

# Tópicos setoriais

## O Plano-Safra 2009/2010 e os principais programas para a agricultura familiar

Elvin Maria Fauth\*

Economista da FEE

Atualmente, a economia global vem atravessando conjunturas bastante suscetíveis, em que crises frequentes e cada vez mais profundas parecem expressar os limites da produção capitalista. Na verdade, o mundo está diante de uma situação nunca antes assistida: a combinação de crise econômica com mudanças climáticas. Embora, por enquanto, não seja o centro das discussões, essa combinação tende a gerar um tema que vai se impor num futuro bem próximo. As conturbações econômicas globais e a ameaça de adversidades climáticas em todo o planeta vêm causando enorme preocupação para a agricultura, uma vez que afetam o desenvolvimento dos cultivos e certamente comprometem a produção e o abastecimento de alimentos. Enfrentar essa situação de forma globalizada em nada é favorável às atividades da agricultura familiar, que tem, muitas vezes, como única opção a capacidade adaptativa dos produtores e manejos específicos, que conferem aos sistemas locais de produção uma notável capacidade de resiliência<sup>1</sup> frente às mudanças econômicas e ambientais.

Com a finalidade de manter e fortalecer esses sistemas familiares de produção em contínua e próspera atividade, programas foram sendo esboçados no decorrer dos últimos anos e postos em operacionalização pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Este artigo pretende apresentar os principais programas instituídos, além de mostrar as medidas que nortearão os cultivos e a criação das unidades familiares de produção ao longo da safra 2009/2010.

### Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA objetiva a formação de estoques estratégicos de forma a permitir aos agricultores familiares a armazenagem de produtos alimentares e a garantir o acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.

O MDA destina recursos orçamentários para operacionalização de duas modalidades do PAA: a formação de estoques pela agricultura familiar e a compra direta da agricultura familiar. A primeira modalidade visa aos recursos para a aquisição da produção familiar e para a formação de estoques de alimentos para posterior comercialização pela própria agricultura familiar. Operada por meio de organizações de produtores e associados, há a identificação da possibilidade de formação do estoque de determinado produto, e é elaborada uma proposta de participação a ser entregue à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) mais próxima. Nessa proposta, devem estar definidos qual o produto a ser estocado, o prazo para a formação do estoque, o respectivo preço e quem são os agricultores familiares beneficiados.

Na segunda modalidade, na compra direta da agricultura familiar, a aquisição da produção alimentar é realizada diante de conjunturas de preços baixos ou em função da necessidade de atender à demanda de alimentos por populações em condição de insegurança alimentar. É operacionalizada pela Conab com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A compra só pode ser efetuada quando o produto *in natura* estiver limpo, seco e enquadrado nos padrões de identidade e qualidade estabelecidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e quando o produto beneficiado, por sua vez, estiver acondicionado

\* E-mail: elvin@fee.tche.br

<sup>1</sup> O conceito de resiliência aplicado à agricultura familiar é a capacidade dos agricultores em avançar ou recuar no desenvolvimento do processo produtivo diante de situações controversas da economia e do clima, possível graças à diversificação agropecuária de suas unidades de produção.

nos padrões definidos pelos órgãos competentes e entregue nos Polos de Compra (unidades armazenadoras próprias ou credenciadas pela Conab) ou nos Polos Volantes de Compra. Os produtos que participam nessa modalidade de PAA são: arroz, castanha-de-caju e do Brasil, farinha de mandioca, farinha de trigo, feijão, milho, sorgo, trigo e leite em pó integral.

Para o Plano-Safra da Agricultura Familiar 2009/2010, os limites das modalidades do PAA foram ampliados em cerca de 130%, passando para R\$ 8.000,00 o montante disponibilizado para os agricultores familiares ou suas organizações. No orçamento conjunto entre MDA, MDS e MEC/PNAE, estarão disponíveis, para comercialização via PAA, recursos da ordem de R\$ 1,3 bilhão nessa safra.

