

DESENVOLVIMENTO RURAL

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares
Helder Rogério Sant'ana Ferreira
José Aparecido Carlos Ribeiro
Luana Simões Pinheiro (editora)
Luciana Mendes Santos Servo
Marcelo Galiza Pereira de Souza (editor)
Marco Antônio Carvalho Natalino
Rodrigo Pucci de Sá e Benevides
Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Desenvolvimento Rural	Alexandre Arbex Valadares
	Fábio Alves
	Lillian Bastian
	Marcelo Galiza Pereira de Souza

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DESENVOLVIMENTO RURAL¹

1 APRESENTAÇÃO

O ano de 2020 foi atípico. A pandemia da covid-19 impôs a maior crise sanitária deste século, que acumulou, em dezembro, quase 80 milhões de casos e 1,7 milhão de mortos em todo o mundo (WHO, 2020). A propagação acelerada da doença obrigou dezenas de países a adotar medidas de prevenção, estabelecendo um regime de isolamento social, suspensão dos calendários escolares e fechamento temporário do comércio, que, prorrogando-se por meses, afetou fortemente a atividade econômica e a dinâmica de mercado.

No Brasil, a pandemia encontrou um ambiente de estagnação econômica, de restrição de direitos sociais ligados à proteção trabalhista e previdenciária e, em muitos setores, de “desmantelamento” de políticas públicas (Bauer *et al.*, 2012). Esse contexto favoreceu a rápida deterioração das condições de vida de grande parte da população, sobretudo em virtude da perda de rendimentos do trabalho pelas medidas de isolamento social, e exigiu que o governo federal tomasse medidas de urgência para atenuar a crise. A principal destas, do ponto de vista da garantia de renda, foi a adoção do Auxílio Emergencial de R\$ 600,00 mensais (R\$ 1.200,00 para famílias monoparentais), pago ao longo de cinco meses aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEIs), autônomos e desempregados de famílias de baixa renda² e estendido por mais quatro meses no valor de R\$ 300,00 mensais (R\$ 600,00 para famílias monoparentais).

A crise trazida pela pandemia teve consequências severas para a população rural. As políticas de desenvolvimento rural voltadas à agricultura familiar vinham em trajetória declinante em termos de recursos orçamentários nos últimos anos,³ e, além disso, no contexto mais dramático da pandemia, os agricultores familiares não

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/desenvolvimentorural>

2. Famílias cuja renda mensal por pessoa era de até meio salário mínimo – SM (R\$ 522,50), ou renda familiar total de até 3 SMs (R\$ 3.135,00). Para mais detalhes sobre o desenho e a implementação do Auxílio Emergencial, ver capítulo de Assistência Social deste periódico.

3. O capítulo de Desenvolvimento Rural das edições mais recentes deste periódico tem tratado desse tema recorrentemente. Ver, por exemplo, edições nº 25, nº 26 e nº 27 (Ipea, 2018; 2019; 2020).

foram incluídos no público beneficiário do Auxílio Emergencial.⁴ Por sua vez, as preocupações relativas à garantia de abastecimento alimentar e sustentação dos níveis de oferta de alimentos – afora a necessidade de evitar uma devastadora pauperização no campo – foram determinantes para que o governo federal reativasse e fortalecesse, ainda que momentaneamente, algumas políticas públicas que têm, nos produtores familiares, seus principais beneficiários. Uma parte desse esforço veio ao encontro das reivindicações colocadas pelos movimentos sociais e sindicais do campo e por entidades representativas da pauta da segurança alimentar e nutricional (SAN).⁵

Após esta apresentação, a segunda seção deste capítulo destaca, precisamente, o *estado das artes* das políticas de desenvolvimento rural de base familiar anterior à pandemia, assinalando as tendências de perda de recursos e retração institucional que configuram um quadro de *desmantelamento* da política. Em seguida, na terceira seção, o texto confronta esse cenário com a pauta de reivindicações defendida pelos movimentos e pelas entidades ligadas à agricultura familiar, bem como destaca seus pontos de convergências com as ações de resposta – ou as sinalizações de intenção – do governo federal. Também nessa seção, busca-se delinear a trajetória do aumento de preços dos alimentos ao longo da pandemia, tendo por quadro de fundo as políticas públicas relacionadas à questão. Nas considerações finais, são apontados possíveis caminhos para uma política de desenvolvimento rural pós-pandemia. Em síntese, tais caminhos vão, principalmente, na direção da construção de mercados para os agricultores familiares e da promoção de sistemas produtivos mais sustentáveis, tendo, por eixo estruturante, o abastecimento e a segurança alimentar.

2 CONTEXTO DA POLÍTICA PRÉ-COVID, COM ÊNFASE EM 2019

Desde 2015, a trajetória das políticas públicas para a agricultura familiar e para a reforma agrária vem sendo marcada por sensível perda de institucionalidade e pela gradual constrição orçamentária dos programas existentes.⁶ Em 2019, além

4. Conforme será discutido na subseção 3.3 deste capítulo, os(as) agricultores(as) familiares que obedecessem aos requisitos da Lei nº 13.982/2020, que instituiu o Auxílio Emergencial, podiam, em princípio, solicitar o benefício como contribuinte individual, trabalhador informal ou microempreendedor individual. Entretanto, a incerteza sobre as consequências desse ato na caracterização do(a) trabalhador(a) rural como beneficiário(a) de políticas específicas – em especial, previdência e crédito rural – fez com que representantes sindicais e parlamentares desaconselhassem o requerimento do auxílio por parte dos(as) agricultores(as) familiares antes de resolver tal insegurança. Ver CUT (2020).

5. Sobre esse assunto, Valadares *et al.* (2020) apresentam uma síntese das principais reivindicações dos setores organizados da agricultura familiar e das principais medidas encaminhadas por entes públicos, tanto no plano federal quanto no plano estadual.

6. O capítulo de Desenvolvimento Rural da edição n. 25 deste periódico examina a política de desenvolvimento rural brasileira nos cenários político, econômico e social de 2015 e 2016, anos que marcam seu recente enfraquecimento institucional e orçamentário (Ipea, 2018). É interessante observar, contudo, que alguns elementos desse processo começaram a manifestar-se anteriormente. Segundo Sabourin, Craviotti, Milhorange (2020) e Grisa (2020), por exemplo, os primeiros sinais do desmantelamento de políticas para a agricultura familiar despontaram em 2014, quando se iniciou o processo de enfraquecimento do apoio parlamentar à pauta e à priorização do agronegócio no contexto preliminar da crise econômica. Naquele ano, por exemplo, a Lei nº 13.001/2014 sinalizou uma mudança de orientação da política de reforma agrária, que colocou em primeiro plano a titulação individual de lotes quando as ações de criação de novos assentamentos entravam em declínio.

da continuidade dessa tendência, observou-se a consolidação de um projeto de integração subordinada da agricultura familiar ao agronegócio. Esse projeto, já hegemônico em virtude do poder econômico e político do agronegócio, passou a ter um protagonismo indisputável que, pouco a pouco, consolidou sua posição de “caminho único” para a agricultura brasileira.

A primeira fase desse processo inscreveu-se no contexto da crise econômica de 2015 e dos efeitos da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016. Ao fixar um teto de gastos para as despesas primárias do governo federal, a EC nº 95/2016 restringiu a margem de discricionariedade no uso dos recursos orçamentários. As políticas de desenvolvimento rural, que dependem de despesas não obrigatórias, sofreram, como outras, uma contenção da disponibilidade de recursos. Ao mesmo tempo, o arcabouço institucional a partir do qual se construíram, nas últimas duas décadas, os programas voltados à agricultura familiar passou por importantes inflexões nesse período. As reformulações administrativas que se sucederam, no âmbito do Poder Executivo federal, a partir de 2016, promoveram gradativa deterioração da institucionalidade por meio da qual se pretendia implantar um projeto de desenvolvimento rural sustentável (Ipea, 2018), calcado na coexistência de modelos agrícolas diversos, na proteção à agricultura familiar – com apoio à modernização produtiva e à comercialização – e no compromisso com a preservação dos recursos naturais e a segurança alimentar.

Marcado pela extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), tal processo pode ser descrito com base no conceito de *desmantelamento de políticas públicas*, entendido como “uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas em uma área particular ou reduz o número de instrumentos usados e/ou diminui sua intensidade” (Bauer *et al.*, 2012, p. 35). Por extensão, a ideia de desmantelamento abrangeria as mudanças impostas à direção de uma política por efeito de cortes orçamentários, redução de espaço institucional ou, ainda, afrouxamento dos níveis regulatórios.

A partir da tipologia conceitual proposta por Bauer *et al.* (2012), Grisa (2020) aduz uma leitura esquemática da trajetória recente das políticas de desenvolvimento rural, indicando em que medida as mudanças institucionais repercutiram sobre o formato, o conteúdo e o alcance destas. Segundo a autora, além da extinção do antigo MDA – em reforma ministerial ainda em 2016, que o fundiu com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)⁷, – a dissolução do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea)⁸ e da Comissão Nacional de Agroecologia

7. Depois de integrado ao MDS, o MDA, já reduzido ao estatuto de secretaria (Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo), teve suas competências incorporadas à Casa Civil, em 2016, e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 2019.

8. Criado pelo Decreto nº 807/1993.

e Produção Orgânica (CNAPO)⁹ – estabelecida pela Medida Provisória (MP) nº 807/2019 – representaria um exemplo de *desmantelamento por extinção ou substituição*, uma estratégia ativa de supressão de políticas decorrente de demanda institucional declarada.

Outras alterações, como a absorção da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), em 2019, poderiam ser classificadas como tipos de *desmantelamento por mudanças no vínculo institucional*. Nessa estratégia, as mudanças implicariam perda de relevância institucional, recursos e efetividade política, além de reorientação de objetivos dos programas associados à institucionalidade anterior: desse modo, a política de assentamentos, por exemplo, teria deixado de perseguir o objetivo de reduzir a desigualdade fundiária para tornar-se um programa de titulação, e o Terra Legal – concebido para regularizar pequenas posses em terras federais na Amazônia – teria passado a promover a regularização de médias e grandes propriedades na região.

Em outro nível, quando autoridades oficiais propagam discursos que desacreditam publicamente os objetivos de determinadas políticas – declarando não haver fome no país ou criticando a atuação fiscalizadora de órgãos responsáveis pela proteção ambiental, por exemplo –, Grisa (2020) sublinha que se trata de um desmantelamento de tipo *simbólico*, que solapa a legitimidade e, por conseguinte, as condições institucionais para que tais políticas operem.¹⁰ Sob essa mesma perspectiva, poder-se-ia argumentar que a incorporação, como foi visto, da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) da Casa Civil, antigo MDA, a SAF/Mapa, em 2019, com o Incra, também acrescentou ao processo de *desmantelamento institucional* que vinha se desenhando um componente “simbólico”. A integração subordinada da agricultura familiar à estrutura do Mapa reforçou, no plano político-ideológico, a unidade dos modelos agrícolas sob o princípio de que a agricultura empresarial e a familiar “são o mesmo negócio”. O apagamento da distinção entre a agricultura familiar e a patronal, o que reduziu suas diferenças essenciais a uma questão de escala fundiária ou tecnológica, significa o não reconhecimento socioeconômico da agricultura familiar como modelo produtivo dotado de características próprias, o que deslegitima as políticas públicas especificamente destinadas ao setor e sinaliza para um eventual esvaziamento institucional e orçamentário destas.

Por fim, o desmantelamento *por omissão ou inefetividade* caracterizar-se-ia por graduais alterações na política, com vista a seu enfraquecimento, sem tornar explícita essa intenção, sobretudo quando o custo político é alto ou quando existem óbices

9. Criada pelo Decreto nº 7.794/2012.

10. Alguns exemplos dessas falas estão em periódicos como *O Globo* (Cople, 2019) e *Folha de S. Paulo* (Valente, 2018; Bolsonaro..., 2019).

institucionais. Fundamentalmente, o desmantelamento por omissão empregaria como principal estratégia a gradual asfixia orçamentária das políticas, algo que tem sido observado na evolução recente das ações voltadas para a agricultura familiar, para comunidades e povos tradicionais e para a reforma agrária, que – apesar das sucessivas perdas de recursos – continuaram a existir.¹¹

O ano de 2019, como já assinalado, não apenas deu continuidade a esse processo de *desmantelamento* da política em suas variadas dimensões, como também consolidou a concepção de projeto único de desenvolvimento rural, calcado no objetivo de integrar, de maneira subordinada, a agricultura familiar à dinâmica do agronegócio. Nesse novo cenário, as políticas específicas para agricultores familiares, assentados da reforma agrária e populações tradicionais perderam sentido no plano de governo. O orçamento cada vez mais enxuto e diversos atos administrativos que obstaculizaram a execução das políticas assumiram, portanto, caráter estratégico.

A (não) execução da política de reforma agrária em 2019 ilustra bem esse argumento. Já nos primeiros dias do ano, o Incra, por meio do Memorando-Circular nº 1/2019, determinou o sobrestamento de todos os processos de aquisição, desapropriação ou outra forma de obtenção de terras, ainda que esses processos estivessem em fases adiantadas de tramitação. Suspendeu, também, a realização de vistorias em imóveis rurais, primeiro passo no processo de desapropriação de imóveis rurais. Na prática, portanto, o órgão bloqueou a aquisição de novas terras, ação fundamental para assegurar o cumprimento da função social da propriedade e reduzir a profunda concentração fundiária no país. O relatório de gestão da autarquia relativo a 2019 deixa evidente que a política de obtenção de terras para a reforma agrária foi abandonada:

Em relação à Ação 211B PO 02 – Pagamento de Indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais para a reforma agrária – não houve execução física, em razão de que os recursos foram contingenciados logo no início do exercício, bem como pela orientação contida no Memorando-Circular nº 01/2019/Sede/Incra, por meio do qual suspendeu as ações de vistoria e processos de obtenção em fase de instrução. Com essa orientação, nenhuma área nova foi indenizada/incorporada ao PNRA [Programa Nacional de Reforma Agrária]. Apesar do descontingenciamento de parte dos recursos no último trimestre do ano, a orientação contida no memorando permaneceu mantida. Dos recursos executados no exercício, praticamente 100% do que foi liquidado já estava inscrito em restos a pagar.¹² (...)

Para o exercício de 2020, o principal desafio da área de implantação não está relacionado à aquisição de terras, tendo em vista o parco orçamento existente na LOA [Lei Orçamentária Anual], mas sim com a organização dos projetos de assentamento atuais e futuros (Incra, 2019, p. 53, grifos nossos).

11. Uma análise mais detalhada, que abarca um período maior do orçamento, pode ser lida em Ipea (2019, p. 260-263).

12. Ou seja, o valor pago em 2019 correspondeu quase que integralmente a despesas que foram empenhadas em anos anteriores.

O trecho deixa claro que o Incra não tem o objetivo de dar continuidade à política de obtenção de terras para a reforma agrária. Na verdade, o discurso de que é preciso adotar uma política mais preocupada com a qualidade dos assentamentos, em vez de criar assentamentos, é antigo na autarquia e tem crescido para justificar o desmantelamento da política. Entretanto, em 2019, não parece ter ocorrido nem criação de assentamentos, nem políticas para o desenvolvimento dos assentamentos existentes. A execução destas – por meio de ações como a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para a Reforma Agrária, a Promoção da Educação do Campo e a Consolidação de Assentamentos Rurais – também foi pífia. O relatório de gestão de 2019 (Incra, 2019) não deixa dúvida sobre isso, ao revelar que, além da redução orçamentária de 68% em relação à 2018, cerca de 80% dos recursos orçamentários do exercício nessas ações ficaram bloqueados até o final de novembro. Adicionalmente, o órgão ressalta que as alterações em sua gestão – a primeira ocorrida no início do exercício, decorrente das mudanças do governo federal, e a segunda ocorrida a partir de setembro – também impactaram consideravelmente os resultados das ações, pois demandaram período de transição e adaptação dos novos gestores. Feitas essas considerações, o documento mostra que:

Nas ações de concessão e acompanhamento dos Créditos de Instalação, foi mantido o fluxo operacional estabelecido pelo Decreto 9424/2018, de 26/06/2018. No período de abril a junho, em virtude da necessidade de avaliação e conhecimento da operacionalização dos créditos pela nova gestão do Incra, houve uma redução significativa das operações, as quais normalizaram a partir do mês de julho. Houve dificuldades em relação ao Sistema Nacional de Concessão dos Créditos de Instalação (SNCCI), em decorrência da finalização do contrato com a empresa que realizava a manutenção do sistema, situação que se manteve durante quase todo o ano de 2019. (...)

