: (a) exploração soberana da ZEE brasileira; (b) liberação das faixas costeiras para a pesca artesanal; (c) a recuperação dos estoques saturados com o fim da sobre-exploração da costa; (d) incremento das capturas nacionais; (e) incremento das vendas internas e externas do país; (f) redinamização da indústria naval; (g) geração de renda e emprego etc. Para tanto, será revisto o Programa Profrota Pesqueira, nos seus termos originários (diversos da versão constante da Lei 10.849/04). O programa está voltado para o financiamento da aquisição, construção, conversão, modernização, substituição, adaptação e equipagem de embarcações pesqueiras para a pesca oceânica. O programa exigirá a implantação de quatro terminais pesqueiros (N, NE, SUL e SE) para o suporte à pesca oceânica.

7. Questão agrária, gestão da terra e territórios

7.1 Considerações gerais

Durante os governos Lula e Dilma (PT), os projetos de desenvolvimento rural e de reforma agrária, estruturados e executados a partir do MDA e do MDS, estabeleceram uma trajetória de fortalecimento da agricultura familiar e de busca por soberania alimentar que conseguiu retirar o Brasil do Mapa da Fome da FAO, estabelecendo uma inflexão no quadro histórico de exclusão social nas áreas rurais do país.

Em que pese os resultados dessas ações na elevação significativa dos indicadores sociais do campo, as medidas não rivalizaram

com as estruturas do projeto econômico dominante baseado na agricultura de larga escala de *commodities*. Em decorrência, não se conseguiu lograr a perenidade das políticas públicas voltadas à reforma agrária, à agricultura familiar e à segurança alimentar. A partir do golpe de 2016, essas iniciativas foram desarticuladas, e a fome voltou a assolar grande parcela de nosso povo.

Esse quadro remete à constatação de que a questão agrária brasileira atual permanece com elementos do Século XIX pelo extremado grau de concentração e grilagem da terra, e com a manutenção de áreas improdutivas. Como consequência, há o aumento continuado da violência contra os povos do campo e das florestas, persistentemente ameaçados em seus territórios.

Uma atualização das políticas agrárias para o presente deve agregar aos desafios clássicos da questão agrária brasileira, as potencialidades estruturais da reforma agrária para um projeto de transformação política, social e econômica do Brasil. Esses desafios exigem um novo status político para a reforma agrária que a eleve à condição de política de Estado, eficaz na reação ou mediação de conflitos fundiários, mas, sobretudo, capaz de impulsionar esse novo projeto estratégico para as áreas rurais e para o próprio país.

7.2. As políticas adotadas nos governos do PT

O período 2003–2016 foi marcado por uma série de ações efetivas de enfrentamento do quadro agrário brasileiro, viabilizando o acesso à terra para um contingente gigantesco de trabalhadores e trabalhadoras; promovendo reconhecimento de direitos e assegurando territórios aos povos e comunidades tradicionais.

Já em 2003, foi editado o II Plano Nacional de Reforma Agrária que lançou o compromisso de assentar 400 mil novas famílias e promover estabilidade jurídica na terra a outras 500 mil, por meio da política de regularização fundiária. Entre 2003 e 2015 foram incorporados 51 milhões de hectares de terra à reforma agrária, o que corresponde a 63% de toda a área destinada ao programa em toda sua história. Nessa área, foram assentadas 747 mil famílias. Embora essa ação de democratização do acesso à terra possa ter sido insuficiente para alterar o quadro da concentração fundiária, sem ela o estágio atual de concentração seria ainda mais grave.

Para promover o desenvolvimento dos assentamentos, o crédito para instalação aos assentados passou de cerca de 5 mil reais por família em 2002, para 42,2 mil reais por família em 2015. Em volume orçamentário, saltou de 92,5 milhões de reais em 2002 para 946 milhões de reais em 2015. No período, foram construídas 382 mil casas e milhares de outras foram reformadas, assegurando o segundo maior programa de moradia rural do mundo, atrás apenas da China. Os recursos globais destinados à assistência técnica foram elevados de 5,3 milhões no ano de 2002 para um orçamento de 300 milhões em 2015. Pelo PRONERA, foram formados mais de 180 mil estudantes na Educação de Jovens e Adultos (EJA), cursos técnicos de nível médio, cursos de graduação e de pós-graduação. Além disso, 741 mil famílias passaram a ter acesso à energia elétrica, e 22,1 mil quilômetros de estradas foram construídas nos assentamentos.