Uma avaliação do PAA remete necessariamente ao caráter inovador do Programa, que, desde a sua criação, se afirmou como instrumento de acesso à alimentação adequada por populações em condições de insegurança alimentar e nutricional, contribuindo para a implantação e a consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN); tem se configurado também como elemento estruturante de processos locais de desenvolvimento, auxiliando na criação e na organização de mercados locais e regionais, no reconhecimento e no fortalecimento das organizações de produtores e no estímulo à integração das esferas de produção, comercialização e consumo, aproximando agricultores e consumidores. A estratégia de fortalecimento da agricultura familiar está colocada na efetiva promoção da inclusão social, no aumento da autoestima dos agricultores e no estímulo à diversificação da produção e valorização dos produtos locais e regionais.

É certo afirmar que muitos obstáculos ainda precisam ser transpostos, como a ampliação e o fortalecimento das redes de fornecedores e de comercialização, o acesso à capacitação de agricultores, a cooperativas e associações e à disponibilização de infraestrutura para as instituições locais, dentre outros. Entretanto o desafio ainda maior é o trabalho em sintonia com outras políticas públicas que tenham o mesmo objetivo.

## Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF)

O PGPAF possibilita que o agricultor familiar pague os financiamentos de custeio e investimento do Progra-

ma Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com um bônus, que corresponde à diferença entre os preços de garantia estabelecidos e o preço de mercado de cada produto. Sempre que o valor do produto agrícola financiado esteja abaixo do preço de garantia, o bônus de desconto é acionado. O cálculo desse bônus é mensal e é realizado pela Conab, através de um levantamento de preços nas principais praças de comercialização dos produtos da agricultura familiar que integram o PGPAF. As determinações do PGPAF sobre esses preços e o valor do bônus são publicadas no Diário Oficial da União (DOU) e têm validade pelo período de um mês, até serem novamente fixados no mês seguinte.

O Programa é uma garantia aos agricultores de que seus financiamentos de custeio e/ou investimento, por ocasião da liquidação, serão compatíveis com os custos de produção. Ou seja, está garantida às famílias rurais a liquidação das dívidas sem ter que se desfazer do patrimônio e assegurada aos bancos a certeza de que os recursos monetários retornarão ao sistema.

Agricultores familiares que cultivam, no caso do Rio Grande do Sul, produtos como arroz, feijão, alho, tomate, mandioca, girassol, cebola, leite, ovinos de corte, milho, mamona, sorgo, soja, trigo e tritcale podem contar com o bônus, e são essas culturas que perfazem mais de 97% das operações de custeio e mais de 98% das operações de investimento do Pronaf aqui no sul.

Para o Plano-Safra da Agricultura Familiar 2009/2010, o limite do valor do bônus das operações de custeio e investimento foi ampliado de R\$ 3,5 mil anuais por beneficiário para R\$ 5 mil, independentemente do número de operações de crédito que tenha sido contratado. Nas operações de investimento do Pronaf, exclusivamente, o bônus pode ser concedido bastando que um único produto incluído no PGPAF seja gerador de 35% ou mais da renda estimada pelo agricultor para o pagamento do financiamento.

Pela abrangência e pela facilidade de acesso ao PGPAF, espera-se que sejam aqueles produtores familiares que mais necessitam desse apoio os maiores beneficiados. Por ser um programa que, com certeza, garante a quitação das dívidas, acaba favorecendo uma nova abertura de crédito e, com isso, a continuidade do processo produtivo familiar.

## Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)

A PNATER foi elaborada em parceria com organizações governamentais e não governamentais que atuam na área de assistência e extensão rurais. Constituída a partir de princípios do desenvolvimento sustentável, seus formuladores procuram incluir a diversidade agrícola, bem como características de gênero e etnia na sua caracterização. As diretrizes e as metas são estabelecidas anualmente em cada Plano-Safra da Agricultura Familiar, com base nas políticas previstas pelo MDA, nos programas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e nas demandas da agricultura familiar. Para atender a essas demandas diferenciadas, são parcerias da PNATER algumas instituições da sociedade civil, como empresas públicas e privadas da ATER, universidades e prefeituras. As ações orçamentárias previstas são adequadas a cada um desses tipos de parceria: fomento à ATER (desenvolvimento de parcerias com entidades públicas e privadas que visam à prestação de serviços da ATER aos agricultores familiares); formação de agentes da ATER (formulação e coordenação de cursos em parceria com organizações de ensino formal e não formal, elaboração e publicação de materiais informativos); e fomento às entidades de pesquisa e à produção de tecnologias (apoio a projetos de validação, teste e disponibilização de tecnologias que respondam a demandas da agricultura familiar).