Na ação “Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária” (Ater), as famílias atendidas referem-se a contratos iniciados em anos anteriores, os quais foram finalizados em 2019. Tendo em vista a redução significativa do orçamento da ação em 2019, *não foram realizados novos contratos de Ater no exercício e todos os contratos porventura em execução foram suspensos a partir do mês de maio.*

Na ação “Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização – Terra Sol”, os números alcançados se referem a *convênios estabelecidos com prefeituras municipais em exercícios anteriores, com conclusão em 2019.*

Na ação “Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento”, que envolve principalmente a implantação ou recuperação de estradas vicinais, energia elétrica e sistemas de captação e distribuição de água, visando proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos, os recursos disponibilizados na Programação Operacional (PO) 2019 foram muito aquém da necessidade. Neste sentido, *a quase totalidade dos recursos da PO foi destinada à convênios formalizados em anos anteriores, sendo que poucos novos convênios foram formalizados no final do exercício (26 convênios),*

especialmente em decorrência da liberação de recursos adicionais para esta ação ao Incra pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), além de recursos provenientes de emendas parlamentares.

No Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) foram executados, desde o início do programa, 96 cursos em 24 superintendências regionais, sendo 45 cursos já concluídos. *Nenhum curso novo foi iniciado em 2019*. Considerando que o orçamento autorizado para o exercício foi abaixo da demanda necessária, 9 cursos, num total de 1.010 vagas, *tiveram o seu início de seleção suspensos até a existência de disponibilidade orçamentária*. No ano de 2019, totalizou 5.729 estudantes envolvidos, uma diminuição de 10,7% se comparado ao ano de 2018. Em 2019, considerando o orçamento insuficiente, adotou-se como estratégia: a *redução nos valores de repasse aos cursos*, conforme indicação de cada projeto; suspensão do início de alguns novos cursos; suplementação orçamentária; e tratativas para que as emendas parlamentares de 2019 fossem utilizadas para repasse aos cursos em execução (Incra, 2019, p. 36, grifos nossos).

Os trechos do relatório de gestão do Incra (2019) destacados exemplificam como a política de desenvolvimento rural voltada às populações do campo sofreu uma interrupção. No início de 2020, entretanto, os impactos da pandemia da covid-19, ao imporem a necessidade de fortalecer as políticas de abastecimento alimentar para evitar os riscos de uma carestia, acabaram por atenuar a tendência de desmantelamento dos programas voltados aos produtores familiares. A seção seguinte procurará recobrar as ações públicas de enfrentamento da crise pandêmica no campo da segurança alimentar que, em alguma medida, acionaram as políticas de desenvolvimento rural que têm, por recorte prioritário, a agricultura familiar.

3 AÇÕES E REFLEXÕES DESENCADEADAS PELA PANDEMIA

A pandemia do covid-19 alterou sensivelmente o rumo das políticas para a agricultura familiar no atual governo. A ameaça de desabastecimento alimentar deu força à categoria dos agricultores familiares, grande responsável pela produção de alimentos no país e – especialmente nos municípios de menor porte – pela dinamização dos mercados de alimentos locais.

No decorrer dos meses seguintes à eclosão da pandemia, a exemplo do que ocorrera em outras partes do mundo, registrou-se uma alta do preço dos alimentos básicos no país, o que suscitou o receio de crise de abastecimento. A inflação acumulada de janeiro a agosto de 2020, segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 0,7% (IBGE, 2020); nesse período, a inflação de alimentos, também medida por esse índice, acumulou alta de 4,9%.¹³ Entre os alimentos que somaram as altas mais expressivas no IPCA acumulado até agosto,

13. Disponível em: <<http://bit.ly/3cKKWlk>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

incluem-se alguns itens importantes na composição da dieta alimentar brasileira, tais como feijão, leite, tubérculos, legumes, arroz, óleo de soja e frutas.¹⁴

Nesse contexto, um conjunto de medidas, tomadas nas esferas local e federal, procurou assegurar aos agricultores familiares algum nível de continuidade nas suas condições produtivas, a fim de atenuar os efeitos da crise econômica sobre o preço dos alimentos, o que garantiu a estabilidade da oferta. Tais iniciativas, no entanto, tiveram idas e vindas e – com uma precária e ruidosa articulação entre municípios, estados e governo federal – variaram bastante ao longo de 2020. As seções subsequentes ensaiam uma síntese parcial desse processo ainda em curso.

3.1 Demandas apresentadas pelos movimentos sociais durante a pandemia

Em março de 2020, quando foi declarado estado de calamidade pública em razão da pandemia do coronavírus, os movimentos sindicais e sociais do campo apresentaram um rol de demandas ao governo, a maioria destas associadas à retomada ou à intensificação de políticas públicas já existentes.¹⁵ Esta subseção pretende sumarizar as principais reivindicações das entidades representativas da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais. Adiante se verá como o governo federal respondeu a essas demandas e que medidas adicionais foram tomadas.

Tendo, como posição de partida comum, o pedido de revogação da EC 95/2016 – que, como visto anteriormente, tende a constranger os gastos destinados às políticas da agricultura familiar –, as demandas das associações sindicais e dos movimentos sociais rurais foram de duas ordens: emergenciais e de médio e longo prazo. Entre as medidas emergenciais, tem sido pautada a necessidade de expandir os mercados de compras institucionais, articulados à política de SAN, por meio do fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Este último tem especial destaque nesse contexto de crise: ao coordenar a provisão de cerca de 40 milhões de refeições diárias a crianças e adolescentes que estudam na rede pública de ensino em todo o Brasil, o programa teve, no primeiro momento, suspensas suas operações, em virtude da interrupção das aulas, a partir da decretação de medidas de isolamento social em várias partes do país.

A suspensão das compras públicas de alimentos para as refeições escolares, entretanto, poderia implicar uma perda econômica significativa aos agricultores familiares que respondem por parte da provisão desses alimentos: uma vez que, desde a Lei nº 11.947/2009, os municípios devem usar 30% dos recursos federais

14. Entre janeiro e agosto de 2020, o IPCA registrou as seguintes taxas de crescimento nos preços dos alimentos mencionados: feijão mulatinho (32,6%); feijão preto (28,9%); leite longa vida (23,0%); tubérculos, raízes e legumes (20,8%, com destaque para cebola, abobrinha, cenoura e batata-doce, que alcançaram altas de 50,4%, 46,9%, 21,6% e 19,6%, respectivamente); arroz (19,3%); óleo de soja (18,6%); e frutas (13,9%, com destaque para manga, mamão, limão e laranja-pera, que tiveram altas de 61,6%, 26,9%, 36,6% e 15,6%, respectivamente).

15. Esta subseção recupera, em parte, os dados, as informações e as análises apresentados em Valadares *et al.* (2020).

destinados à alimentação escolar pelo PNAE¹⁶ para a aquisição de produtos da agricultura familiar. Desse modo, os produtores familiares que fornecem alimentos para o programa poderiam perder esse canal de comercialização e renda.

Além desse efeito, a interrupção das aulas traria outro impacto negativo. A suspensão da merenda escolar afetou diretamente a segurança alimentar das famílias em situação de vulnerabilidade social: no momento de suspensão das atividades econômicas, muitas dessas famílias – ligadas à economia informal urbana – se veriam obrigadas a preparar todas as refeições dos filhos, o que acarretaria o aumento das despesas domésticas com alimentos, com sua provável perda da qualidade e quantidade.

Com o crescente agravamento da crise, um coletivo de entidades civis, reunidas na Comissão Organizadora da I Conferência Nacional, Popular e Autônoma por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, sistematizou, em documento de 24 de março de 2020 (Comissão Organizadora da I Conferência Nacional, Popular, Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2020), um conjunto de medidas que, caso implementadas, poderiam amortecer o impacto da pandemia sobre a segurança alimentar da população e as condições de vida de produtores e trabalhadores rurais. No que diz respeito ao PNAE, as propostas recomendavam que os alimentos fornecidos pelos agricultores familiares e suas organizações para o preparo das refeições nas escolas fossem entregues às famílias carentes dos estudantes inscritos no Cadastro Único. Os alimentos seriam adquiridos com recursos do PNAE enviados aos estados e municípios. Outras opções assinaladas pelo documento seriam transferir os recursos às próprias famílias dos estudantes, o que não necessariamente beneficiaria os(as) agricultores(as) familiares da região, ou criar mercados para a comercialização dos produtos da agricultura familiar em bairros e comunidades mais carentes, a partir de mapeamento feito com informações do Cadastro Único e de secretarias e conselhos municipais.

Além das recomendações relativas ao PNAE, também foram apresentadas demandas para o PAA. Atualmente sob coordenação do Ministério da Cidadania, o programa promove a compra pública de alimentos da agricultura familiar – por meio de modalidades operadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) ou por estados e municípios – e destina os produtos a grupos em situação de insegurança alimentar, bem como a hospitais, quartéis, asilos, restaurantes populares e entidades da rede socioassistencial. A Articulação Nacional de Agroecologia

16. Em 2017, 49% dos municípios cumpriam a cota de 30% de aquisições da agricultura familiar, mas 86% dos municípios do país adquiriam, em qualquer quantidade, alimentos de produção agrícola familiar. Em 2017, 22% (cerca de R\$ 847 milhões) dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassados para a política de alimentação escolar dos municípios foram empregados na aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Para uma análise mais detalhada do programa, ver Ipea (2019b).

(ANA) entregou ao governo federal, em 8 de abril de 2020, um documento (ANA, 2020) propositivo assinado por mais de 877 movimentos, redes e organizações, que destacava o papel do PAA na criação de redes de solidariedade que se estruturam a partir de iniciativas de organizações da sociedade civil. A ANA apontou que, em 2012, ano com maior aporte para o PAA, o programa envolveu 185 mil famílias de agricultores e 24 mil organizações socioassistenciais, comercializando 297 mil toneladas de alimentos de 380 itens diferentes. Evocando esse exemplo, a sugestão da articulação consistia em expandir o orçamento do PAA para R\$ 1 bilhão em 2020 e para R\$ 3 bilhões até o final de 2021. A ANA chama atenção para o fato de que a reativação do programa por meio de instrumentos legais já disponíveis seria uma forma de escoar a produção dos agricultores que não encontram canais de comercialização, em virtude do estrangulamento dos mercados sob a pandemia. Em síntese, o fortalecimento do PAA nesse contexto ensejaria a criação de estratégias locais de resposta aos efeitos da crise com uso de recursos federais e de canais institucionais já estabelecidos, o que amenizaria os impactos socioeconômicos sobre a população mais vulnerável.

Tanto a ANA como a Comissão Organizadora da I Conferência Nacional, Popular e Autônoma por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional recomendam, em suas respectivas propostas, a expansão de duas modalidades do PAA (Compra Direta e a Formação de Estoque), além da continuidade do PAA Leite, com ajustes nos preços e em aspectos sanitários e tributários para o momento específico da pandemia, a fim de facilitar o escoamento dos alimentos e a chegada destes ao público beneficiário. Outra medida realçada nos documentos concerne à importância de manter em funcionamento os equipamentos de SAN estratégicos para a entrega de refeições à população de rua, a idosos em situação de pobreza e a trabalhadores informais, como os restaurantes populares, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e unidades de distribuição da agricultura familiar.¹⁷ Parcerias com o Sistema S e com restaurantes particulares, para ampliar o número de refeições preparadas, e distribuição de cestas de alimentos a comunidades indígenas, quilombolas e assentamentos rurais (Valadares *et al.*, 2020) também estão entre as sugestões aduzidas.

O segundo conjunto de medidas emergenciais solicitadas pelas entidades e movimentos sociais ligados à pauta de SAN e à representação de agricultura familiar abrangem ações de garantia de segurança financeira que protegessem a capacidade produtiva e prevenissem o endividamento dos agricultores familiares. Nesse ponto, uma das principais demandas remeteria à prorrogação do prazo de pagamento dos empréstimos de custeio e investimento do Programa Nacional de Fortalecimento

17. Segundo o documento da Comissão Organizadora da I Conferência Nacional, Popular, Autônoma por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2020, p. 7), "existiam, em 2018, no Brasil, 152 restaurantes populares, 107 bancos de alimentos, 139 cozinhas comunitárias e 642 unidades de distribuição da agricultura familiar".

da Agricultura Familiar (Pronaf): no caso do custeio, seriam postergadas as parcelas vincendas até 31 de dezembro de 2020; no caso do investimento, a prorrogação do prazo de quitação dar-se-ia após seis meses do vencimento original. Além disso, requereu-se a abertura de linha de crédito emergencial de R\$ 30 mil com prazo de pagamento de dez anos, com o objetivo de garantir a recuperação e a manutenção das atividades produtivas e a criação do Fundo Público de Equalização de Inadimplências, que beneficiaria agricultores familiares que contraíram dívidas em decorrência de eventos climáticos, provocados pela seca ou pela excessiva precipitação. As propostas aventam ainda a possibilidade de liberação de recursos do Fundo Nacional de Calamidades Públicas e o pagamento do Garantia Safra em favor de agricultores situados em municípios que decretaram estado de emergência, assim como a inscrição automática nesse programa no próximo ciclo para todos os inscritos no Garantia Safra 2019-2020, sem desconto da taxa de adesão sobre a indenização a ser paga por perda de safra. Quanto aos beneficiários de políticas de acesso à terra, pela reforma agrária ou pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF),¹⁸ pleiteou-se a suspensão de eventuais despejos, a fim de evitar o deslocamento das famílias para áreas urbanas, onde estas estariam em situação de maior vulnerabilidade: para tanto, os movimentos pediram a antecipação da concessão dos créditos de instalação e do Pronaf A.¹⁹ Para os pescadores, apontou-se a pertinência de estender o período de defeso para os meses de março a junho, com pagamento do seguro-desemprego para aqueles que dependem da pesca.

Outras demandas passam pela necessidade de garantir uma renda de subsistência aos agricultores familiares e incluem a reavaliação da situação econômica de pessoas que deixaram de ser beneficiárias do Bolsa Família, o enquadramento de mais de 1 milhão de pedidos que aguardam inclusão no programa e a análise dos pedidos de aposentadoria rural. Em nota recente (Contag, 2020), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) chamou atenção para o aumento do número de pedidos de benefícios previdenciários, urbanos e rurais indeferidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS): de janeiro a junho de 2020, o total de benefícios concedidos (2.302.638) era apenas 5% superior ao de benefícios indeferidos (2.204.915). No caso dos benefícios de previdência rural, a confederação, ao destacar o total de benefícios desse tipo concedidos de janeiro a junho de 2020 (341.949),²⁰ adverte que a proporção de benefícios rurais concedidos por mês nesse ano (56,9 mil) é 9,5% inferior à mesma proporção para 2019. Além disso, a Contag salienta a crescente judicialização, ao longo desse ano, da concessão de benefícios de aposentadoria rural por idade – em janeiro, 23,8% eram concedidos

18. O PNCF oferece condições para que agricultores(as) sem acesso à terra ou com pouca terra possam comprar, por meio de financiamento, imóvel rural não enquadrado nos preceitos da desapropriação por interesse social.