Em 2009, foi editado um novo estatuto jurídico da regularização fundiária na Amazônia Legal, a Lei 11.952/2009, que, em sua versão original, disciplinou a destinação das terras públicas federais com foco nas pequenas e médias ocupações anteriores a dezembro de 2004, de modo a promover pacificação no campo e combater a grilagem de terras. No período, foram entregues cerca de 30 mil títulos. Em complemento, foi implantado o Sistema de

Gestão Fundiária (SIGEF), como sistema público fundamental para o mapeamento da malha fundiária nacional e para formulação de políticas públicas para o campo.

A efetivação dos direitos territoriais das comunidades quilombolas teve no Decreto 4.887/2003 um marco que possibilitou o avanço no reconhecimento e titulação de suas terras. Entre 2003 e 2015 foram reconhecidos 107 territórios, beneficiando 10.560 famílias. Em 2016, o INCRA passou a reconhecer os quilombolas como público da reforma agrária, estendendo-lhes as políticas de desenvolvimento desse Programa. A criação e o aperfeiçoamento de modelos de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, como o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) e o Projeto de Assentamento de Desenvolvimento Sustentável (PDS), garantiram os meios de criar, fazer e viver de comunidades tradicionais que possuem diferentes relações com a terra.

Há muito por avançar, não só na viabilização do acesso à terra aos camponeses sem terra e demarcação dos territórios, mas também na proteção e desenvolvimentos desses espaços que devem ser socioeconômica e ambientalmente protegidos como forma de efetivação dos direitos sociais previstos constitucionalmente.

Muitos dos avanços verificados nos governos do PT foram rapidamente paralisados e desarticulados após o golpe de 2016, em razão da dependência que mantinham da institucionalidade governamental e da discricionariedade administrativa, sobretudo orçamentária.

A próxima geração de políticas públicas fundiárias a serem propostas e implementadas pelo Partido dos Trabalhadores deve estar preocupada, também, em se estruturar como ações estratégicas de Estado que tenham capacidade de resistir no

tempo e a governos, na consolidação da democratização do acesso à terra e preservação dos territórios.

7.3. A estratégia política central

A reforma agrária, no contexto do projeto de desenvolvimento nacional, deve cumprir missões estruturantes, como a constituição de um sólido setor produtor de alimentos saudáveis; a alavancagem das economias locais e regionais com a geração de emprego e renda; o distensionamento da crise social urbana além de promover a pacificação no campo.

Para assegurar essas missões, o ponto de partida é um novo modelo de reforma agrária que se assente na criação de territórios da reforma agrária, que se constituíram com o propósito da produção de alimentos saudáveis, de proteção da biodiversidade e de reprodução física, social, econômica e cultural dos camponeses, dos povos e das comunidades tradicionais.

Esses territórios, que poderão significar geograficamente um distrito, um município, uma micro ou mesorregião, se formarão a partir de espaços onde já existam experiências ou demandas por reforma agrária, regularização fundiária e proteção ambiental. Tais experiências poderão ser ampliadas para assegurar o acesso à terra, pelos trabalhadores rurais, e pelos povos e comunidades tradicionais, conectado a uma estratégia econômica da agricultura familiar nacional. Será relevante, também, a criação de territórios próximos a grandes centros urbanos voltados à produção de alimentos para a população, a partir de modelos de base associativa e agroecológica.

A partir dessa concepção territorial, o foco da reforma agrária se amplia para o estabelecimento de um projeto econômico de

desenvolvimento. A definição de áreas geográficas de interesse da reforma agrária, portanto, deve ser anterior à obtenção de terras, fato que exige medidas para evitar movimentos especulativos com os preços da terra. E, dentro dessas áreas, se contextualiza também a discussão de regularização fundiária e destinação das terras públicas federais e estaduais. A regularização fundiária de pequenos e médios posseiros, dos diversos povos e comunidades tradicionais, incluindo as comunidades quilombolas rurais, deve estar inserida dentro dessa concepção ampla de reforma agrária.

Respeitados os regimes fundiários constitucionais próprios, as unidades de conservação de uso sustentável, em especial as reservas extrativistas, as florestas nacionais e as reservas do desenvolvimento sustentável, integrarão a estratégia da reforma agrária brasileira do século XXI.

Desse modo, os assentamentos poderão seguir modelos organizacionais diferentes, discutidos e decididos com os assentados. A própria condição de beneficiário poderá se dar de modo diferenciado dentro de um mesmo assentamento, segundo as necessidades e capacidades de trabalho da família assentada. Famílias com capacidades de trabalho diversas poderão ter acesso a parcelas diferenciadas, com área suficiente para edificar moradia, criar pequenos animais e formar quintal produtivo, tendo sua renda complementada por atividades não tipicamente agrárias. Por outro lado, famílias maiores devem ter oportunidade de acesso à área que seja capaz de ocupar todos os seus membros, podendo ser explorada de forma individual ou coletiva, a partir de Cooperativas da Reforma Agrária (CORA), incumbidas de organizar a produção, a industrialização e a comercialização.