A partir dessa safra, a PNATER pretende garantir mais eficiência à prestação de serviços da ATER, pois começa a ser regulamentada por lei específica, que altera a forma de contratação desses serviços: passam do tipo convênio para chamadas públicas de projetos localizados, com vistas a ações que possam potencializar as economias locais e regionais. Para os casos em que as atividades produtivas necessitem de reconversão, a PNATER disponibiliza o apoio técnico junto ao agricultor e sua família por meio de diagnóstico, planejamento e execução do empreendimento.

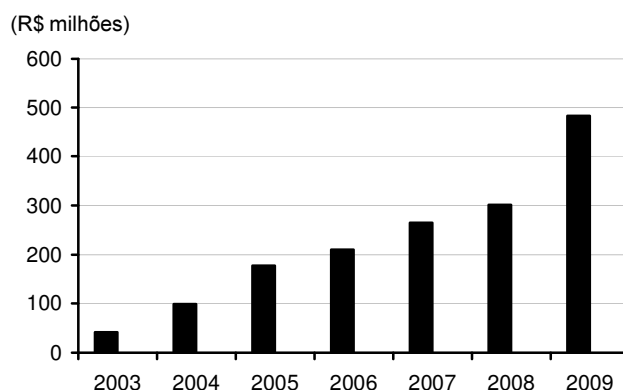
Os recursos para investimentos em ATER vêm apresentando um crescimento progressivo, indo de R\$ 42 milhões em 2003 para um montante previsto de R\$ 482,5 milhões na safra 2009/2010 (Gráfico 1).

Com esse volume de recursos, mais eficiência no emprego da ATER e aplicação de tecnologias mais apropriadas ao potencial das unidades produtivas familiares, são esperados o aperfeiçoamento e a sustentabilidade

dos sistemas locais de produção, bem como a elevação dos patamares de produtividade.

Gráfico 1

Investimentos em assistência técnica para o Brasil — 2003-09



FONTE: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/porta1>>.

NOTA: Inclui recursos do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) do INCRA; os valores para 2009 são estimativas.

## Pronaf Mais Alimentos

O Pronaf Mais Alimentos destina recursos para investimentos em infraestrutura das propriedades familiares rurais, criando as condições necessárias para o aumento da produção e da produtividade. Os créditos podem ser concedidos de forma individual ou coletiva e procuram garantir tecnologia e assistência técnica a projetos associados à produção de arroz, aves, café, caprinos, feijão, frutas, gado de corte, leite, ovinos, mandioca, milho, olerícolas, suínos e trigo.

Um acordo entre o MDA e os fabricantes de veículos automotores, máquinas e implementos agrícolas estabelece que os tratores da linha agricultura familiar podem ser comercializados com desconto de até 17,5%. Os demais implementos e máquinas têm descontos de 15% e podem ser estendidos a outras linhas de equipamentos, como os da cadeia produtiva do leite e da mandioca. De setembro de 2008 até junho deste ano, foram vendidos cerca de 13.000 tratores às famílias agrícolas pelo Mais Alimentos (Tabela 1).

A partir da safra 2009/2010, outras atividades agrícolas passam a ser contempladas, a saber: apicultura, aquicultura, pesca e as produções de açafrão e centeio. O limite de crédito foi fixado em R\$ 100.000,00 e deve ser pago em até 10 anos, com até três anos de carência e juros de 2% ao ano.