19. O Pronaf conta com várias linhas de crédito para públicos distintos da agricultura familiar. O Pronaf A mencionado anteriormente atende especificamente agricultores(as) assentados(as) pelo PNRA e beneficiários(as) do PNCF.

20. Ver, também, Brasil (2020e).

por decisão judicial; em junho, 38,8% – e de benefícios de auxílio-doença para a clientela rural – em janeiro, 14,6% eram concedidos por decisão judicial; em junho, 30,7%²¹. Segundo a Contag, a Portaria nº 9.381, publicada em 6 de abril de 2020 pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (ME), estabelecia a antecipação do pagamento do auxílio-doença, no valor de 1 SM mensal, até a realização da perícia médica pelo segurado. Poucos beneficiários rurais, no entanto, conseguiram antecipar o recebimento do benefício.²²

Ainda na esfera das medidas de curto prazo, os movimentos e entidades representativos da pauta de SAN e da agricultura familiar propunham, em seus documentos, manter em funcionamento os mercados e feiras de agricultores familiares durante a pandemia, uma vez que são serviços essenciais. Tal funcionamento deveria ser coordenado com as equipes de saúde dos municípios, de forma a minimizar o risco de contágio – orientando feirantes e população, ajustando a disposição das barracas, o fluxo de pessoas e o horário de funcionamento, disponibilizando material de higiene, entre outros exemplos. Essa recomendação está em linha com a estratégia de promover cadeias curtas de comercialização de alimentos, a fim de desagregar o efeito de alta dos preços que a pandemia acarretaria (Preiss *et al.*, 2020). Além disso, medidas que têm a intenção de aumentar os estoques públicos e retomar mais fortemente uma política de preços mínimos também foram pautadas, assim como a necessidade de instituir um sistema nacional de monitoramento de fluxos e preços de alimentos da cesta básica.

As principais propostas para ações de médio e longo prazo tocam as políticas de infraestrutura, relacionadas à melhoria das condições de vida e da capacidade produtiva dos agricultores familiares: a retomada do Programa Cisternas no Semiárido e da construção de casas no meio rural. Responsável, desde 2003, pela construção de 1,3 milhão de estruturas de captação da água da chuva que beneficiaram aproximadamente 5 milhões de pessoas, o Programa Cisternas foi praticamente interrompido em 2017. Sua retomada, além de efetivar o direito básico de acesso à água para maior número de pessoas, poderia ser fundamental no ciclo de redução no regime de chuvas que vem atingindo o semiárido nordestino: segundo o Laboratório de Análise e Processamento de Imagens e Satélites, da Universidade Federal de Alagoas (Lapis/Ufal), 13% da região sofre um processo de desertificação (Fundaj, 2019). Por sua vez, o *deficit* atual de cisternas estaria em 350 mil, para domicílios rurais, e 800 mil, para a produção.²³ As cisternas de produção, em particular, seriam essenciais para os agricultores familiares acessarem políticas

21. Essas proporções são quatro vezes (aposentadoria por idade) e cinco vezes (auxílio-doença) superiores, respectivamente, à taxa de judicialização dos benefícios de mesmo tipo concedidos à clientela urbana. Ver Brasil (2020e).

22. De acordo com a confederação, parte desse atraso pode estar relacionada às dificuldades, enfrentadas pelos próprios sindicatos, no acesso aos canais remotos do INSS Digital.

23. Ver, novamente, o documento da Comissão Organizadora da I Conferência Nacional, Popular e Autônoma por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2020).

como o PAA e o PNAE. Entretanto, essa medida parece longe de ser efetivada: a LOA de 2020 alocou o menor montante de recursos para o programa desde seu início (R\$ 50,7 milhões), bem abaixo do valor de R\$ 1,25 bilhão que, segundo a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), seria necessário para atender todo o *deficit* remanescente de cisternas para o consumo humano (ASA, 2020). Quanto às demandas por moradia no campo, os movimentos reivindicaram a reativação do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): segundo o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos (Dieese, 2020d), mais de 25 mil residências nas áreas rurais estavam com obras paralisadas.

Parte dessas demandas encontrou correspondência em medidas do governo ou em iniciativas do Poder Legislativo. A subseção seguinte analisa as ações públicas adotadas, no contexto da pandemia, para reduzir o impacto social e econômico das medidas de isolamento social sobre a agricultura familiar.

3.2 Ações da União para mitigar os efeitos da pandemia entre os agricultores familiares

Entre março e início de outubro de 2020, foram apresentados na Câmara dos Deputados 25 projetos de lei (PLs) que atendiam a diferentes demandas do segmento da agricultura familiar, que estão listados no quadro A.1 do apêndice A. Desses projetos, quinze tratavam de temas que foram incluídos no PL nº 735/2020, pacote de ajuda emergencial aos agricultores familiares aprovado pelo Poder Legislativo e convertido na Lei nº 14.048/2020, sancionada com vetos presidenciais.²⁴ Por sua vez, no Senado Federal, nesse período, foram movimentados seis instrumentos normativos (PLs, leis ou medidas provisórias), com vista a mitigar o impacto da pandemia entre agricultores familiares.²⁵

Além das matérias incluídas no PL nº 735/2020, que será discutido na subseção seguinte, vale sublinhar alguns normativos que tiveram desdobramentos importantes.

A Lei nº 13.987, por exemplo, uma das primeiras medidas aprovadas – em 7 de abril de 2020 –, acompanhada pela Resolução nº 2/2020, assegurou a continuidade do repasse de recursos do PNAE a estados, municípios e outras entidades executoras do programa, para a compra de itens necessários à preparação de refeições, mantendo a cota mínima de 30% de aquisição de produtos da agricultura familiar, preferencialmente local. As ações do PNAE passaram por adaptações, em nível local e nacional, ao longo da pandemia: além de manter a tramitação de chamadas públicas e demais processos de seleção de fornecedores por meio exclusivamente digital, orientou-se para que, na execução da política, fossem montados *kits* com os alimentos, considerando-se o número de refeições que o estudante faria na escola,

24. A Lei nº 14.048/2020 será objeto de análise da próxima subseção.

25. Para mais detalhes sobre cada um dos normativos em tramitação analisados, ver o apêndice A.

para distribuição direta às famílias nos estabelecimentos de ensino ou em outros locais. De acordo com informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, até o início de novembro, quando transferida a décima parcela do repasse aos municípios e estados – no valor de R\$ 393,7 milhões –, o fundo já acumulava, no ano, um gasto de R\$ 3,8 bilhões com o PNAE, perto de executar todo o orçamento de R\$ 4,1 bilhões previsto para 2020 (FNDE, 2020b). Até julho, já haviam sido distribuídos cerca de 20 milhões de *kits* de alimentos (FNDE, 2020a). Uma vez que a periodicidade de entrega e a montagem dos *kits* ficaram sob o escrutínio das entidades executoras do PNAE,²⁶ torna-se, a essa altura, difícil oferecer números recentes e consolidados da execução física do programa.²⁷

Uma pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), durante os meses de agosto e setembro de 2020, apontou, entretanto, que, do lado dos fornecedores do PNAE, parece ter havido uma descontinuidade parcial da política. Os resultados mostram ter ocorrido redução acentuada das compras de alimentos da agricultura familiar, apesar das diretrizes do FNDE. A partir de levantamento feito com 168 grupos ou cooperativas de agricultores familiares – abrangendo cerca de 4,5 mil produtores – que forneciam alimentos para o PNAE, em 108 municípios espalhados pelo semiárido nordestino e por Minas Gerais, a pesquisa constatou que 44% destes que haviam sido fornecedores do programa em 2019 não tiveram sua produção comprada para a alimentação escolar em 2020. Além disso, se, em 2019, o rendimento dos produtores familiares organizados nesses 168 grupos chegou a R\$ 27 milhões em vendas para o PNAE, em 2020 – até setembro – essa receita ficou em apenas R\$ 3,6 milhões (FBSSAN e ASA, [s.d.]). Esses dados indicam que um contingente significativo de produtores familiares do semiárido deixou de fornecer alimentos ao PNAE, tendo sofrido uma considerável perda de rendimentos com as adaptações da política ao regime de isolamento social.

Outro importante normativo aprovado no período diz respeito à Lei nº 14.021/2020, que trata de medidas de combate ao avanço da pandemia entre os povos indígenas, quilombolas e outros grupos tradicionais. Tal lei atendeu à determinação, feita pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de dar nova redação ao Plano de Enfrentamento ao Covid-19 entre indígenas, a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) e outras organizações. Nos meses iniciais da pandemia, verificou-se haver divergência entre os números de

26. Resolução nº 2/2020, art. 3º, §7º.

27. Grisa (2020) destaca que a forma como os governos estaduais e municipais receberam a Resolução nº 2/2020 variou muito. Para elucidar essa situação, a autora apresenta dois casos extremos: o primeiro destes é o do Rio Grande do Sul, que optou por montar os *kits* com itens dos supermercados, o que inclui, entre estes, alimentos ultraprocessados. O segundo caso é o do estado de Santa Catarina, que montou *kits* contendo somente produtos de cooperativas e associações da agricultura familiar.

contaminações e mortes contabilizados pelo governo e pela Apib: em 31 de agosto de 2020, enquanto a Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde (Sesai/MS) apontava a ocorrência de 380 óbitos e 23,1 mil casos de covid-19 entre povos indígenas, a Apib registrava um total de 757 óbitos e de 28,8 mil casos (Instituto Socioambiental, 2020). Em início de setembro, uma nova versão do Plano de Enfrentamento ao Covid-19, construída por meio de reuniões virtuais com a participação de representantes do governo federal, lideranças indígenas e pesquisadores, definiu que, até dezembro de 2020, 728,4 mil cestas de alimentos e itens de higiene e limpeza seriam distribuídas às populações indígenas. O plano prevê, ainda, um investimento de R\$ 2 milhões na implementação de novas unidades de atenção primária indígenas (Uapis), na reforma de edificações nas aldeias e na ampliação das barreiras sanitárias – que, em setembro, eram 309 em todo o país –, além de ações diretas de saúde, como a contratação de profissionais para equipes de resposta rápida e aquisição de testes e equipamentos de proteção individual (EPIs), com dispêndio estimado em R\$ 68 milhões.

Ao longo da pandemia, entretanto, o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) e outras entidades têm apontado para o aumento das invasões em terras indígenas (TIs). Essa ocorrência pode ser deduzida a partir da alta dos dados de áreas desmatadas nesses territórios: de acordo com levantamento realizado pelo Instituto Socioambiental, tendo por referência o sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (Deter) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), nas Tis Trincheira-Bacajá, Kayapó e Mundurucu, no sudoeste do Pará, o desmatamento aumentou 827%, 420% e 238%, respectivamente, entre março e julho. O aumento do número de casos de covid-19 nas terras indígenas da região e nos municípios vizinhos sugere que as invasões as tornam mais vulneráveis aos efeitos da pandemia (Instituto Socioambiental, 2020).

Outra medida de destaque, proposta no Senado e diretamente relacionada à pauta de prioridades de entidades e movimentos representativos da agricultura familiar, o PL nº 1.543/2020, autoriza a prorrogação, pelo período mínimo de um ano, das dívidas da agricultura familiar com o Pronaf – nas modalidades comercialização, custeio e investimento – que iriam vencer entre 1º de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020. O PL prevê a isenção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre as parcelas prorrogadas e a concessão de novos financiamentos. Além disso, a Resolução nº 4.840, de 30 de julho de 2020, do Conselho Monetário Nacional (CMN), postergou para 15 de dezembro de 2020 o vencimento das parcelas de custeio e investimento vincendas entre 1º de janeiro e 14 de dezembro de 2020. A prorrogação dos prazos inclui produtores familiares e suas cooperativas e visa amortecer os impactos da pandemia entre agricultores que não puderam comercializar seus produtos em razão do isolamento social.

Os agricultores familiares clientes do Pronaf e afetados pelo “ciclone bomba”,²⁸ ocorrido no início de julho, foram ainda beneficiados pela Resolução nº 4.839 de 30 de julho de 2020, que reduziu as taxas pré-fixadas para operações de custeio a 2,75% ao ano (a.a.) para operações inferiores a R\$ 250 mil.²⁹

3.3 O PL nº 735/2020, convertido na Lei nº 14.048/2020, e o Auxílio Emergencial para agricultores(as) familiares

Conforme mencionado, o PL nº 735/2020 foi um pacote de ajuda emergencial aos agricultores familiares aprovado pelo Poder Legislativo e convertido na Lei nº 4.048/2020, sancionada com vetos presidenciais. Na esfera nacional, foi a principal medida desencadeada pelas demandas dos movimentos sociais no ano.

Nesse PL, foram pensadas 26 propostas de auxílio à agricultura familiar que tramitavam na Câmara dos Deputados. O PL foi estruturado em quatro eixos: i) Auxílio Emergencial para a agricultura familiar; ii) fomento produtivo; iii) crédito especial para a produção de alimentos saudáveis e; iv) facilitação no acesso ao Garantia Safra, no congelamento das dívidas e na prorrogação do prazo de pagamento de créditos. O quadro 1 resume as principais medidas incluídas no dispositivo.

QUADRO 1

Resumo das principais propostas do PL nº 735/2020

Artigos	Medidas
Art. 2º	Extensão do Auxílio Emergencial previsto na Lei nº 13.982/2020 para os agricultores familiares, no valor de R\$ 3 mil, dividido em cinco parcelas. No caso de mulher agricultora provedora de família monoparental, o valor de benefício dobra. Para receber o benefício, as famílias devem estar cadastradas em uma entidade de Ater.
Arts. 4º ao 7º	Instituição do Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural, que consiste na transferência de recursos não reembolsáveis para os agricultores familiares de baixa renda, a fim de implantar projetos simplificados de estruturação produtiva, podendo contemplar a instalação de tecnologias sociais para acesso à água ou produção de alimentos. O valor do fomento é de R\$ 2,5 mil, passando para R\$ 3 mil no caso de mulher agricultora e para R\$ 3,5 mil quando se tratar de tecnologias sociais.
Art. 8º	Concessão automática do Garantia-Safra a beneficiários dos municípios onde houve perda de safra por fatores ambientais.
Art. 9º	Autorização ao CMN para criação de linhas de crédito do Pronaf destinadas a unidades familiares de baixa renda, com carência de cinco anos, limite de financiamento de R\$ 10 mil, juros de 1% a.a. e bônus de adimplência de R\$ 300,00. No caso de mulheres, os juros ficam a 0,5% a.a. e o bônus de adimplência a 20% do valor pago até o vencimento. Esse empréstimo pode ser acessado até 31 de dezembro de 2021, e 20% do seu valor pode ser usado para a manutenção da família.

(Continua)

28. O ciclone bomba no Sul do Brasil foi uma ciclogênese extratropical que atingiu os estados de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e do Paraná em 30 de junho de 2020, causando treze mortes. O fenômeno caracteriza-se por chuvas torrenciais, queda drástica de temperatura e ventos de mais de 100 km/h.

29. Cabe destacar também que o INSS, por meio da Portaria nº 295, de 16 de abril de 2020, estabeleceu a continuidade dos processos de concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais que entraram com pedido de aposentadoria. Nesse caso, houve a dispensa, por 120 dias, da apresentação dos documentos originais para autenticação das cópias e suspensão do prazo para o cumprimento de exigências que não pudessem ser realizadas remotamente. Como visto na subseção anterior, as entidades sindicais do campo têm reportado redução paulatina da concessão de novas aposentadorias rurais e crescente judicialização para deferimento de parte dos benefícios.