É imprescindível que esse novo modelo de reforma agrária, com os propósitos e premissas definidas coletivamente, seja comunicado à sociedade de forma ampla e institucionalizada na forma de um

III Plano Nacional de Reforma Agrária, estabelecido em decreto federal, editado logo no início de uma nova gestão.

Em específico, é necessário que se torne jurídico o espaço geográfico desses territórios, sob os quais recairão o interesse da reforma agrária, a fim de direcionar a atuação estatal, da obtenção da terra às políticas públicas de desenvolvimento.

7.4. Medidas e instrumentos

a) Afetação de novas áreas: obtenção de terras e regularização fundiária

Definida a região de interesse da reforma agrária, o foco será obter e afetar o maior quantitativo de área, no menor prazo possível, fazendo uso, para isso, de todos os instrumentos possíveis como: i) instituição do direito de preferência na aquisição em favor da União, que recairá sobre todos os imóveis privados ali inseridos, os quais deverão ser previamente oferecidos ao poder público em caso de venda; ii) destinação de terras públicas federais e estaduais, com a necessidade de articulação com os estados e os consórcios estaduais; iii) desapropriação por interesse social genérico prevista na Lei 4.132/1942; iv) a compra e venda com pagamento em dinheiro (mesmas condições de mercado); v) adjudicação de imóveis de grandes devedores da União; e vi) incorporações de terras institucionais, como as dos bancos públicos e do Fundo Nacional Antidrogas, entre outros.

Reconhecidos os limites atuais do instrumento constitucional da desapropriação sanção, subordinado à demonstração da improdutividade do imóvel, esse deve ser utilizado apenas de forma residual, caso não seja possível o resgate da viabilidade

do instrumento. O cumprimento da função social pelos imóveis rurais deve continuar sendo cobrado pelo Estado, inclusive revisando seu conteúdo para que a regulamentação vá além do produtivismo, como instrumento de regulação estatal da terra, seja concedendo benefícios a quem a cumpre, seja sancionando, por meio de multas, embargos ou elevação de alíquota do ITR, quem a descumpra. A sanção pelo descumprimento não deve ser exclusivamente a ameaça de desapropriação com indenização no valor de mercado, mas, sobretudo, uma forma de regular o próprio agronegócio e a propriedade da terra no país.

A regularização fundiária das posses em terras públicas federais, hoje disciplinada na Lei 11.952/2009, deverá priorizar os pequenos e médios imóveis, com área de até 15 módulos fiscais, bem como os territórios dos povos e comunidades tradicionais.

Deverá ser acelerado o processo de reconhecimento, delimitação e titulação dos territórios quilombolas, com o reconhecimento dessas áreas e de suas comunidades como integrantes do programa de reforma agrária. Igualmente, a regularização fundiária das unidades de conservação de uso sustentável, com a concessão dessas áreas às comunidades tradicionais, deverá integrar o rol de prioridades da reforma agrária.

b) Desenvolvimento e proteção dos territórios

O desenvolvimento dos territórios da reforma agrária terá como eixo os sistemas agroflorestais; e a produção orgânica ou agroecológica de alimentos para a população brasileira. As políticas públicas de infraestrutura, crédito, habitação, pesquisa e assistência técnica, organização da produção, associativismo e educação no campo deverão se reorientar às missões da reforma agrária no século XXI. Essas políticas devem contemplar, ainda, elementos de gênero e juventude do campo, com foco na

necessidade de sucessão geracional na reforma agrária.

Será necessária a repactuação com os beneficiários dos assentamentos já existentes quanto ao propósito desses espaços, suas necessidades e potencialidades frente ao novo modelo de reforma agrária proposto, fazendo deles territórios de transição agroecológica. Crédito e acesso a mercados institucionais, dentre outros instrumentos, serão utilizados como estímulo ao redirecionamento do modelo produtivo desses territórios. Essa repactuação inclui a estratégia de titulação definitiva dos assentamentos por meio de instrumentos que assegurem aos assentados estabilidade jurídica para a exploração da terra, com garantia de sucessão hereditária e negocial e, ao mesmo tempo, protejam o território reformado dos riscos de desfiguração e de reconcentração.