Tabela 1

Evolução das vendas de tratores do Pronaf Mais Alimentos (até 78 cv) no Brasil — out./08-jun./09

| MESES E ANOS | NÚMERO DE TRATORES | NÚMERO ÍNDICE |
|--------------|--------------------|---------------|
| Out./08      | 578                | 100,00        |
| Nov./08      | 1 331              | 230,28        |
| Dez./08      | 2 609              | 451,38        |
| Jan./09      | 880                | 152,25        |
| Fev./09      | 1 094              | 189,27        |
| Mar./09      | 1 691              | 292,56        |
| Abr./09      | 384                | 66,44         |
| Maio/09      | 2 625              | 454,15        |
| Jun./09      | 1 708              | 295,50        |

FONTE: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA — INCRA. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/portal>>.

Caracterizado como uma ação estruturante, o Mais Alimentos possibilita ao agricultor familiar investir na aquisição de máquinas e de novos equipamentos, na recuperação dos solos, em resfriadores de leite, na melhoria genética, na irrigação e na implantação de pomares e de silos para armazenagem.

A forma de participação começa com uma avaliação pelos agricultores do que pretendem desenvolver e com a procura por uma empresa de assistência técnica e extensão rural local para elaborar o projeto técnico. Posteriormente, esse projeto é encaminhado para o agente financeiro que procederá à análise de crédito e à posterior negociação junto aos agricultores. O acesso ao Pronaf Mais Alimentos pode ser feito por produtores familiares que desenvolvam atividades tanto agropecuárias como não agropecuárias, bem como por assentados da reforma agrária, quilombolas, pescadores artesanais, aquicultores, extrativistas, silvicultores, ribeirinhos e indígenas.

## Seguro da Agricultura Familiar (Seaf)

Sendo uma ação dirigida exclusivamente aos agricultores familiares que contratam financiamentos do Pronaf, o **Seaf** foi instituído no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e atende a uma antiga reivindicação desses agricultores, que é a

de produzir com segurança e com relativa garantia de renda. Dessa forma, o Seaf está limitado a cobrir 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado. Apenas tem acesso ao Seguro o agricultor que observar os cuidados básicos de manejo com as lavouras, como adubação, controle de pragas, doenças e plantas daninhas, bem como se comprometer a utilizar a tecnologia adequada para cada cultura e atentar para a preservação do meio ambiente.

O Seaf conta com ferramentas como o zoneamento agrícola e o monitoramento climático para administração do sistema. O zoneamento agrícola auxilia na gestão de riscos, tanto para os agricultores quanto para as seguradoras, fornecendo indicações de âmbito regional das melhores épocas de plantio, de modo a minimizar perdas por instabilidades climáticas. O monitoramento climático, por sua vez, fornece o conhecimento antecipado da dimensão do clima e os possíveis impactos antes mesmo do acionamento da cobertura pelo agricultor segurado; permite também a adoção de medidas preventivas ao bom funcionamento dos processos de cobertura, acompanhando a realização do trabalho de comprovação de perdas e o cumprimento dos prazos.

A partir dessa safra, as comprovações de perda agrícola no âmbito do Seaf somente podem ser realizadas por profissionais aprovados em exame de certificação e que tenham curso de formação ministrado por entidades autorizadas pelo Banco Central. Outra novidade para essa safra é a cobertura pelo Seaf dos financiamentos Pronaf para investimento, o que, em anos anteriores, não era permitido.

Como é regido pela mesma legislação do Proagro, orientado para médios e grandes produtores, o Seaf surge como um seguro que ampara os agricultores familiares que recorrem ao Pronaf, fornecendo garantia e tranquilidade às atividades que desenvolvem.

## Programa de Agroindustrialização da Produção da Agricultura Familiar

Esse programa procura promover a inclusão dos agricultores familiares no processo de agroindustrialização e comercialização da produção, de modo a agregar valor, gerar renda e trabalho no meio rural. Atuando sob a ótica do desenvolvimento local e sustentável, o Programa visa garantir a melhoria das condições de vida do agricultor

beneficiado ou pessoa jurídica formada por, no mínimo, 90% desses produtores e, no mínimo, com 70% de matéria-prima proveniente desses estabelecimentos familiares.