(Continuação)

Artigos	Medidas
Art. 10 ^a	Instituição do Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar (PEAAF), funcionando como um “PAA simplificado” (compra com doação simultânea), com o objetivo de gerar renda a agricultores familiares que não tenham participado de operações da Conab nos últimos dois anos e de distribuir alimentos a famílias em situação vulnerável durante a pandemia. O limite das aquisições fica em R\$ 4 mil por unidade familiar, aumentando para R\$ 5 mil para mulheres agricultoras.
Art. 11 ^a	No âmbito do PAA, autorização da quitação de débito de parcelas vencidas ou vincendas de cédulas do produtor rural (CPRs) de organizações de agricultores familiares cuja comercialização da produção tenha sido prejudicada em função da pandemia. A quitação poderá ser realizada pela entrega dos produtos a entidades assistenciais.
Arts. 12 ^a e 13 ^a	Prorrogação de um ano após a última prestação do vencimento das parcelas vencidas ou vincendas do crédito rural e do crédito fundiário, cujos beneficiários sejam agricultores familiares ou organizações da agricultura familiar prejudicados economicamente pela pandemia.
Arts. 14 ^a e 15 ^a	Medidas para facilitação de quitação e renegociação de débitos de crédito rural tomado por agricultores familiares.

Fonte: Conforme o PL nº 735/2020 aprovado no Senado.
Elaboração dos autores.

O PL nº 735/2020 foi aprovado por ampla maioria na Câmara dos Deputados, em 20 de junho de 2020, por unanimidade no Senado Federal, em 5 de agosto de 2020, e convertido na Lei nº 14.048/2020. Apesar de tal desempenho no Congresso Nacional, dos seus dezessete artigos, doze foram integralmente vetados pelo presidente e outros dois sofreram vetos parciais.³⁰ As justificativas para o veto aludem à contrariedade ao interesse público e ao risco de inconstitucionalidade, definida pela ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro do dispositivo. Da versão aprovada no Congresso Nacional, ficou mantida a garantia de que o(a) agricultor(a) inscrito(a) no Auxílio Emergencial previsto no art. 2^a da Lei nº 13.982/2020 não perderia a qualidade de segurado especial da Previdência Social, e foi preservada a autorização, no âmbito do PAA, da quitação em produtos – com entrega a entidades socioassistenciais indicadas pelo poder público – das parcelas das CPRs com vencimento em 2020 e 2021, emitidas em favor da Conab por organizações de agricultores familiares cuja comercialização da produção tenha sido prejudicada pela pandemia (art. 11^a).³¹

Sobre a garantia de que o(a) agricultor(a) inscrito(a) no Auxílio Emergencial não perderia a qualidade de segurado especial da Previdência Social, vale resgatar alguns pontos dessa discussão. Em princípio, os(as) agricultores(as) que obedecessem aos requisitos da Lei nº 13.982/2020, que instituiu o auxílio, podiam solicitar o benefício como contribuinte individual, trabalhador informal ou microempreendedor individual. Entretanto, como nenhuma destas se enquadra especificamente no ramo de atividade familiar rural, a incerteza em relação as consequências desse ato na caracterização do(a) trabalhador(a) rural como beneficiário(a) de políticas específicas – em especial, previdência e crédito rural – fez com que representantes

30. Em 24 de agosto de 2020 (Brasil, 2020f).

31. Desde o Decreto nº 7.775/2012, o PAA excluiu a possibilidade de quitação do apoio financeiro dado aos produtores por meio da destinação da produção aos estoques públicos (liquidação física). A Lei nº 14.048/2020, portanto, reconsiderou essa alternativa.

sindicais e parlamentares desaconselhassem o requerimento do Auxílio Emergencial por parte dos(as) agricultores(as) antes de resolvida essa situação de insegurança (CUT, 2020).

Antes da aprovação desse dispositivo na Lei nº 14.048/2020, outra iniciativa legislativa (PL nº 873/2020)³² também tentou incluir os agricultores familiares entre os beneficiários do Auxílio Emergencial – no valor de R\$ 600,00 mensais –, fixado na forma da Lei nº 13.982/20. O PL previa que, para acessar o benefício, os agricultores familiares deveriam estar inscritos no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF). No entanto, aprovado pelo Senado em 1º de abril, o PL nº 873/2020 sofreu vetos na sanção presidencial que acabaram por excluir os(as) agricultores(as) familiares e trabalhadores(as) rurais do acesso ao auxílio.³³ Com isso, o PL nº 735, anterior ao PL nº 873 – este de 17 de abril, aquele de 18 de março de 2020 –, foi retomado, com o intuito de reabrir o caminho para a renda emergencial em favor dos grupos rurais que sofreram perdas econômicas com as medidas de isolamento social decretadas no contexto da pandemia.

A sanção do dispositivo na Lei nº 14.048/2020, entretanto, foi praticamente inócua, dada sua intempestividade. Para os agricultores familiares que não solicitaram o Auxílio Emergencial com receio de perderem aquela condição, o prazo para inscrição no auxílio não foi prorrogado – encerrara-se em 2 de julho –, e a Lei nº 14.048/20 foi promulgada, com os vetos, em 24 de agosto.

Algumas estimativas foram propostas para apontar qual seria, entre agricultores familiares e trabalhadores rurais, o público beneficiário em potencial do auxílio. Dadas as exigibilidades estipuladas pela Lei nº 13.982/2020³⁴ e a limitação de dois beneficiários por família, o Dieese, usando dados do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, [s.d.]a) correspondente a 2017, apontou que 1,71 milhão de estabelecimentos agrícolas familiares poderia receber o auxílio, o que representaria algo em torno de 4,4 milhões de ocupados agrícolas potencialmente beneficiários da renda emergencial.³⁵ A segunda estimativa, dessa vez calculada a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua do IBGE referente a 2018 – que considerou, à luz dos critérios da lei,³⁶

32. Convertido, com numerosos vetos, na Lei nº 13.998/2020.

33. Na forma da Lei nº 13.998/2020.

34. Essas exigibilidades são: i) ser maior de 18 anos; ii) não ser titular de benefício previdenciário ou de prestação continuada ou outra transferência de renda além do Bolsa Família; iii) ter renda mensal familiar *per capita* de até 1/2 SM ou renda familiar mensal total de até 3 SMS; e iv) não ter recebido em 2018 rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70.

35. Para informações mais detalhadas, ver Dieese (2020e).

36. Excluíram-se menores de 18 anos de idade, beneficiários de aposentadorias, benefícios de prestação continuada ou outros benefícios de transferência de renda que não o Bolsa Família; e adotaram-se os dois critérios de renda fixados na lei (renda familiar mensal *per capita* de até 1/2 SM ou renda familiar mensal total de até 3 SMS – o valor do salário mínimo considerado foi de R\$ 954,00, relativo a 2018). Por fim, excluíram-se, ainda, os casos em que se identificaram mais de dois beneficiários rurais por família. Os autores agradecem à pesquisadora Luana Simões Pinheiro, técnica de planejamento e pesquisa do Ipea e integrante da Coordenação de Igualdade de Gênero, Raça e Gerações da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, a elaboração e a execução das estatísticas baseadas na PNAD citadas anteriormente.

a posição na ocupação no grupamento agrícola (empregados sem carteira, trabalhadores por conta própria e trabalhadores não remunerados na unidade familiar) e o conjunto dos trabalhadores para autoconsumo com domicílio rural – aferiu um total de 5,9 milhões de beneficiários diretos do auxílio. Portanto, ao levar em conta as diferenças metodológicas, “as estimativas indicavam um universo potencial de beneficiários da renda emergencial, ligados à atividade agrícola, entre 4,4 e 5,9 milhões” (Valadares *et al.*, 2020).³⁷

As incertezas quanto ao Auxílio Emergencial para os agricultores familiares somaram-se à protelação ou ao alcance restrito de medidas emergenciais que garantissem a continuidade das condições de produção agrícola e fortalecessem os estoques públicos e os instrumentos estatais de monitoramento de oferta de alimentos, a fim de evitar os riscos de desabastecimento ou encarecimento de itens importantes da dieta básica da população brasileira. Esse é o tema da próxima subseção.

3.4 A ameaça da escassez de alimentos no contexto da pandemia

No momento inicial, as medidas de isolamento social e restrição à circulação de pessoas durante a pandemia incitaram parte da população a estocar às pressas alimentos e itens de higiene pessoal, o que esvaziou prateleiras de supermercados.³⁸ Mesmo assim, “entidades de produtores ligadas ao setor patronal agrícola e à agricultura familiar manifestaram-se para assegurar que o país não correria risco iminente de desabastecimento” (Valadares *et al.*, 2020, p. 14). Esse contexto colocou em evidência a contribuição da agricultura familiar para a produção de itens básicos da alimentação dos brasileiros. De acordo com o Censo Agropecuário 2017, em termos de valor da produção (VP), a agricultura familiar responde por 42% do feijão, 80% da mandioca, 13% do arroz, 52% da cebola, 66% da abóbora, 55% da melancia, 48% da banana e 35% do limão, por exemplo; além disso, a agricultura familiar gera 63% do VP do leite de vaca e detém 45% do plantel de aves e 51% do de suínos.

As variações na oferta e no preço dos alimentos foram objeto de preocupação em todo o mundo. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de março a abril de 2020, houve alta no preço dos alimentos equivalente a 1,8% nos 37 países-membros da organização (Pinto, 2020). No Brasil, os problemas relacionados ao abastecimento tornaram-se

37. As estimativas apresentadas apenas ilustram o potencial alcance de um benefício da natureza do Auxílio Emergencial para agricultores(as) familiares. As duas pesquisas, além de terem como base anos diferentes, oferecem estratégias diferentes para aproximarmos do público-alvo dessa política. Enquanto no Censo Agropecuário a unidade de análise é o estabelecimento agrícola na PNAD, as pessoas ou, nesse caso específico, suas ocupações, são as unidades de análise. Para mais detalhes, ver Valadares *et al.* (2020, p. 14).

38. No início de março, pesquisa realizada pela empresa Neogrid constatou índice de falta de itens nas prateleiras considerado muito alto em cerca de 20 mil supermercados espalhados pelo país, conforme revela a matéria *Com corrida às compras, supermercados já têm redução de produtos nas prateleiras* (Chiara, 2020).

perceptíveis com o aumento da inflação de alimentos e bebidas e do custo da cesta básica. Conforme antes enfatizado, em agosto, a variação dos preços dos alimentos no acumulado do ano já superava significativamente a variação do índice geral de preços: segundo o IPCA, enquanto este apresentava um crescimento de 0,7% desde o início do ano, os preços dos alimentos e bebidas subiram 4,81%.

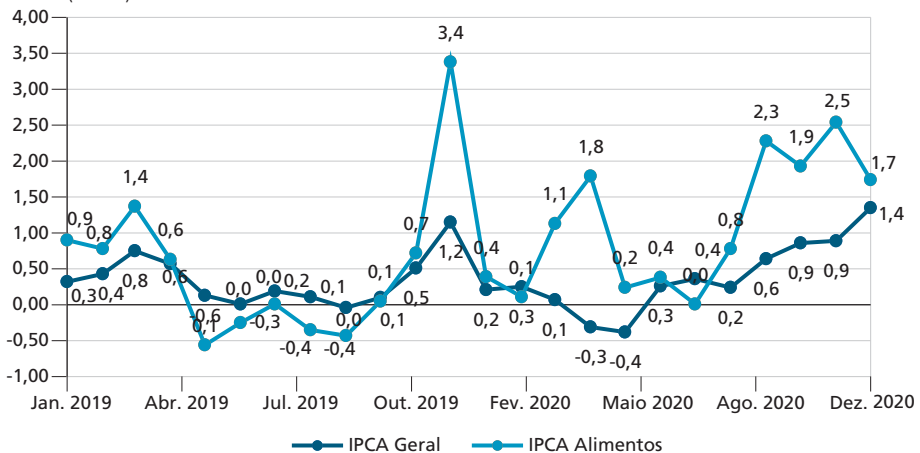
Essa tendência seguiu ao longo do resto do ano. No gráfico 1, é possível visualizar as variações mensais do índice geral de preços e do índice de preços para o setor da alimentação em 2019 e 2020. Observa-se que o comportamento da curva do IPCA Alimentos alterou consideravelmente de um ano para o outro.

Em 2019, as variações mensais dos preços dos alimentos tenderam a ser próximas às verificadas no índice geral de preços, com exceção de dezembro, quando foi registrada elevação de 3,4% no preço dos alimentos. Assim, ao final de 2019, o IPCA geral registrou inflação acumulada de 4,3%, enquanto os preços dos alimentos aumentaram pouco mais: 6,4%. Em 2020, por seu turno, a curva da variação do índice de preços dos alimentos descolou-se da curva da variação do índice geral, o que resultou em crescimento acumulado bastante mais acentuado para o preço dos alimentos: 14,1%, enquanto o índice geral de preços se elevou em 4,5%.

GRÁFICO 1

Variação mensal do índice geral de preços (IPCA Geral) e do índice de preços dos alimentos e bebidas (IPCA-Alimentos) – Brasil (2019-2020)

(Em %)



Fonte: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2OKWQ6K>>. Acesso em: 24 fev. 2021.
Elaboração dos autores.

É oportuno ressaltar, também, que itens essenciais da cesta básica de alimentos registraram altas ainda mais expressivas do que o índice de alimentos, de 14,1%. No acumulado de 2020, o feijão preto, por exemplo, subiu 45,4%; o leite, 26,9%;

o arroz, 76,0%; a carne, 18,0%; e a batata, 67,3%. Esses e vários outros itens básicos da dieta brasileira encareceram o acesso à alimentação em contexto de perda de rendimentos do trabalho por efeito da pandemia.

Vale sublinhar, ainda, que, a despeito das diferenças regionais do país, o intenso aumento dos preços dos produtos da cesta básica ocorreu em todo o país. Segundo a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, realizada pelo Dieese em dezessete capitais brasileiras, a cidade de Natal apresentou a menor variação no custo da cesta básica, e, ainda assim, a elevação nessa capital foi de 17,9% no acumulado de 2020. Salvador, por seu turno, foi a capital que revelou o maior aumento no custo da cesta básica: 27,2%, no mesmo período.³⁹

As razões assinaladas por Lameiras e Moraes (2020) para explicar o aumento no preço dos alimentos passam pelo impacto da alta do dólar no custo dos insumos de produção – fazendo-os chegar mais caros aos agricultores –, no preço dos derivados do trigo importado e no preço pago por exportadores, que torna mais atrativo ao agricultor vender seu produto no mercado externo, e não no mercado doméstico. Além disso, há de se considerar problemas na safra de alguns tubérculos, legumes e leguminosas e a alta da demanda interna e externa por alimentos.