c) Financiamento

É fundamental uma nova política de crédito rural, que possa atender a essa demanda segundo as especificidades de cada um dos territórios da reforma agrária, que deverão vir tanto de fontes tributárias, a partir do Orçamento Geral da União e envolvendo os bancos oficiais, sem se descuidar na necessidade de estruturação de mecanismos extraorçamentários, como a instituição de um fundo para o financiamento do desenvolvimento territorial.

d) Estratégia de articulação institucional

Será necessária a rearticulação da gestão operacional e burocrática federal para tratar das questões fundiárias, produção e alimentação. A recriação de espaços institucionais para essa finalidade é imprescindível para qualquer retomada da reforma agrária no país. Devem ser suprimidas as sobreposições e pulverizações de atribuições fundiárias, hoje distribuídas em

diferentes entes e sob comandos diversos. Além disso, deve ser discutida a conveniência de separação das funções da execução das políticas de gestão, afetação e destinação fundiária, da atribuição de proteção e fomento ao desenvolvimento desses territórios. Deve ser aprofundada a discussão sobre a proposta de criação do Ministério da Terra e Alimentação.

8. As contribuições da CT&E

Investimentos em pesquisa agropecuária, no âmbito do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA)¹⁰, na geração de conhecimentos e tecnologias, na assistência técnica e extensão rural e em educação, ainda que de forma fragmentada e desarticulada, permitiram ao país passar de uma situação de importador de alimentos ao patamar de grande produtor agrícola, pecuário e florestal. Os incrementos de produção e produtividade refletem a incorporação de conhecimentos e tecnologias, especialmente pela disponibilização de novas cultivares adaptadas a diferentes ambientes, pela incorporação de boas práticas agropecuárias e pelo ordenamento territorial, entre outras.

No entanto, a opção brasileira pelo modelo agrícola produtivista, sem limites regulatórios, colocou a agricultura familiar e camponesa em um plano secundário, também na agenda da pesquisa, e gerou externalidades negativas a exemplo das já mencionadas neste texto. Assim, se por um lado o desenvolvimento científico foi fundamental para o aumento da relevância econômica da agropecuária, de outra parte, ocasionou uma série de problemas, principalmente de ordem social e ambiental.

Segundo dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações

10. Integrado por Embrapa, universidades federais e estaduais e pelas Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (OEPAs), dentre outros.

(MCTI), em 2015, os investimentos públicos em pesquisa atingiram o valor máximo no Brasil (1,34% do PIB). Porém, refletindo os desmontes com o golpe, em 2018 esses investimentos declinaram para 0,61% do PIB.

Neste documento, reforçamos o papel da CT&E como vetor de soberania e desenvolvimento com inclusão social e produtiva. A plataforma global de compromissos com um planeta mais sustentável, articulada pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), reforça alguns temas estratégicos transversais de interesse mundial: i) a preocupação com as mudanças do clima e seus impactos sobre a produção de alimentos e a vida na Terra (sustentabilidade); ii) onexo alimento–nutrição–saúde e suas conexões com a qualidade de vida e longevidade; iii) a produção de energia em bases renováveis e a descarbonização das atividades produtivas; iv) a necessidade de superação da pobreza, da fome e da miséria; v) uso e manejo sustentável da água e da biodiversidade e; vi) a garantia da segurança e da soberania alimentar. Esses são alguns dos principais desafios que devem ser priorizados pelas instituições e pelas políticas públicas.

Nesse contexto, a agenda de CT&E no Brasil deve ser capaz de fornecer as bases técnicas, a institucionalidade e a governança necessárias para que a agricultura possa produzir alimentos em quantidade e qualidade, fibras, energia e ofertar serviços ambientais com base no manejo sustentável de rios, mares, campos, florestas e demais ambientes naturais. Para tanto, a coconstrução de conhecimentos e tecnologias, com diálogo de saberes e a participação e controle social serão princípios fundamentais.

Os grandes desafios da CT&E para o período pós–modernização da agricultura, passam pela revisão do paradigma produtivista

da agricultura de forma a contemplar os três “S” (saudabilidade, sustentabilidade e soberania). Exigem, ainda, a reconstrução da institucionalidade e governança para a promoção do desenvolvimento e, os princípios da agricultura de base biológica. Nesta direção, um novo governo democrático e popular deverá considerar as seguintes diretrizes e políticas públicas:

- i) direcionar a agenda e atuação das instituições de CT&E para a coconstrução de conhecimentos e de soluções tecnológicas para os sistemas agroalimentares, com vistas à *produção de alimentos saudáveis*;
- ii) as organizações de CT&E deverão atuar como vetores do *desenvolvimento territorial sustentável*, de forma integrada e articulada a políticas públicas, incluindo pesquisa, ATER, educação, fomento, aquisição e comercialização de alimentos, saúde, entre outras;
- iii) os agricultores familiares, camponeses, povos e comunidades tradicionais, considerando toda a sua diversidade, deverão receber atenção prioritária por parte das organizações públicas que comporão o novo SNPA;
- iv) a produção sustentável deve priorizar o conhecimento sobre os processos, os mecanismos e as interações na interface solo-água-planta-atmosfera-microrganismos-homem, de forma a potencializar a ciclagem de nutrientes, a fixação biológica de nitrogênio, a convivência com as pragas (manejo integrado de pragas) e aos estresses abióticos (produção focada em processos);
- v) a produção de alimentos em base agroecológica, além de um formato tecnológico, deverá ser um princípio fundamental para a sustentabilidade e para a qualidade de vida;
- vi) devem ser direcionados investimentos para a pesquisa e desenvolvimento de máquinas e equipamentos adaptados à

realidade da agricultura familiar;

vii) a agenda da bioeconomia deverá ser capaz de promover o uso sustentável da biodiversidade, gerando emprego e renda em novas cadeias emergentes;

viii) prover bases técnicas e políticas para a preservação dos ambientes aquáticos e estimular a adoção de estratégias de pesca sustentáveis, alicerçadas na pesca artesanal, além de investir no desenvolvimento da aquicultura e em protocolos de cultivo adequados às realidades brasileiras e, em especial, dos aquicultores familiares;

ix) ampliar as bases técnicas e científicas para a produção de novos insumos para a agricultura a partir de resíduos de processos agroindustriais, resíduos orgânicos, agrominerais, remineralizadores de solo e agentes de biocontrole, a partir do estímulo à implantação de biofábricas para a produção de bioinsumos em articulação aos agricultores e cooperativas;

x) redesenhar e reestruturar o SNPA para a repactuação da atuação de forma sinérgica e integrada entre a EMBRAPA, as Universidades, Institutos de CT&E, as Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (OEPAS), o sistema de ATER pública e não pública, as fundações de apoio e fomento à pesquisa, movimentos sociais e com as demais instituições;

xi) articular e estruturar o *Sistema Único da Agricultura Familiar* (SUAF), integrando todas as políticas públicas a um amplo conjunto de instituições em base territorial;

xii) estruturar a ANATER, fortalecendo e ampliando os serviços de Ater, bem como estruturar um programa para a educação e formação continuada de técnicos de ATER, jovens rurais e

agricultores familiares, com ênfase na agroecologia;

xiii) estabelecer bancos de sementes locais e transformar o PAA Sementes em PAA Agrobiodiversidade, facilitando o acesso e utilização de sementes de domínio público, incluindo material genético da EMBRAPA e de outras instituições públicas;

xiv) promover a integração das diversas áreas de conhecimento na geração de conhecimentos direcionados ao meio rural, de forma a garantir que as questões seja abordadas com a complexidade necessária;

xv) desenvolver e/ou disponibilizar tecnologias de baixo custo para o armazenamento e uso eficiente da água, especialmente para regiões com escassez e risco de déficit hídrico;

xvi) desenvolver, aprimorar e validar boas práticas agropecuárias para sistemas agroalimentares integrados multipropósito (sistemas agroflorestais e integração lavoura–pecuária–floresta);

xvii) desenvolver tecnologias e processos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, baseadas na gestão da água e do solo e;

xviii) duplicar os investimentos públicos em ciência e tecnologia, com base nos atuais investimentos (ano base 2021).

9. Considerações finais

Vimos que um eventual futuro governo, democrático e popular, se deparará com uma realidade nas áreas rurais, do Brasil, com indicadores socioambientais e fundiários em graus avançados de degradação. Porém, para o PT, que conseguiu empreender inflexão histórica em quadro similar deparado em 2003, a firmeza

dos seus compromissos programáticos, reforçados pelo apoio e engajamento dos movimentos sociais do campo, não admite opção diversa do enfrentamento e superação dessa realidade dolorosa. Uma realidade que infelicita a maioria da população rural e constrange o desenvolvimento nacional; macula a imagem do país no exterior, e distancia o Brasil dos propósitos da soberania alimentar e do distensionamento da questão agrária brasileira. Reconfigurar, generosa e positivamente a realidade agrária do Brasil estará entre os objetivos superiores do PT!

CADERNOS
TEORIAeDEBATE

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 - Vila Mariana 04117-091 São Paulo - SP

Fone: (11) 5571 4299 - www.fpabramo.org.br