O Programa atua através de duas linhas de ação: o Pronaf Agroindústria — financiamento para implantação, ampliação, recuperação e/ou modernização de agroindústrias — e o Pronaf Custeio Agroindustrial — financiamento para aquisição e estoque de embalagens, rótulos, matérias-primas, produtos finais e outros. Conta também com apoio nas áreas de ciência e tecnologia, visando ao desenvolvimento e à adequação de processos, máquinas e equipamentos; à disponibilização de perfis agroindustriais; e à assessoria para promoção e divulgação dos produtos agroindustriais. Busca monitorar e avaliar o sistema de informações, gerando indicadores de desempenho do Programa e dos projetos agroindustriais.

O Programa trabalha a partir de demandas dos agricultores familiares organizados, sejam proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da reforma agrária. Estabelece um conceito amplo para a agroindustrialização, que engloba desde processos simples (classificação, limpeza e embalagem) até os mais complexos (operações físicas, químicas ou biológicas, exemplificadas pela extração de óleos e pela fermentação). Também encampa o beneficiamento e/ou transformação dos produtos provenientes de explorações aquíferas, pecuárias, pesqueiras, agrícolas, extrativistas e florestais.

Pode-se inferir, em função da dimensão do Programa, que são muitos os fatores determinantes para o êxito dos empreendimentos. Dentre eles, destacam-se: os estudos de viabilidade para a implantação; as economias de escala para a comercialização e/ou adequação da agroindústria ao mercado; a disponibilidade de matéria-prima e de mão de obra, a provisão de capital e de equipamentos e instalações; a padronização e a qualidade dos produtos; a continuidade da oferta; a capacidade gerencial em todas as etapas do processo produtivo; a disponibilidade de infraestrutura pública; a adequação das legislações pertinentes (sanitária, fiscal e tributária, ambiental, cooperativista, previdenciária e trabalhista); etc. Sabe-se também que a implantação de agroindústrias é uma forte alternativa econômica para a permanência de agricultores familiares no meio rural.

## **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Plano-Safra 2009/2010**

O Pronaf, o mais conhecido dos programas do MDA, financia projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares, bem como aos assentados da reforma agrária. O processo de decisão para participar do Pronaf tem início na discussão entre a família sobre a necessidade do crédito, seja ele para custeio da safra, para a atividade agroindustrial ou para investimento.

Além das formas convencionais de crédito do Pronaf — custeio e investimento —, o Programa dispõe de linhas específicas de financiamento. De aplicação mais recente, essas linhas decorrem da projeção natural do Programa às necessidades mais emergentes dos agricultores familiares. São elas: Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco, Pronaf Floresta, Pronaf Semiárido, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares, Pronaf Cota-Parte e Pronaf Mais Alimentos.

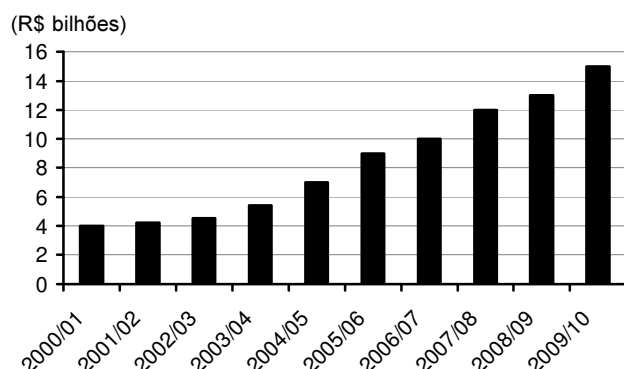
A amplitude das contratações do Pronaf sempre apresentou crescimento ao longo dos anos. Em 2007/08, foram atendidos 5.379 municípios, o que representou um crescimento de 58% em relação a 1999/00 (3.403 municípios), ou seja, uma inserção de 1.976 municípios. O montante de recursos disponibilizado aos agricultores também cresceu: em 2007/08, o montante para financiamento do Pronaf chegou a R\$ 12 bilhões, representando um crescimento em relação a 2000/01 próximo a 200% (Gráfico 2).