Além das oscilações de custo para cima e das variações da oferta de alguns produtos, o Auxílio Emergencial – pago, de abril a agosto, a 63,9 milhões de pessoas em média por mês, com cerca de 16% dos beneficiários recebendo parcelas de R\$ 1.200,00⁴⁰ e prorrogado por mais quatro meses pela metade do valor – pode ter contribuído em alguma medida para, ao aumentar a demanda por alimentos, impactar seu preço, até mesmo em cenário de perda dos rendimentos do trabalho. Ao tomar em consideração os números de julho, Sacchet (2020) aponta, a partir de dados da PNAD Covid desse mês, que os rendimentos médios do trabalho “efetivamente recebidos” foram de R\$ 2.070,00, o equivalente a 87% dos rendimentos habituais – isto é, em cenário econômico considerado normal; em junho, essa proporção foi ainda menor, 83%.⁴¹ Para os trabalhadores por conta própria, os rendimentos do trabalho de junho equivaleram a 72% do habitual, alcançado apenas R\$ 1.376,00. Por sua vez, a PNAD Covid de julho mostra que, em média, com a renda do auxílio, a renda domiciliar ultrapassou em 1% “a que seria caso houvesse recebido rendimentos do trabalho habituais” (Sacchet, 2020, p. 1): entre os domicílios de baixa renda, os rendimentos atingiram, ao somar-se o Auxílio

39. Segundo a pesquisa do Dieese, o crescimento do custo da cesta básica nas dezessete capitais investigadas foi: Natal, 17,9%; Recife, 18,6%; Curitiba, 19,5%; Belém, 20,5%; Vitória, 22,0%; São Paulo, 22,0%; Porto Alegre, 22,4%; João Pessoa, 22,5%; Rio de Janeiro, 22,5%; Brasília, 22,5%; Aracaju, 22,9%; Fortaleza, 23,4%; Goiânia, 23,9%; Belo Horizonte, 24,6%; Florianópolis, 25,8%; Campo Grande, 25,9%; e Salvador, 27,2%. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/cesta/>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

40. Ver: <<https://bit.ly/25aFiV>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

41. “Para se ter uma noção do que isso representa, os dados da PNAD Contínua revelam que, para os trimestres que englobam junho, julho e agosto, entre 2012 e 2019, a renda média efetiva foi somente 0,1% maior que a renda média habitual” (Sacchet, 2020, p. 3).

Emergencial, 124% do que seriam habitualmente. Com efeito, o auxílio foi suficiente “para superar em 16% a perda da massa salarial entre os que permaneceram ocupados”, mais que compensando, portanto, a renda perdida em virtude da pandemia. Secundariamente, o fato de as famílias pobres gastarem parte significativa de sua renda com alimentação⁴² e, a partir do fechamento das escolas, passarem a arcar com maior número de refeições domésticas pode também ter pressionado, ainda que não decisivamente, o preço dos alimentos.

Outro elemento que ajuda a explicar a elevação dos preços de alimentos ao longo de 2020 é a diminuição nos estoques públicos de alimentos e o desmantelamento nos instrumentos regulatórios de garantia de preços e oferta. A redução dos estoques públicos retira parte da capacidade do governo de interferir sobre os preços praticados e torna a oferta de alimentos suscetível às ondulações do mercado e às altas especulativas, relacionadas ao valor interno e externo dos produtos, o que compromete o abastecimento.⁴³ Notadamente na última década, os estoques públicos de alimentos que integram a dieta básica da população brasileira decresceram acentuadamente. De acordo com dados da Conab, o feijão, por exemplo – que em dezembro de 2011 registrou 87,8 mil toneladas⁴⁴ em estoque – deixou de ser estocado desde agosto de 2016, último mês em que há registro de estoque desse produto na série histórica da Conab. No caso do milho, a queda foi de 1,9 milhão de toneladas em dezembro de 2011 para 129,1 mil toneladas nesse mês em 2020.⁴⁵ Também na comparação dos dados de dezembro, os estoques de farinha de mandioca, estimados em 2,9 mil toneladas em 2011, estavam em 28 em 2020. O leite, que em dezembro de 2011 registrou um estoque de 626 t, não apresentou estoque desde fevereiro de 2019, quanto constava apenas 1 t estocada. As variações de estoque explicam-se em parte pelos custos na armazenagem – caso do feijão, que perde qualidade em curto espaço de tempo e, por isso, deve ser vendido rapidamente – e pelos movimentos de vendas para regulação de preços⁴⁶, sem a reposição dos estoques, mas também pelo processo de desmantelamento da política, que se acentuou a partir do período 2016-2017, quando a política de regulação do preço de alimentos e de garantia de abastecimento perdeu espaço

42. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, relativa ao período 2017-2018, as famílias com rendimento de até 2 SMs (R\$ 1.908,00) comprometiam cerca de 22% de seu orçamento com despesas de alimentação, enquanto famílias de maiores rendimentos – acima de R\$ 23.850, por exemplo – gastavam menos de 8% do seu orçamento com esse item.

43. A manutenção dos estoques públicos é uma ação que garante a regulação dos preços dos alimentos: se há muita oferta de determinado produto, o Estado pode adquiri-lo, garantindo que os preços não se reduzam a ponto de se tornarem inviáveis para os agricultores; se a oferta é baixa, devido a alguma intempérie, por exemplo, o Estado pode colocar no mercado os produtos estocados para atenuar a alta do preço.

44. Soma de 78,3 mil toneladas da Aquisição do Governo Federal (AGF) com 9,4 mil toneladas da agricultura familiar. Disponível em: <<https://is.gd/pMQFjO>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

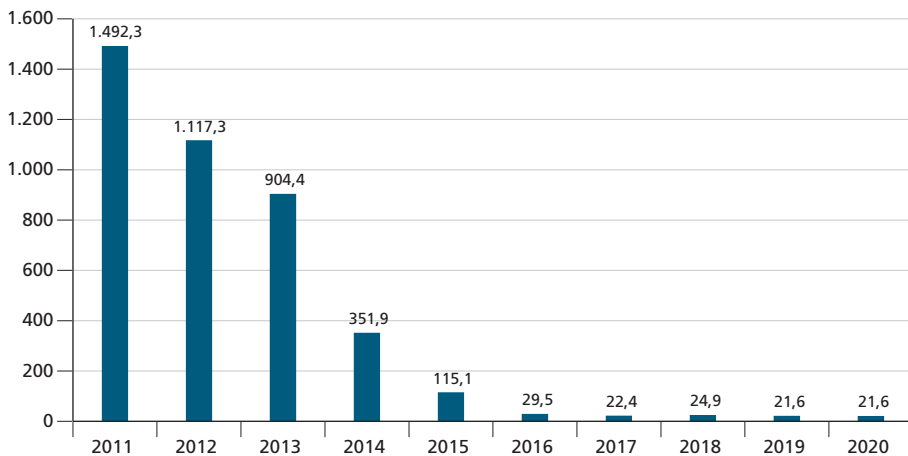
45. Considerando-se as três modalidades de estocagem: AGF, opção de compra e agricultura familiar.

46. Como no caso do milho, em 2012. Ver Conab (2013).

para os mecanismos de mercado. Entre 2019 e 2020, por sinal, as unidades armazenadoras da Conab, que eram 92, passaram para 65.⁴⁷

A título de exemplo, o gráfico 2, que mostra a variação do volume de arroz estocado entre 2011 e 2020, traz uma dimensão importante para explicar a alta acentuada do preço do produto, bastante destacada pela cobertura jornalística ao longo da pandemia: como se pode ver, o volume estocado de arroz, que chegava a 1,49 milhão de toneladas em dezembro de 2011, reduziu-se significativamente, até estagnar em patamar bastante baixo em 2017, em torno de 22 mil toneladas. O estoque de dezembro de 2020 correspondia a 1,44% do total estocado nesse mês em 2011, o que ilustra a atual fragilidade do Estado no controle da oferta de um alimento básico da dieta do brasileiro e as consequências práticas do processo de desmantelamento dessa política.

GRÁFICO 2
Estoques públicos de arroz – Brasil (2011-2020)¹
(Em t)



Fonte: Conab, 2020.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Posição em dezembro de cada ano.

Obs: Os dados são um somatório dos estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) da AGF, do mercado de opções e agricultura familiar. Disponível em: <<https://is.gd/1vVmHT>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

Nonnenberg, Martins e Cechin (2020), ao analisarem a alta do preço do arroz – segundo dados da Conab citados no estudo, o preço no varejo do saco de 5 kg do arroz longo fino tipo 1, em São Paulo, passou de R\$ 17,46, em janeiro, para R\$ 21,19,

47. Segundo a Conab, o fechamento das 27 unidades da rede integra um plano estratégico de modernização da empresa, com o objetivo de reduzir a atuação do governo nos locais onde o setor privado tem maior presença no mercado. Ao final do processo, a Conab espera reduzir os gastos da companhia em pelo menos R\$ 6,2 milhões a.a., somente com custos operacionais. Ver Conab (2019).

em agosto, aumento de 21% –, chamam atenção para um conjunto mais amplo de fatores que estariam por trás dessa oscilação. Eles destacam, em primeiro lugar, que a produção nacional de arroz tem permanecido relativamente estagnada, com safras variando entre 10 e 12 milhões de toneladas, entre 2014 e 2020: a safra projetada para 2020, por exemplo, deve ser 6,6% superior à de 2019, mas 7,4% inferior à de 2018. Além disso, a Conab previa, para 2020, aumento de 5% no consumo interno de arroz, chegando a algo em torno de 10,8 milhões de toneladas; a alta no consumo pode ter sido puxada, em parte, pelo próprio regime de isolamento social, que teria suscitado o aumento da procura da população por alimentos estocáveis. Outro fator que parece ter sido fundamental nesse processo foi o aumento das exportações de arroz, estimuladas pela taxa de câmbio – cuja desvalorização de 30%, de agosto de 2019 a agosto de 2020, elevou o preço recebido pelos exportadores. Assim, até agosto de 2020, as exportações do produto foram 73,5% superiores em volume em relação ao mesmo período do ano anterior. As importações, no comparativo dos oito primeiros meses de 2019 e 2020, tiveram redução de 17% em volume. Outros grandes produtores mundiais de arroz, como Tailândia e Vietnã, acabaram por direcionar a produção para atender ao abastecimento doméstico na pandemia, o que aumentou a demanda por importação do produto brasileiro e elevou os preços internacionais do produto.⁴⁸

Desse modo, a desvalorização da moeda brasileira – e o decorrente aumento das exportações e redução das importações –, a pressão da demanda interna e o esvaziamento dos estoques públicos, além das questões de safra, podem ser listados como fatores explicativos para a alta interna do preço do produto. Um eventual reabastecimento dos estoques públicos somente seria possível a partir da safra do período 2020-2021, a depender das condições climáticas. Um agravante relacionado à produção de alimentos destinados ao abastecimento interno concerne à redução da área plantada de produtos como o arroz e o feijão. No caso do primeiro, de acordo com dados da pesquisa Produção Agrícola Municipal (PAM), do IBGE ([s.d.]b), a área plantada reduziu-se de 2,90 milhões de hectares, em 2009, para 1,73 milhões de hectares, em 2019, uma perda de 40%, que não foi acompanhada por ganhos equivalentes de produtividade no período: com efeito, a quantidade produzida de arroz no decênio oscilou de 12,65 para 10,37 milhões de toneladas, queda de 18%. Com o feijão, deu-se processo semelhante: redução de 4,28 milhões de hectares para 2,77 milhões de hectares na área plantada (35% menos) e de 3,49 para 2,91 milhões de toneladas na quantidade produzida (17% menos).

48. As más condições climáticas afetaram a colheita nos Estados Unidos, diminuindo em 4% a disponibilidade interna do produto. Na China, “os agentes governamentais têm recorrido aos estoques antigos, contribuindo para suavizar os níveis de preços mundiais” (Nonnenberg, Martins e Cechin, 2020).

3.5 O Plano Safra e outras iniciativas de apoio econômico aos agricultores familiares no contexto da pandemia

Conforme já mencionado, ao longo de 2020, a preocupação com os riscos de desabastecimento – agravados pelos efeitos de pauperização no campo trazidos pela crise – levou o governo a frear, em algum grau, o processo de desmantelamento das políticas direcionadas à agricultura familiar. Esse movimento expressou-se, ainda que parcialmente, na formulação do Plano Safra 2020-2021 e, antes disso, na adoção de medidas de apoio econômico de curto prazo em favor dos agricultores familiares, conforme se verá nesta subseção.

Desde meados da década de 1990, com a criação do Pronaf, as políticas públicas de crédito à produção agrícola têm determinado uma distinção entre agricultura patronal e agricultura familiar, a fim de contemplar as condições de produção específicas de cada modelo. Enquanto a agricultura familiar representa, de acordo com os dados do Censo Agropecuário 2017, 76,8% dos estabelecimentos agropecuários, absorvendo 67% da mão de obra e detendo 23% das terras, a patronal, corresponde a menos de um quarto dos estabelecimentos e concentra pouco mais de três quartos das terras. Por sua vez, se a agricultura familiar geralmente comercializa sua produção no mercado interno, os estabelecimentos patronais respondem pela maior parte das *commodities* agrícolas: 90% e 98% das quantidades colhidas de soja e cana, respectivamente, e 69% do efetivo de bovinos. Wesz Júnior (2020) apontou que, dos quase 3,9 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar identificados no último Censo Agropecuário, apenas 321,0 mil (8%) acessaram alguma linha do Pronaf em 2017. O Pronaf opera o volume de créditos disponíveis para a agricultura familiar nas edições do Plano Safra.⁴⁹

O lançamento do Plano Safra 2020-2021 deu-se no contexto da pandemia do coronavírus. Desde 2003, vinham sendo lançados, anualmente, edições específicas desse plano para a agricultura familiar. Contudo, em 2019, o governo anunciou que pretendia unificar em apenas um Plano Safra a política de créditos das agriculturas patronal e familiar, uma medida que expressava a visão política do ministério segundo a qual esses dois modelos não tinham diferenças substanciais entre si.⁵⁰ No final de abril de 2020, a Contag apresentou ao Mapa uma pauta de negociação do Plano Safra 2020-2021, cuja principal demanda era a construção de um plano específico para a agricultura familiar.

Além dessa demanda, a pauta apresentada pela Contag continha as seguintes reivindicações, descritas a seguir.

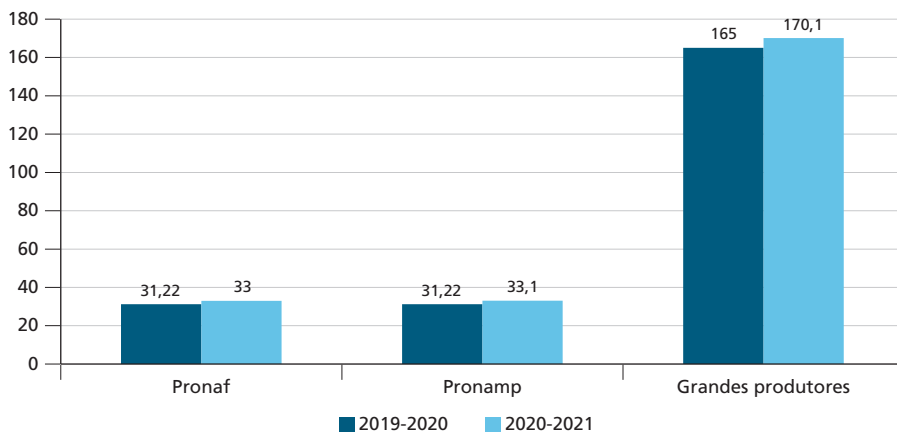
49. Cada Plano Safra vigora a partir do segundo semestre do ano de lançamento até o fim de primeiro semestre do ano seguinte.

50. Ver nota de rodapé 8.

- 1) Destinação de R\$ 40 bilhões para o Pronaf, sendo R\$ 18 bilhões para recursos de custeio, R\$ 20 bilhões para recursos de investimento e R\$ 2 bilhões para habitação rural.
- 2) Redução das taxas de juros das linhas de custeio e investimento do Pronaf Mais Alimentos de 3,0% a.a. para 1,0% a.a.; nas demais linhas do Pronaf de 4,6% para 2,0% a.a.; e para 0% nas linhas especiais, tais como o Pronaf B, Agroecologia, Mulher, Jovens e Eco.
- 3) Destinação de R\$ 1 bilhão para o PAA; garantia de recursos financeiros suficientes para a Ater, com o objetivo de atender, no mínimo, 60% do público da agricultura familiar na safra do período 2020-2021, por meio das empresas públicas e privadas.
- 4) Ampliação do valor de benefício do Garantia Safra de R\$ 850,00 para R\$ 1.000,00.
- 5) Garantia de recursos para o pleno funcionamento do Incra.
- 6) Criação da Política Nacional de Apoio às Feiras da Agricultura Familiar, com orçamento específico do Mapa; retomada da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO); e garantia da implementação do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara).