Para esse ano-safra, o Plano Safra da Agricultura Familiar 2009/2010 conta com recursos para os financiamentos do Pronaf da ordem de R\$ 15 bilhões, um aumento de 25% em relação ao montante destinado à safra passada e de mais de 330% em relação ao disponibilizado na safra 2002/2003, quando teve início uma política mais aprimorada e um volume maior de recursos para os agricultores familiares. São recursos que promovem o desenvolvimento sustentado das unidades familiares agrícolas, que, a partir dessa safra, deverão

suprir parte da produção para o mercado da alimentação escolar. No mínimo 30% dos recursos repassados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar deverão ser gastos com produtos alimentares oriundos desses agricultores familiares.

Gráfico 2

Aplicação e evolução do Pronaf para o Brasil — safras 2000/20001-2009/2010



FONTE: PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (Pronaf). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/index.php>>.

Além do maior volume de crédito, essa safra conta com o limite máximo ampliado para o financiamento de custeio, que passou de R\$ 30.000,00 para R\$ 40.000,00 por produtor. Para as demais linhas de crédito, exceto o Pronaf Mais Alimentos, que tem um limite de R\$ 100.000,00 para cada produtor, os limites foram mantidos e variam de R\$ 7.000,00 a R\$ 36.000,00, com taxas de juros para quaisquer linhas de financiamento do Programa, que oscilam entre 0,5% e 5,5%.

A eficiência na produção familiar numa determinada safra pode levar à exclusão de produtores do Pronaf na outra, já que o limite de renda bruta anual para que esse agricultor familiar possa desfrutar do Pronaf é de R\$ 110.000,00. Visando à preservação dos níveis de eficiência e à prevenção de situações aleatórias como essa, foi instituído, nessa safra, o rebate de 30% no cálculo da renda bruta para enquadramento no Pronaf de produtores de arroz, milho, feijão, trigo e mandioca. Além dessas tradicionais culturas amparadas pelo Pronaf, a partir dessa safra poderão ser também beneficiados os produtores de açafrão, algodão, amendoim, aveia, centeio, cevada, girassol, grão-de-bico, mamona, apicultura, bovinocultura de corte, soja, sorgo e triticale.

Salienta-se que grande parte das medidas anunciadas resultou de reivindicações de produtores agrícolas durante o Grito da Terra, que aconteceu no mês de maio, em Brasília. A solicitação de amparo à inserção dos agricultores familiares no mercado fez com que fosse instituído o selo da agricultura familiar, que representa um instrumento mais versátil de acesso aos mercados constituídos por alimentos, que têm cerca de 70% de sua origem em unidades familiares de produção.

## Considerações finais

É certo afirmar que os agricultores familiares, que, não raras vezes, trabalham em áreas rurais frágeis, consigam adaptar-se às adversidades econômico-ambientais graças ao conhecimento e ao domínio dos sistemas de produção diversificada que desenvolvem. O conceito de resiliência é o que mais se aplica a esses sistemas, onde a procura por soluções está intimamente relacionada com a biodiversidade dos estabelecimentos agrícolas e com a capacidade adaptativa dos produtores. O desafio maior deve estar centrado na propagação do conhecimento em estratégias de diversificação, tanto pela consolidação de pesquisas e de capacitação de produtores, como pelo fortalecimento de suas organizações locais, de modo a tornar eficaz o uso dessas habilidades e conhecimentos com vistas ao enfrentamento de futuros incertos.

Não há dúvida, no entanto, de que as políticas públicas têm um papel importante no desenvolvimento dessas atividades agrícolas, sempre procurando dar apoio e estímulo à continuidade do processo produtivo familiar. E muitas dessas políticas e/ou programas já foram instituídos; resta torná-los ágeis, acessíveis e o mais difusos possível, para que mais produtores consigam desfrutar dos benefícios e das vantagens a que se propõem.

## Referências

ALTIERI, Miguel A.; NICHOLLS, Clara I. Mudanças climáticas e agricultura camponesa: impactos e respostas adaptativas. *Agriculturas*, v. 6, n. 1, abr. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf>>.