As ações previstas no Plano Safra 2020-2021, em certa medida, espelham – ou respondem a – parte dessas reivindicações. A demanda mais ampla, pela criação de um Plano Safra à parte para a agricultura familiar, não foi atendida nos moldes requeridos pela entidade sindical: no plano apresentado em 17 de julho de 2020, a agricultura familiar foi objeto de recorte específico, com a destinação de R\$ 33 bilhões ao Pronaf; entretanto, com um valor 5,7% superior em relação ao ano anterior. No gráfico 3, é possível observar os recursos para crédito rural do Plano Safra relativos aos períodos 2019-2020 e 2020-2021 para o Pronaf, médios produtores (por meio do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural – Pronamp) e grandes produtores.

GRÁFICO 3
Crédito rural para o Pronaf, o Pronamp e os grandes produtores (2019-2021)
 (Em R\$ bilhões)



Fonte: Brasil (2020a).
 Elaboração dos autores.

Dos recursos destinados para o Pronaf, R\$ 19,4 bilhões são para o custeio e R\$ 13,6 bilhões para o investimento. Apesar do incremento no valor total, o montante destinado ao investimento, especialmente, foi bastante inferior às expectativas do movimento sindical, que defendia ampliação mais substancial dessa modalidade, justamente pelo seu poder de alavancar a produção e dinamizar economias locais em um momento crítico.

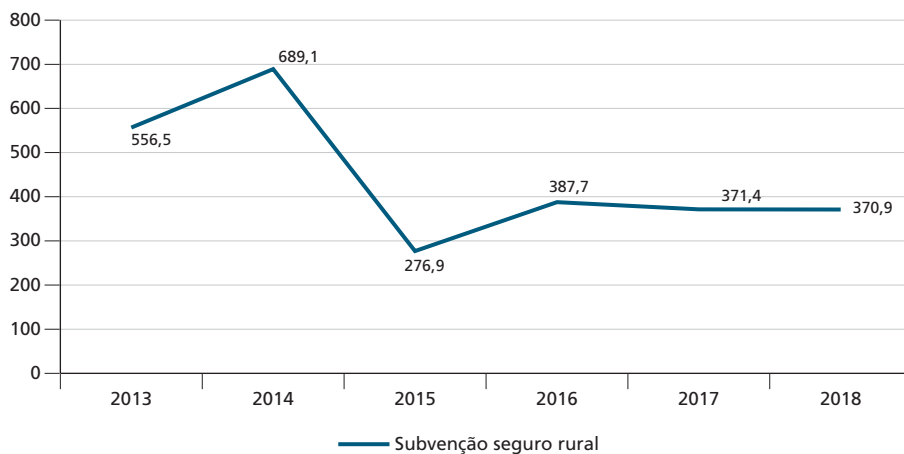
Outro ponto relevante diz respeito às taxas de juros: no Plano Safra 2020-2021, as taxas foram reduzidas de 3% a.a. para 2,75% a.a., para o custeio, e de 4,6% a.a. para 4% a.a., para o investimento. Apesar da redução, a Contag, cuja proposta era que as taxas de juros das linhas de crédito à agricultura familiar se restringissem à faixa de 0% a.a. a 2% a.a., apontou que a diminuição dessas taxas para grandes produtores foi proporcionalmente maior: enquanto para eles reduziram de 8% a.a. para 6% a.a. (queda de 25%), para a agricultura familiar as reduções foram de 8,3% a.a. (custeio) e 13% a.a. (investimento).

Em relação ao Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF),⁵¹ o Plano Safra 2020-2021 ampliou o limite de cobertura (bônus de desconto) de R\$ 3 mil para R\$ 5 mil, por mutuário, no caso do crédito de custeio, e R\$ 1,5 mil para R\$ 2 mil, por mutuário, no caso do crédito de investimento. Embora tenham ficado abaixo das propostas que a Contag levou ao governo (R\$ 7 mil para

51. O PGPAF garante aos agricultores que acessaram o Pronaf Custeio ou o Pronaf Investimento um desconto no pagamento do financiamento, caso haja baixa de preços no mercado referente à produção financiada. O desconto corresponde à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto.

custeio e R\$ 5 mil para investimento), os reajustes representam, respectivamente, um aumento de 40% e de 33%. Por sua vez, o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR)⁵² apresentou aumento nos valores destinados à subvenção parcial pelo Estado do valor do prêmio: de R\$ 1 bilhão, no período 2019-2020, para R\$ 1,3 bilhão, no período 2020-2021. A crítica dirigida à gestão do programa aponta que a estratégia atual parece ser torná-lo cada vez mais caro, com alíquotas altas que ampliam o espaço para o mercado privado de seguro, em detrimento ao Programa de Garantia de Atividade Agropecuária (Proagro). Segundo o relatório *Seguro Rural: Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural* (Brasil, 2020d), em 2019, o PSR contou com quatorze companhias seguradoras habilitadas. No gráfico 4, é possível observar a oscilação nos valores destinados à subvenção ao seguro rural ao longo dos últimos anos.

GRÁFICO 4
Evolução dos valores do PSR (2013-2018)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Brasil (2018; 2019).
Elaboração dos autores.

O Garantia Safra,⁵³ por sua vez, não é citado no Plano Safra 2020-2021: à época do lançamento, o governo mencionou que o programa estava em reformulação e que parte de seus recursos poderia ser direcionada aos serviços de assistência técnica. Em setembro de 2020, contudo, foram abertas 1,35 milhão de cotas para adesão de agricultores familiares ao programa, das quais 700 mil incluíam já automaticamente

52. O PSR oferece um seguro de produção aos agricultores com custo reduzido, por meio de auxílio financeiro do governo federal.

53. O Garantia Safra é uma ação do Pronaf que visa garantir condições de sobrevivência aos agricultores familiares de municípios da região Nordeste e de Minas Gerais, que sofrem perda de safra em virtude de estiagem prolongada ou excesso de chuvas.

beneficiários de safras anteriores que tiveram sua inscrição prorrogada, por efeito das medidas de atenuação dos prejuízos econômicos trazidos pela covid-19. O valor disponível por agricultor é de R\$ 850,00, em cinco parcelas de R\$ 170,00. O recurso total envolvido na provisão do programa será de R\$ 468 milhões. Quanto à assistência técnica, a ministra declarou que não foi possível incluí-la, como linha de financiamento específica, no Plano Safra 2020-2021, mas sinalizou que os agricultores familiares poderiam empregar recursos do crédito obtido com o Pronaf para contratar tais serviços.

Os recursos destinados à habitação rural foram de R\$ 500 milhões. A iniciativa de alocar recursos para financiamento e reforma de casas rurais foi implementada pela primeira vez no Plano Safra 2019-2020, atendendo cerca de 8 mil agricultores. Embora o valor tenha ficado abaixo do que a Contag propusera (R\$2 bilhões), uma pauta importante foi contemplada nesse quesito: a possibilidade de o filho ou a filha do(a) agricultor(a) familiar solicitar financiamento para a construção ou a reforma de moradia na propriedade dos pais, desde que possua uma declaração de aptidão (DAP) própria.

Como políticas de apoio econômico à agricultura familiar formuladas pouco antes do Plano Safra e sob o impacto da crise da covid-19, podem-se destacar a Resolução nº 4.801/2020, do Banco Central do Brasil (BCB), e a MP nº 957/2020, ambas de abril. A Resolução nº 4.801 criou uma linha de crédito emergencial, via Pronaf, para agricultores familiares que sofreram danos econômicos por efeito das medidas de isolamento social, em especial para produtores de hortifrúti, leite e pescado. O valor máximo a ser financiado por produtor familiar é de R\$ 20 mil com prazo de até três anos para o pagamento, um ano de carência e 4,6% de juros a.a. O objetivo do crédito é garantir que os agricultores possam atender a pequenas despesas da propriedade, recompor suas estruturas produtivas e custear sua atividade. Entretanto, a taxa de juros definida para essa linha acabou por ficar acima das alíquotas operadas pelo Pronaf no Plano Safra 2020-2021.

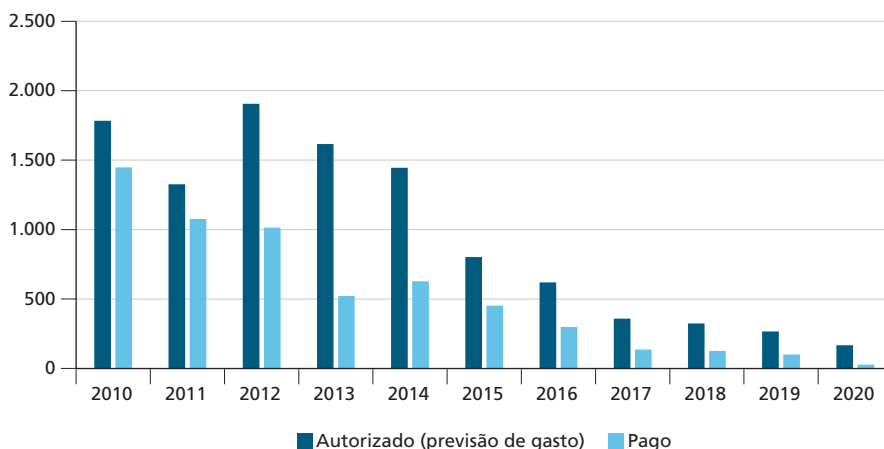
A MP nº 957, por sua vez, previa um aporte adicional de R\$ 500 milhões ao PAA (R\$ 150 milhões) para o PAA Leite, R\$ 200 milhões para o PAA Doação Simultânea operado pelos municípios e R\$ 150 milhões para o PAA Doação Simultânea de cooperativas via Conab – com uso de recursos do orçamento da seguridade social. O Congresso Nacional prorrogou o prazo de vigência da MP por mais sessenta dias a partir de 25 de junho de 2020. Quando, em 24 de agosto, esse prazo se encerrou, do total de recursos adicionados ao PAA, R\$ 24 milhões (4,8%) foram efetivamente gastos e outros R\$ 385 milhões (77%) estavam com pagamento assegurado (empenhado). No entanto, R\$ 114 milhões ainda não tinham sido empenhados até aquela data (Brasil, 2020e). Em 23 de setembro de 2020, a Portaria nº 96 do Ministério da Cidadania acrescentou mais R\$ 72,9 milhões ao programa.

No gráfico 5, é possível ver a trajetória de queda do orçamento do PAA de 2014 a 2020. Os valores de 2020 referem-se ao orçamento previsto (autorizado) e gasto (pago) e desconsideram os créditos extraordinários acionados para o enfrentamento da covid-19. Não resta dúvida de que o dismantelamento da política estava em marcha. A adição dos créditos extraordinários para enfrentamento da covid-19, assim, representou significativo aporte de recursos à política, ainda que não seja integralmente aplicado, o que será objeto de análise da próxima edição deste periódico.

GRÁFICO 5

Orçamento autorizado e pago¹ do PAA² – Brasil (2010-2020)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/2SVTPFR>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Não inclui restos a pagar pagos.

² Somatório das ações orçamentárias 2798, 2802 e 2B81.

Obs.: Atualizados pelo IPCA.

A rigor, tanto o recorte do Plano Safra 2020-2021 para a agricultura familiar, quanto as políticas de apoio econômico criadas no contexto da pandemia acarretaram um incremento orçamentário significativo para o setor, em boa medida levando-se em consideração as condições específicas da produção familiar e a capacidade de pagamento dos agricultores. Esse cenário deixou clara a importância estratégica das políticas voltadas à agricultura familiar para o abastecimento alimentar, o que pode contribuir para a reativação e o refortalecimento da institucionalidade que vinha sendo dismantelada.

No que diz respeito às políticas com foco em SAN, nota-se que, durante a pandemia, a execução das ações do PNAE em municípios e estados teve desdobramentos diversos. Em sentido geral, a estratégia emergencial adotada para garantir a

provisão alimentar dos estudantes da rede pública de ensino, a partir do fechamento das escolas, não garantiu, na mesma proporção, a participação da agricultura familiar no programa. A composição dos *kits* alimentares, levando-se em conta a própria excepcionalidade do momento e o caráter de urgência das ações, tendeu a ampliar a inclusão de produtos processados e menos perecíveis nas cestas. Essa observação, entretanto, deriva apenas de notícias e evidências localizadas, e não deve ser generalizada. Da mesma forma, ainda é cedo para avaliar se o acréscimo de recursos feito ao PAA para mitigar os efeitos da pandemia entre agricultores familiares e a população mais vulnerável teve o impacto positivo previsto.

Além da provável perda de rendimentos via mercados institucionais, os agricultores familiares enfrentaram as consequências econômicas do fechamento de feiras e restaurantes por todo o país, importantes canais de comercialização da pequena produção agrícola. Os efeitos sentidos nas relações de emprego de modo geral sob a pandemia (suspensão de vínculos, precarização das condições de trabalho etc.) estenderam-se certamente às áreas rurais, nas quais o predomínio da sazonalidade e da informalidade nas relações trabalhistas dão contornos mais graves à crise. Embora a postergação do pagamento dos créditos obtidos pelos agricultores familiares em safras anteriores tenha assegurado, àqueles que sofreram prejuízos mais severos, a continuidade de acesso a políticas de apoio econômico à produção (e a não inscrição na Dívida Ativa da União – DAU), a exclusão deles do Auxílio Emergencial privou-os da garantia de renda imediata para cobrir os custos de sua subsistência. Ainda é cedo para estimar o impacto disso sobre os rendimentos e a segurança alimentar das famílias rurais, mas – a se considerar os dados recentemente divulgados pela POF/IBGE 2017-2018 – pode-se afirmar que o cenário anterior à pandemia já era preocupante.

Com efeito, de acordo com a POF, dos 68,9 milhões de domicílios que havia no Brasil no período 2017-2018, 36,7% atravessam em algum grau uma situação de insegurança alimentar leve (24,0%), moderada (8,1%) ou grave (4,6%). Ao todo, 84,9 milhões de pessoas habitavam domicílios com algum grau de insegurança alimentar. A população em estado de insegurança alimentar grave era de 10,3 milhões de pessoas. Em comparação com dados anteriores dos suplementos da antiga PNAD, a prevalência de segurança alimentar vinha em trajetória ascendente nas últimas medições: em 2004, 65,1% dos domicílios estavam em situação de segurança alimentar; no período 2008-2009, esse indicador cresceu para 69,8%; em 2013, para 77,4%. Ao adotar essa metodologia, a POF 2017-2018 apurou que essa prevalência caiu a um nível inferior ao registrado em 2004: 63,3%. A POF mostrou, ainda, que mais da metade dos domicílios das regiões Norte (57%) e Nordeste (51%) e 46,4% dos domicílios rurais do país enfrentavam, no período 2017-2018, algum grau de insegurança alimentar. A alta desses indicadores – reflexo parcial da deterioração dos rendimentos da população como um todo e, no campo,

do desmantelamento gradual de políticas de desenvolvimento rural – coloca o país no limiar do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU): se, para a inclusão de um país neste último, é preciso que 5% ou mais de sua população viva em situação de insegurança alimentar grave, os dados da POF 2017-2018, que contabilizaram 10,3 milhões de pessoas nessa situação sobre uma população total de 207,1 milhões, estimam em 4,97% o contingente populacional em insegurança alimentar grave.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PERSPECTIVAS PARA O PÓS-COVID

A agricultura familiar é, ao mesmo tempo, uma atividade econômica e um grupo social e ocupacional, no qual as relações de trabalho se imbricam às relações familiares e não se pautam pelas regras de mercado, como o assalariamento formal, por exemplo (Brumer e Anjos, 2008). A reprodução social dos agricultores familiares envolve um conjunto de fatores, como a forma de acesso à terra, a divisão familiar do trabalho, os recursos naturais disponíveis e as estratégias produtivas. Esses fatores estão concatenados com o desenvolvimento da unidade de produção que, ao longo do tempo, é fortemente atrelada às condições de permanência dos agricultores familiares no campo (Mota, Schmitz e Guimarães, 2020; Brumer e Anjos, 2008).

O aumento de proporção de agricultores com acesso a políticas públicas, trazendo alguma previsibilidade de renda às famílias rurais, facilitou a retenção da mão de obra familiar no campo. Políticas como o PAA, o PNAE e o Pronaf, provendo estímulos financeiros e oferecendo garantia de comercialização, incentivaram a participação dos membros do grupo doméstico nas atividades e a realização de investimentos produtivos, além de terem, em alguma medida, significado um reconhecimento social da categoria associado com a valorização de seus produtos e seu trabalho (Aquino, Gazolla e Schneider, 2018). Com efeito, quando esse público consegue integrar-se aos mercados do sistema agroalimentar, na maioria das vezes, tem uma inserção subordinada e dependente em longas cadeias produtivas, cuja remuneração é definida por agentes externos (Araújo *et al.*, 2008).

O Pronaf foi a primeira política construída especialmente para atender à categoria dos pequenos produtores e, para a grande maioria deles, é a única política de crédito rural acessível. Segundo Aquino e Schneider (2015), o Pronaf tem-se mostrado, ao longo de sua trajetória, instrumento capaz de expandir o investimento nas unidades produtivas e, dessa forma, gerar renda e melhoria das condições de vida. Políticas de segurança produtiva, como o PGPAF e o Garantia-Safra, acionadas quando ocorrem perda de safra e baixa nos preços, também têm papel importante na permanência dos agricultores familiares no campo, o que evita a descapitalização e o endividamento. Quanto aos programas de compra pública, como o PAA e o PNAE, Grisa e Porto (2015) destacam que, além de garantir o

direito à alimentação e criar mercados locais, tais programas contribuíram para promover sistemas produtivos mais diversificados e “autônomos” e para reestruturar, produtivamente, a agricultura familiar mais empobrecida.

Para Triches (2015, p. 185), a aquisição de gêneros alimentícios dos agricultores familiares para compor a alimentação escolar, no caso do PNAE, ou para fornecimento de refeições a populações em entidades socioassistenciais, a grupos vulneráveis ou a instituições públicas, no caso do PAA, traz como efeito adicional o aumento da segurança alimentar dos próprios produtores, a elevação da produção de alimentos e, por meio desta, a viabilização de novas relações de mercado em nível local, criando circuitos curtos de produção e consumo. Os circuitos curtos, de modo geral, surgem como estratégia de construção de novos mercados por parte dos agricultores quando eles percebem diminuição ou flutuação acentuada dos preços recebidos ou maior dificuldade de acessar grandes pontos de venda: sob essas condições desfavoráveis, os agricultores buscam canais mais diretos de comercialização que encurtem seu caminho até o consumidor. Com os circuitos curtos, “um produto chega às mãos do consumidor com informações que lhe permitem saber o lugar, o produtor e o sistema de produção” (Rambo, Pozzebom e Dentz, 2019, p. 17); rastreamento pouco factível quando se trata de grandes cadeias de produção de alimentos.

Além desse movimento de busca por canais de comercialização mais curtos, certos fatos relacionados à qualidade dos alimentos, ocorridos nas últimas décadas e denominados de escândalos alimentares,⁵⁴ ativaram uma percepção social do risco do consumo dos alimentos e trouxeram o tema da alimentação – e do sistema agroalimentar – para um lugar mais destacado no debate público (Portilho, Castañeda e Castro, 2011). As crescentes preocupações com a qualidade dos alimentos consumidos, em contexto de crise econômica, sanitária e ambiental, colocam a necessidade de pensar políticas públicas para a agricultura familiar que tenham como diretrizes a promoção de circuitos curtos de comercialização de alimentos, que sigam modos de produção sustentáveis e usem recursos naturais com racionalidade. Nesse sentido, as políticas públicas precisam considerar, como cenário de risco, o aumento da pobreza, a insegurança alimentar⁵⁵ e as mudanças climáticas, mas é necessário superar o produtivismo e fazer da alimentação o eixo estruturante das políticas de desenvolvimento rural.

54. Por exemplo, a encefalopatia bovina espongiforme (doença da vaca louca), a febre aftosa, a salmonela e a “gripe suína” (Portilho, Castañeda e Castro, 2011).

55. O Brasil é citado pela Oxfam como um dos países em vias de apresentar alta incidência de fome visualizada pelos “cortes no programa Bolsa Família e, a partir de 2019, o desmantelamento gradual de políticas e órgãos bem-sucedidos estabelecidos por governos anteriores, incluindo o fechamento do Consea” (Oxfam Brasil, 2020, p. 24). Preiss *et al.* (2020) destacam que a pandemia pode até dobrar o número de pessoas que passa fome no mundo, assim como essa crise e as medidas de isolamento social – que preveem, inclusive, restrições na comercialização – estão provocando instabilidade e interrupção no abastecimento de alimentos em nível local e global.

O foco na alimentação permite articular produção e consumo, campo e cidade, bem como promover uma transição para sistemas agroalimentares centrados no atendimento às necessidades alimentares e nutricionais, na obtenção de uma renda justa por parte dos atores envolvidos e na manutenção de ambientes equilibrados. Uma abordagem sistêmica dos sistemas agroalimentares deve levar em conta as dimensões sociais, econômicas e ambientais, não apenas da atividade produtiva em sentido estrito, mas também das etapas de agregação, processamento, distribuição, consumo e descarte, inclusive de atividades agrícolas não alimentares. Em boa medida, os processos de produção e distribuição de alimentos de base ecológica têm não somente desenvolvido e aperfeiçoado tecnologias produtivas mais autônomas, como também incorporado estratégias de comercialização via circuitos curtos, como feiras, grupos de consumo, comunidades que sustentam a agricultura (CSAs – em inglês, *community supported agriculture*), entregas domiciliares, hortas urbanas, entre outras. Conforme Preiss *et al.* (2020), são justamente os empreendimentos vinculados a essas redes de abastecimento alimentar com vínculos locais mobilizadas pela agricultura familiar que têm se mostrado resilientes e adaptáveis diante da covid-19 no Brasil e em outros países.

O Brasil dispõe de arcabouço normativo capaz de orientar uma transição a esse modelo de desenvolvimento rural: a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Instituída em 2012, pelo Decreto nº 7.794, a PNAPO tem por objetivo integrar, articular e adequar políticas, programas e ações para induzir a transição agroecológica, “contribuindo para a produção sustentável de alimentos saudáveis e aliando o desenvolvimento rural com a conservação dos recursos naturais e a valorização do conhecimento dos povos e comunidades tradicionais” (Sambuichi *et al.*, 2017, p. 11). Entre as diretrizes apontadas na PNAPO, estão, ainda, a manutenção de recursos genéticos vegetais e animais;⁵⁶ o uso de recursos renováveis; a comercialização de alimentos a preço justo; o aperfeiçoamento de funções econômicas, sociais e ambientais da agricultura e do extrativismo; e a inclusão da juventude rural na produção orgânica e de base agroecológica. Ganhando efetividade, uma política nacional de agroecologia poderia promover a sistematização de experiências produtivas bem-sucedidas e fomentar uma extensão rural participativa. Algumas características da agroecologia vão ao encontro de parte das atuais demandas da sociedade quanto à alimentação: é um sistema de produção que prioriza a SAN, atenua os impactos ambientais, respeita a cultura e os hábitos dos povos, bem como possibilita aos agricultores ampliar sua margem de autonomia econômica, na medida em que privilegia o uso de recursos produtivos gerados no próprio estabelecimento.

56. Muitos dos recursos genéticos que existem atualmente, e que são usados por grandes empresas multinacionais no desenvolvimento de variedades patenteadas transformadas em insumos agrícolas (Goodman, Sorj e Wilkinson, 2008), foram sendo selecionados ao longo de séculos durante a evolução da agricultura (Mazoyer e Roudart, 2001) pelas populações que hoje são categorizadas como populações tradicionais. As sementes crioulas, por exemplo, que hoje são resgatadas por movimentos sociais de agricultores familiares como a Rede Ecovida de Agroecologia no Sul do Brasil e Sementes da Paixão no Nordeste, são exemplos desses recursos genéticos. Nesse sentido, uma política como a PNAPO garante que essas populações continuem tendo acesso livre e compartilhado a esses recursos.

A legislação brasileira sobre produção orgânica também contribui para que sejam determinados circuitos curtos de comercialização e para que alimentos desse tipo se tornem mais acessíveis aos consumidores. Do lado dos produtores, as modalidades diferenciadas de certificação dos alimentos com qualidade orgânica facilitam o cumprimento das exigências de mercado.⁵⁷ Com maior frequência, as campanhas de estímulo a compras no comércio local e as preocupações com a segurança dos alimentos e a estabilidade dos preços têm configurado um mercado mais receptivo à pequena produção. Para os consumidores, os circuitos curtos representam não apenas uma garantia de abastecimento, mas também a possibilidade de ampliar os hábitos de uma alimentação saudável.

Em setembro de 2020, a Associação de Promoção dos Orgânicos (Organis) realizou uma enquete que identificou um aumento de 44,5% no consumo de orgânicos entre os consumidores brasileiros que já consumiam esses alimentos (Organis, 2020). Do mesmo modo, notou-se aumento das entregas em domicílio e das compras *on-line*, que passaram a intensificar-se com o fechamento das feiras ocorrido durante a pandemia (Fraga, 2020).

Por sua vez, algumas dificuldades se têm colocado para a expansão da produção orgânica no país. De acordo com Aquino, Gazolla e Schneider (2020), a implementação da PNAPO deparou-se com um sistema habituado a operar créditos para a modernização das lavouras, e, no nível institucional, não houve, de fato, mudança para a implementação da política, tanto do ponto de vista dos órgãos estatais quanto do sistema bancário. Segundo os autores, um conjunto de fatores tem sido decisivo para que as linhas do chamado “crédito verde” – modalidades do Pronaf destinadas a projetos produtivos de base orgânica ou ecológica – sejam pouco acessadas pelos agricultores; entre estes, “a falta de tradição dos agentes em operar com esse tipo de crédito rural e o pouco entendimento das instituições financeiras sobre as especificidades e as vantagens sociotécnicas da agricultura de base ecológica” (*op. cit.*, p. 184). Ambos acabaram por interpor exigências burocráticas excessivas que desincentivaram as tomadas de empréstimo. Além disso, essas linhas diferenciadas de crédito foram pouco divulgadas entre os agricultores e os próprios agentes de extensão rural; grande parte deles sem preparação para formular projetos técnicos de produção agroecológica. Percebe-se, portanto, que existe um *path dependence* de um modelo agrícola produtivista e especializado que

57. De acordo com o Decreto nº 6.323/2007, existem três diferentes formas de certificação orgânica no Brasil. Uma dessas é a participativa: nesta, os próprios agricultores, agentes de extensão rural e consumidores são responsáveis por acompanhar os produtores orgânicos, preenchendo documentos e os mantendo atualizados por meio do Organismo Participativo de Avaliação de Conformidade (Opac) perante o Mapa. Outra forma de comercialização sem certificação é por intermédio da venda direta com a criação de organizações de controle social (OCS), com registro em órgão competente (Mapa ou outro órgão fiscalizador) que auxilia na organização dos agricultores. Desse modo, os agricultores comprometem-se em receber consumidores em suas unidades produtivas, caso estes se interessem em conhecê-las. Por último, é possível certificar os produtos orgânicos por terceira parte, quando uma certificadora realiza auditorias regulares nas unidades produtivas (Brasil, 2007).

obsta a implantação de modelos sustentáveis. Mais que uma alegada inefetividade dos modos produtivos de base agroecológica, o que se observa é a necessidade de mudança institucional.

Entretanto, outra política federal, mais recente, também aponta na direção da construção de uma agricultura mais sustentável: o Programa Nacional de Bioinsumos (Bioinsumos), lançado pelo Decreto nº 10.375/2020, propõe justamente ampliar e fortalecer a utilização de ativos biológicos como fertilizantes e defensivos agrícolas, para o desenvolvimento sustentável da agropecuária, a partir do aproveitamento da biodiversidade brasileira. Embora essa política não seja voltada à agricultura familiar, suas ações devem impactar o setor, uma vez que o mercado de orgânicos ainda é pouco estruturado e há carência de oferta de bioinsumos no país (Bastian e Waquil, 2019). Por sua vez, a autonomia dos sistemas agrícolas em relação a insumos químicos externos reduziria a demanda dos agricultores por adubos químicos, fertilizantes, agrotóxicos e entre componentes do pacote tecnológico convencional, cujo mercado é controlado por multinacionais do setor agroquímico.

De todo modo, seja pela pressão ambiental, seja pela adoção de modelos mais sustentáveis de produção, observa-se tendência crescente de “esverdeamento” dos sistemas agrícolas (Hargrave e Paulsen, 2012). Os sistemas produtivos orgânicos têm se expandido em vários países do mundo: de 2000 a 2019, a venda no varejo de produtos orgânicos cresceu 11% a.a. (Lima *et al.*, 2020). No Brasil, o número de unidades produtivas orgânicas inscritas no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos, em 31 de maio de 2019, era de 19.196: na última atualização do sistema, em 31 de setembro de 2020, esse total era de 22.113 unidades, aumento de 8,7% em pouco mais de um ano. Nesse sentido, também já se observa que indústrias e agroindústrias produtoras de insumos convencionais começam a investir na produção de insumos de base biológica, notadamente a partir de microrganismos.⁵⁸ Pinheiro (2018) alerta, contudo, que os insumos à base de microrganismos “de laboratório”, ao interagirem com os microrganismos presentes no solo, terão “vantagem” sobre estes, o que provocaria uma nova dependência de insumos, agora no sistema produtivo mais sustentável.

Por fim, outra perspectiva que se coloca no horizonte de consolidação de um modelo agrícola mais sustentável seria a implantação de sistemas produtivos agroflorestais. Em termos de viabilidade econômica, um estudo recente apontou que

58. Segundo Pinheiro (2018, p. 413), a metagenômica é o novo campo científico do solo. Para ele, é importante que o camponês possa “restaurar a vida no seu solo sem a necessidade de compra de micróbios melhorados das grandes corporações”, evitando, assim, que fiquem dependentes da biotecnologia de microrganismos patenteados e comercializados. Segundo o autor, em 1g de solo existe uma diversidade microbiana ou microbiota de mais de 200 milhões de seres vivos.

o retorno produtivo dos sistemas agroflorestais⁵⁹ situados na Amazônia Legal é 80% superior ao rendimento obtido em uma área equivalente de soja (Vilarino, 2020). No entanto, uma vez que a implantação desses sistemas envolve um investimento inicial elevado, seria necessário promover políticas públicas – como as linhas de “crédito verde” do Pronaf – que financiassem essa transição. Além disso, uma vez que esses sistemas necessitam, no seu manejo, de uso mais intensivo de mão de obra, sua implantação poderia oferecer uma alternativa viável de permanência das famílias rurais no campo.

Em linhas gerais, a crise sanitária e os riscos de desabastecimento trazidos pela pandemia colocaram em questão não apenas a importância de construir sistemas de provisão às áreas urbanas – a partir de circuitos mais curtos, a fim de garantir a oferta de alimentos –, mas, ainda, a necessidade de promover o acesso da população a uma alimentação mais saudável – menos processada, mais diversificada e menos dependente de insumos químicos. Uma nova “geração” de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, tendo como eixo a alimentação, deverá necessariamente levar em conta essas condições.

REFERÊNCIAS

ANA – ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. **Programa de aquisição de alimentos (PAA):** comida saudável para o povo. Brasília: ANA, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sIzFIe>>. Acesso em: 17 set. 2020.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p. 53-82.

AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. **RESR**, Piracicaba, v. 56, n. 1, p. 123-142, jan./mar. 2018.

_____. Tentativas de inclusão da agricultura de base ecológica no Pronaf: do otimismo das linhas de crédito rural verde ao sonho frustrado do I Planapo. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 161-189, 2020.

59. Em um sistema agroflorestal, procura-se trazer para a atividade agrícola alguns serviços naturais dos ecossistemas. Com uma diversidade de espécies de plantas perenes e temporárias introduzidas uma mesma área, procura-se fazer uso da simbiose que pode existir entre estas. Quando esses sistemas diversificados se encontram em estágio avançado, ataques de pragas são menos frequentes, pois o próprio sistema agroflorestal dispõe dos vetores capazes de controlar o avanço de uma doença ou um ataque. Desse modo, emprego de técnicas ou produtos biológicos são usados esporadicamente.

ARAÚJO, G. C. *et al.* Cadeia produtiva da avicultura de corte: avaliação da apropriação de valor bruto nas transações econômicas dos agentes envolvidos. **Gestão & Regionalidade**, v. 24, n. 72, p. 6-16, set./dez. 2008.

ASA – ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **A desconstrução do Programa Cisternas foi tema de painel na Conferência Ethos 2020**. 10 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tWxy52>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BASTIAN, L.; WAQUIL, P. As transformações dos mercados de orgânicos na região meridional brasileira. **Obema**, 12 jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3sR13nz>>. Acesso em 24 nov. 2020.

BAUER, M. *et al.* (Eds.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BOLSONARO critica diretor do Inpe por dados sobre desmatamento que 'prejudicam' nome do Brasil. **Folha de S. Paulo**, 19 jul. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/0NBnoC>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007. Regulamenta a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 2, 28 dez. 2007.

_____. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial**, Brasília, p. 4, 21 ago. 2012.

_____. Resolução nº 64, de 9 de novembro de 2018. Aprova o Plano Trienal do Seguro Rural – PTSR, do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural para o período de 2019 a 2021. **Diário Oficial**, Brasília, n. 221, p. 6, 19 nov. 2018.

_____. Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1-58. 2019a.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra 2019-2020**. Brasília: Mapa, 2019b.

_____. **Seguro Rural**: programa de subvenção ao Prêmio do Seguro Rural. Relatório Geral 2018. Brasília: Mapa, 2019c.

_____. **Plano Safra 2020/2021**: o florescer de uma nova colheita. Brasília: Mapa, 2020a.

_____. **Seguro rural**: programa de subvenção ao prêmio do seguro rural. Relatório Geral 2019. Brasília: Mapa, 2020b.

_____. Decreto nº 10.375, de 26 de maio de 2020. Institui o Programa Nacional de Bioinsumos e o Conselho Estratégico do Programa Nacional de Bioinsumos. **Diário Oficial**, Brasília, p. 105, 27 maio 2020c.

_____. Secretaria de Políticas de Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, v. 25, n. 6, jun. 2020d. Disponível em: <<https://is.gd/dmuHS7>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Acaba a vigência de mais duas MPs sobre créditos extras na pandemia. **Agência Câmara de Notícias**, 21 ago. 2020e. Disponível em: <<https://bit.ly/3dZ5jgn>>. Acesso em: 21 out. 2020.

_____. Lei nº 14.048, de 24 de agosto de 2020. Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da covid-19. **Diário Oficial**, Brasília, n. 163, p. 6, 25 ago. 2020f.

BRUMER, A.; ANJOS, G. Gênero e reprodução social na agricultura familiar. **Revista Nera**, Presidente Prudente, n. 12, p. 6-17, jan./jun. 2008.

CHIARA de, M. Com corrida às compras, supermercados já têm redução de produtos nas prateleiras. **Uol**, 18 mar. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3tMq04r>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

COMISSÃO ORGANIZADORA DA I CONFERÊNCIA NACIONAL, POPULAR, AUTÔNOMA: POR DIREITOS, DEMOCRACIA E SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus: a vida e a dignidade humana em primeiro lugar!** 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3dYMjih>>. Acesso em: 17 set. 2020.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Relatório de gestão: exercício 2012**. Macapá: Conab, 2013.

_____. **Processo de modernização prevê desmobilização de 27 unidades da rede**. 23 maio 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/2P1GG8O>> Acesso em: 18 mar. 2021.

CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES. **Aumento do número de benefícios negados pelo INSS**. 27 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3vzx8eG>>. Acesso em: 18 mar. 21.

COPEL, J. Passar fome no Brasil é uma grande mentira', diz Bolsonaro. **O Globo**, 19 jul. 2019. Disponível em: <<https://glo.bo/3cKKyTU>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Auxílio Emergencial:** agricultores familiares podem se prejudicar com cadastro atual. 9 abr. 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/3eTPnNa>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Brasil em crise: qual será o futuro? **Boletim de Conjuntura**, São Paulo, n. 23, jul./ago. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3dQf4NU>>. Acesso em: 2 set. 2020.

_____. **Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos:** tomada especial de preços de agosto de 2020. São Paulo: Dieese, 2020b. (nota à imprensa). Disponível em: <<https://bit.ly/3dRUmNG>>. Acesso em: 28 set. 2020.

_____. **Brasil pós-pandemia:** mais do mesmo? Ideias urgentes para o futuro do trabalho e do meio ambiente. São Paulo: Dieese, 2020c. (Nota técnica, n. 240). Disponível em: <<https://bit.ly/3tYQXXl>>. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a segurança alimentar e nutricional na crise da covid-19:** PL 786A/2020 e propostas do Congresso Nacional. São Paulo: Dieese, 2020d. (Nota Técnica, n. 231).

_____. **Agricultura familiar e renda básica:** estimativas. São Paulo: Dieese, 2020e. Disponível em: <<http://bit.ly/2NxYCaM>>. Acesso em: 18 mar. 21.

FBSSAN – FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL; ASA – ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO. **De olho na alimentação escolar:** como andam as compras da agricultura familiar no semiárido durante a pandemia? Rio de Janeiro: FBSSAN; Recife: ASA, [s.d]. Disponível em: <<https://bit.ly/3cIKd45>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Estudantes da rede pública de Nova Petrópolis/RS recebem kits da alimentação escolar.** 16 jul. 2020a. Disponível em: <<http://bit.ly/2ODmiLy>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. **FNDE libera R\$ 393,7 milhões para alimentação escolar.** 6 nov. 2020b. Disponível em: <<http://bit.ly/3lwMeUT>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

FIRMIANO, F. D. Quem lamenta os estragos se os frutos são prazeres: o bloco de poder agro do governo Bolsonaro. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 364-387, jun. 2020.

FRAGA, A. Venda de alimentos orgânicos dispara no Brasil mesmo em meio à pandemia. **Globo Rural**, 13 set. 2020. Disponível em: <<http://glo.bo/3rZoiMk>>. Acesso em 10 nov. 2020.

FUNDAJ – FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. **Desertificação atinge 13% do semiárido brasileiro e ameaça conservação da caatinga**. 29 ago. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/2P9KqVC>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Da lavoura às biotecnologias: a agricultura e indústria no sistema internacional**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 204p.

GRISA, C. Abastecimento, segurança alimentar e políticas públicas para a agricultura familiar no contexto da pandemia do novo coronavírus – Entrevista com Catia Grisa (UFRGS). **Revista IDEAS**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 1-19, jan./dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2QwVywU>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

GRISA, C.; PORTO, S. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2015. p. 155-180.

GUADAGNIN, J.; CABRAL, P. A agricultura familiar no Plano Safra 2020-2021. **Brasil de Fato**, São Paulo, 27 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/32SJQ2d>>. Acesso em: 15 out. 2020.

HARGRAVE, J.; PAULSEN, S. Economia verde e desenvolvimento sustentável. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, ano 9, n. 72, p. 25, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Anual**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

_____. IPCA sobe 0,24% em agosto. **Agência IBGE**, 9 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Qix2PQ>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. **Censo Agropecuário 2017**. Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra. [s.d.]a. Disponível em: <<https://is.gd/yffWb>>.

_____. **Pesquisa Agrícola Municipal (PAM)**. Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra. [s.d.]b. Disponível em: <<https://is.gd/lSpckr>>.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório de Gestão – Exercício 2019**. Brasília: Incra, 2019.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Desmatamento e covid-19 explodem em terras indígenas mais invadidas da Amazônia**. 1º set. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3tsjXwK>>. Acesso em 18 mar. 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 24, 2016.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 25, 2018.

_____. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. Brasília, n. 26, 2019a.

_____. O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. Nota de Política Social. Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3ez3k1h>>.

_____. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. Brasília, n. 27, 2020.

LAMEIRAS, M.; MORAES, M. Inflação. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 47, p. 1-9, 2020.

LIMA, S. K. *et al.* **Produção e consumo de produtos orgânicos no mundo e no Brasil.** Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2538).

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo:** do neolítico à crise contemporânea. Lisboa: Instituto Piaget, 2001. 520p.

MOTA, D. M.; SCHMITZ, H.; GUIMARÃES, J. F. Políticas públicas e estratégias de reprodução social: o PAA para mulheres no Nordeste e no Norte do Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 23, n. 2, p. 61-83, maio/ago. 2020.

NONNENBERG, M.; MARTINS, M.; CECHIN, A. O que está acontecendo com os preços do arroz no Brasil? **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 49, v. 4, p. 1-6, 2020.

ORGANIS – ASSOCIAÇÃO DE PROMOÇÃO DOS ORGÂNICOS. **Enquete sobre o consumo de produtos orgânicos.** Curitiba: Organix, set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3bZsXZh>>. Acesso em 10 nov. 2020.

OXFAM BRASIL. **O vírus da fome:** como o coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto. São Paulo: Oxfam Brasil, 2020.

PINHEIRO, S. **Agroecologia 7.0.** 6 ed. Porto Alegre: Juquira Candiru Satyagraha, 2018.

PINTO, A. E. S. Inflação da comida explode sob pandemia de coronavírus, mostra OCDE. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2RU565t>>. Acesso em: 20 out. 2020.

PLOEG, J. W.; SCHNEIDER, S. Rural development through the construction of new, nested, markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. **Journal of Peasant Studies**, London, v. 39, n. 1, p. 133-173, Jan. 2012.

PORTILHO, F.; CASTAÑEDAM, M.; CASTRO, I. R. R. A alimentação no contexto contemporâneo: consumo, ação política e sustentabilidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 99-106, 2011.

PREISS, P. *et al.* Os sistemas agroalimentares e crise covid-19: é possível um cenário mais justo e equitativo? *In:* SANTOS, R.; POCHMANN, M. (Orgs.). **Brasil pós-pandemia:** reflexões e propostas. São Paulo: Alexa Cultural, 2020. p. 235-260.

RAMBO, A. G.; POZZEBOM, L.; DENTZ, E. Circuitos curtos de comercialização e novos usos do território: considerações sobre o PNAE e as feiras livres. **Revista Grifos**, Chapecó, n. 46, p. 9-26, 2019.

RIBEIRO NETO, C. P. **Formação política do agronegócio**. 2018. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n. 1, p. 1-26, 2020.

SACCHET, S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do Auxílio Emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de agosto. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 48, p. 1-17, 2020.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Orgs.). **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 181-200.

VILARINO, C. Agroflorestas geram mais lucro que soja e gado na Amazônia. **Globo Rural**, 4 set. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3sQnkI5>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

VALADARES, A. *et al.* **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do covid-19**: uma abordagem das ações públicas emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 69).

VALENTE, R. Discurso contra fiscalização do Ibama é apologia ao crime, diz presidente do órgão. **Folha de S. Paulo**, 13 dez. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/3rZWw2m>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

WENZ JÚNIOR, V. J. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade? **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 89-113, 2020.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Covid-19 weekly epidemiological update**. Geneva: WHO, 29 Dec. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3gy07Sn>>.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Projetos de lei (PLs) apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal até outubro de 2020, sobre o tema da agricultura familiar no contexto de pandemia

Projetos	Finalidade	Situação
PL nº 735	Abono a feirantes e agricultores familiares em isolamento impossibilitados de comercializar sua produção.	Convertido na Lei nº 14.048.
PL nº 787	Auxílio Emergencial financeiro aos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais.	Apensado ao PL nº 735.
PL nº 886	Medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares.	Apensado ao nº PL 735.
PL nº 1.031	Renda Cidadã Emergencial para famílias em vulnerabilidade social.	Apensado ao PL nº 698.
PL nº 1.734	Seguro emergencial aos agricultores familiares em vulnerabilidade social e econômica.	Apensado ao PL nº 787.
PL nº 1.322	Medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares para mitigar os impactos socioeconômicos.	Apensado ao PL nº 886.
PL nº 1.336	Medidas emergenciais de amparo aos pescadores, aquicultores e marisqueiros.	Aguardando despacho da Câmara dos Deputados.
PL nº 1.481	Suspensão da cobrança de empréstimos de financiamento de imóveis rurais.	Aguardando despacho da Câmara dos Deputados.
PL nº 1.543	Autorização de prorrogação de dívidas dos agricultores familiares pelo período mínimo de doze meses em decorrência da pandemia.	Aguardando despacho do presidente da Câmara.
PL nº 1.556	Medidas emergenciais de assistência aos agricultores familiares.	Apensado ao PL nº 886.
PL nº 1.557	Auxílio Emergencial financeiro aos agricultores familiares.	Apensado ao PL nº 787.
PL nº 1.558	Incentivo emergencial para aquisição de produtos da agricultura familiar.	Apensado ao PL nº 886.
PL nº 1.663	Estende o Auxílio Emergencial para agricultores familiares que estão no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e agricultores que estão em municípios com calamidade por fatores climáticos.	Apensado ao PL nº 787.
PL nº 1.729	Medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares.	Apensado ao PL nº 886.
PL nº 1.784	Suspende reintegração de posse rural.	Apensado ao PL nº 1.684.
PL nº 1.842	Cria o Programa de Compra de Alimentos do Pequeno Agricultor (Procapa).	Apensado ao PL nº 1.558.
PL nº 2.044	Isenção de até seis meses da parcela de consumo de energia elétrica de pequenos agricultores destinada à atividade de irrigação e aquicultura durante o período da pandemia.	Aguardando despacho da Câmara dos Deputados.
PL nº 2.235	Cria o Fundo de Garantia Safra e institui o benefício Garantia Safra.	Encaminhado à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

(Continua)

(Continuação)

Projetos	Finalidade	Situação
PL nº 2.239	Prorroga validade dos contratos agrários enquanto durar o período de calamidade pública.	Aguardando despacho do presidente da Câmara. Sem apensados.
PL nº 2.265	Isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) para imóvel localizado em municípios que declararam estado de emergência ou calamidade pública homologado por autoridades competentes.	Aguardando designação de relator na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.
PL nº 2.887	Medidas emergenciais para pequenos e médios produtores e empreendedores	Apensado ao PL nº 886.
PL nº 3.102	Linha de crédito emergencial para refinanciamento de custeio e investimento contratados até 31 de dezembro de 2019.	Apensado ao PL nº 1.556
PL nº 3.220	Medidas emergenciais para o Plano Safra para os agricultores familiares prejudicados por problemas climáticos e por causa da pandemia do covid-19.	Apensado ao PL nº 735.
PL nº 3.367	Auxílio financeiro temporário. Recursos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	Apensado ao PL nº 1557.
PL nº 4.084	Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de telefones celulares e outros equipamentos eletrônicos adquiridos por extensionistas rurais, a serem usados para fazer uma estimativa dos efeitos da pandemia. Isenção vigente durante o período da pandemia.	Aguardando despacho pela Secretaria-Geral da Mesa.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL