

# DESENVOLVIMENTO RURAL

**POLÍTICAS SOCIAIS:** acompanhamento e análise



## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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**

Erik Alencar de Figueiredo

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

André Sampaio Zuvanov

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávio Lyrio Carneiro

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

João Maria de Oliveira

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Herton Ellery Araújo

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (substituto)**

José Eduardo Malta de Sá Brandão

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

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.

## **POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise**

### Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

#### **Conselho Editorial**

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

#### **Colaboradores**

Desenvolvimento rural	Alexandre Valadares
	Fábio Alves
	Lilian Bastian
	Sandro Pereira Silva

## DESENVOLVIMENTO RURAL<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo pretende abordar, na primeira parte da seção 2, *Fatos relevantes*, dois tópicos relacionados ao contexto – ainda vigente – da pandemia da covid-19. O primeiro deles diz respeito à errática trajetória dos projetos de lei que, desde o primeiro semestre de 2020, tentam assegurar aos agricultores familiares acesso ao Auxílio Emergencial e às políticas de apoio econômico e produtivo capazes de mitigar as perdas sofridas com o prolongamento da crise sanitária.

O segundo tópico, ainda atrelado ao tema da pandemia, sumariza os resultados de pesquisas recentes que apontam para o aumento da insegurança alimentar no país em 2020: os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2018 – anteriores, portanto, à pandemia – já indicavam um recrudescimento da fome na cidade e no campo; logo, os novos levantamentos, realizados na pandemia, encontraram um cenário com sinais de deterioração da segurança alimentar no país.

A seção 3, *Acompanhamento de políticas e programas*, debruça-se sobre três ações: o Programa Fomento Rural, o benefício Garantia-Safra e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Embora sem dispor de dados sobre elas que cubram o período da pandemia, a análise desenvolvida intenta oferecer um panorama recente dessas políticas que, como a primeira parte do capítulo mostra, tiveram papel importante na estruturação do auxílio financeiro destinado à agricultura familiar, a qual sofreu perdas econômicas e produtivas com a covid-19.

As considerações finais do capítulo, apresentadas na seção 4, além da recapitulação dos pontos destacados ao longo das seções, apresentam algumas reflexões sobre os danos socioeconômicos causados pelo modelo agrícola dominante no país, que tem, na expansão horizontal sobre um estoque de terras baratas e disponíveis, um de seus principais motores.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/desenvolvimentorural>

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 O Auxílio Emergencial aos agricultores familiares no contexto da covid-19

A crise provocada pela pandemia do novo coronavírus prejudicou a produção, a comercialização e a distribuição dos alimentos oriundos da agricultura familiar, agravando as condições de vida dos agricultores, que, tanto do ponto de vista dos rendimentos quanto do ponto de vista da própria segurança alimentar, já registravam uma estagnação com viés de piora. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019, por exemplo, apontam que, entre 2016 e 2019, a renda domiciliar *per capita* dos domicílios rurais cresceu apenas 3,00% (de R\$ 676,36 para R\$ 695,02);<sup>2</sup> por sua vez, entre 2018 e 2019, o crescimento foi de apenas 0,15%. Nas regiões Nordeste e Norte, que, juntas, concentram em torno de 62% da população rural do país, as famílias rurais tiveram queda, em valores reais, de seu rendimento domiciliar *per capita* entre 2016 e 2019: de R\$ 445,90 para R\$ 438,21, no Nordeste; e de R\$ 545,93 para R\$ 539,70, no Norte. A título de comparação, entre as famílias urbanas, o rendimento domiciliar *per capita* entre 2016 e 2019 cresceu quase 8% (de R\$ 1.341,96 para R\$ 1.446,40) e registrou uma variação positiva (ainda que muito baixa) em todas as regiões. No que diz respeito à segurança alimentar, embora a deterioração dos indicadores tenha atingido domicílios rurais e urbanos, como se verá na seção seguinte, a situação nos rurais em 2018 era mais severa: apenas pouco mais da metade destes (53,6%) estava em situação de segurança alimentar em 2018 (contra 64,9% dos urbanos), e a insegurança alimentar grave atingia 7% das famílias.<sup>3</sup>

De modo geral, as perdas sofridas pelos agricultores familiares ao longo da crise sanitária – que agravou uma crise econômica já instalada – decorreram do fechamento de alguns canais de comercialização, com a interrupção das feiras livres enquanto durou a proibição das atividades que causavam aglomeração, com o cancelamento da compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, uma consequência da suspensão das aulas presenciais, e com o arrefecimento de outros mercados em função das medidas de isolamento. Dito de outra maneira, a ideia de prover aos produtores familiares um auxílio específico transcendia a estagnação ou deterioração de suas condições econômicas anteriores à covid-19 e se voltava sobretudo às perspectivas de perdas e incertezas que a pandemia colocava. Uma vez que, no grupamento socioeconômico da agricultura familiar, as unidades produtivas e os domicílios familiares frequentemente se sobrepõem, as propostas de auxílio destinadas a atender esse público envolviam, mais que a garantia de uma renda de sobrevivência, um apoio à preservação de sua capacidade econômica. Conquanto o pagamento do Auxílio Emergencial tenha promovido uma ampla transferência de

2. Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para preços médios de 2020.

3. Dados da POF 2017-2018.

recursos à economia de pequenos municípios – abrangendo, portanto, suas áreas rurais – e sustentado, potencialmente, a demanda das famílias por alimentos, a fragilidade estrutural que caracteriza grande parte da produção agrícola familiar e as dificuldades de acesso a mercados nem sempre permitiram à produção familiar alcançar as redes varejistas que seguiram abertas na pandemia. Além disso, a atividade agrícola demanda recursos em fluxo contínuo para manter o ciclo de suas atividades, e as vendas diretas ao consumidor têm um papel importante nessa dinâmica.

Por essas razões, no início de 2020, um conjunto de organizações em defesa da segurança alimentar e nutricional e de instituições representativas dos agricultores familiares formulou um rol de demandas ao governo com intuito de mitigar os efeitos da crise pandêmica sobre esta categoria produtiva (Valadares *et al.*, 2020). Como parte desse processo, o Projeto de Lei (PL) nº 735/2020 foi apresentado ao plenário da Câmara dos Deputados em 18 de março de 2020 e aprovado em 20 de julho de 2020. Aprovado em seguida no Senado (em 5 de agosto de 2020), o PL sofreu, porém, uma série de vetos pelo presidente da República antes de ser convertido na Lei nº 14.048/2020, a Lei Assis Carvalho.

Em linhas gerais, como medida de apoio econômico aos agricultores, o PL nº 735/2020 previa a transferência de R\$ 3 mil (e do dobro para mulheres provedoras de domicílios monoparentais), divididos em cinco parcelas de R\$ 600,00, aos produtores familiares não atendidos pelo auxílio emergencial concedido pela Lei nº 13.982/2020, a fim de assegurar sua subsistência familiar e manter as atividades produtivas.<sup>4</sup> Em princípio, a não contemplação dos produtores familiares na regra geral do Auxílio Emergencial se deveu a duas razões: em primeiro lugar, à inexistência, na lei, de uma menção específica, entre os beneficiários, a trabalhadores em regime de economia familiar, embora em tese nada obstasse que os produtores familiares pudessem acessar o benefício como trabalhadores informais ou autônomos; e, em segundo lugar, ao receio, por parte dos produtores familiares, de que a solicitação do auxílio implicasse a descaracterização de sua condição de segurados especiais da Previdência.<sup>5</sup> Além disso, o PL nº 735/2020 não se limitava a garantir acesso específico dos produtores familiares ao Auxílio Emergencial, mas criava um conjunto de medidas que incidiam sobre outros fatores da atividade agrícola familiar, como o Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural, destinado à estruturação produtiva de agricultores familiares em situação de pobreza e extrema pobreza, com mediação de serviços de assistência técnica e extensão rural e com transferência

4. As condições de acesso ao benefício eram: ser maior de 18 anos, não ter emprego formal ativo, não ser titular de benefício previdenciário ou assistencial (exceto o Bolsa Família) ou de seguro-desemprego (exceto o seguro defeso) e ter renda familiar mensal *per capita* inferior a 0,5 salário mínimo (SM) ou renda familiar mensal total de até 3 SMs e não ter recebido em 2018 rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70.

5. Para mais informações a respeito, ver o capítulo de desenvolvimento rural na edição 28 deste periódico (Valadares *et al.*, 2021).

de R\$ 2,5 mil por família.<sup>6</sup> O PL também previa a concessão do Garantia-Safra aos agricultores familiares aptos a receberem o benefício, mediante apresentação de laudo de vistoria municipal comprobatório da perda de safra em virtude da crise sanitária. O PL autorizava ainda o Conselho Monetário Nacional (CMN) a criar linhas de crédito no âmbito do Pronaf, no valor de até R\$ 10 mil, voltadas a agricultores familiares com renda familiar mensal de até 3 SMs,<sup>7</sup> e instituiu o Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar (PAE-AF), para apoiar aqueles que não tivessem realizado operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no último biênio. Operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o PAE-AF adquiriria alimentos produzidos pela agricultura familiar – no valor máximo anual de R\$ 4 mil por unidade produtiva – para doação simultânea a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional ou entidades socioassistenciais.<sup>8</sup>

Do ponto de vista da segurança financeira dos agricultores familiares, o PL autorizava a prorrogação do vencimento das parcelas<sup>9</sup> do crédito do Pronaf contratado pelos produtores e suas cooperativas, cujas condições econômicas tinham sido afetadas pela pandemia, e, nos mesmos termos, a prorrogação do vencimento das parcelas relativas a operações de crédito no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O PL também permitia a concessão de descontos para a liquidação de dívidas originárias de operações de crédito rural inscritas em dívida ativa da União e das dívidas contraídas no âmbito do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra).

As razões listadas no Veto nº 46/2020 para a supressão dos artigos da lei referentes aos pontos citados remetiam, quase todas, à possibilidade de enquadramento dos agricultores familiares como *trabalhadores informais* nos termos da Lei nº 13.982/2020, o que os habilitaria a acessar o Auxílio Emergencial. Outro argumento listado entre os motivos de veto aludia à ausência, no PL, de estimativa do impacto orçamentário e financeiro<sup>10</sup> das medidas propostas. Esta última justificativa foi utilizada, sobretudo, para vetar o Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural, a concessão do Garantia-Safra,<sup>11</sup> a criação de linhas

6. Contemplando com valores maiores mulheres provedoras de famílias monoparentais (R\$ 3 mil) e projetos voltados à implementação de cisternas e de tecnologias de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos (R\$ 3,5 mil).

7. Com prazo de vencimento não inferior a dez anos, incluídos cinco anos de carência, e com risco das operações assumido pelos fundos constitucionais, nas operações contratadas com recursos desses fundos, e pela União, nos financiamentos subvencionados na forma de equalização de taxas.

8. A execução do PAE-AF contaria com recursos orçamentários destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da crise da covid-19.

9. Prorrogação por um ano do vencimento das parcelas vencidas ou vincendas a partir de 1º de janeiro de 2020 e até o fim do estado de calamidade pública decorrente da pandemia. Os valores prorrogados seriam subvencionados na forma de equalização de taxas, de que trata a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

10. A necessidade de especificar o impacto orçamentário e financeiro de um PL consta no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (Brasil, 1988b): “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

11. Lei nº 10.420/2002.

de crédito em favor de agricultores mais empobrecidos e o PAE-AF. A mesma ressalva negativa foi mencionada contra a concessão de rebates e descontos para liquidação e repactuação das dívidas de crédito rural. Especificamente contra o Garantia-Safra, uma das justificativas adicionais do veto apontou que a exigência de laudo de vistoria ensejaria prejuízos aos agricultores familiares que aderiram ao programa na safra 2019/2020, quando o requisito não existia, e, ademais, dificultaria o acesso ao benefício por parte dos produtores em municípios onde a colheita já teria ocorrido. Por fim, a abertura de nova linha de crédito poderia importar descumprimento da Regra de Ouro (Brasil, 1988a, art. 167, inciso III).<sup>12</sup> Outras justificativas do veto destacam que o Ministério do Desenvolvimento Regional proporia linhas emergenciais do Pronaf com recursos dos fundos constitucionais, mas o Manual de Crédito Rural (MCR), na seção referente às normas transitórias adotadas para o Pronaf na safra 2020/2021, não traz nenhuma indicação nesse sentido.<sup>13</sup> Das medidas propostas no PL nº 735/2020, o presidente da República sancionou apenas a quitação de parcelas do Cédula de Produto Rural (CPR) no âmbito do PAA para agricultores que tiveram a comercialização da produção prejudicada devido à pandemia.

O Congresso Nacional, em seção conjunta realizada em 17 de março de 2021, decidiu manter os vetos ao PL nº 735/2020, após acordo entre os líderes para que outro PL similar fosse aprovado (Amaral, 2021), dadas a continuidade da crise sanitária e a piora da situação enfrentada pelos agricultores familiares. Alguns canais de escoamento da produção seguiam paralisados, especialmente as feiras e compras institucionais, reduzidas drasticamente com a manutenção do fechamento de escolas públicas. Os dados de alimentação escolar na pandemia revelaram uma situação grave. Pesquisa realizada pelo Observatório da Alimentação Escolar (OAE) com novecentos estudantes maiores de 12 anos da rede pública de ensino de 215 municípios, em 26 estados e no Distrito Federal, entre junho e julho de 2021, mostrou que, durante a pandemia, 23% deles não receberam apoio da escola para a alimentação (OAE, 2021). Além disso, observou-se redução da qualidade nutricional dos alimentos distribuídos por *kit*. Enquanto 66% das refeições servidas nas escolas ofertavam legumes e verduras, nos *kits* esse percentual caiu para 29%. O mesmo aconteceu para frutas e sucos *in natura*: presentes em 59% das refeições da escola, eles constavam em apenas 19% dos *kits*. Parte da diminuição da presença desses itens nos *kits* da alimentação escolar pode ser explicada pela redução e interrupção da aquisição da agricultura familiar. Segundo a OAE, uma cooperativa de Montes Claros/

12. A Regra de Ouro veda que as operações de crédito ultrapassem as despesas de capital, exceto aquelas autorizadas por meio de créditos suplementares aprovados pelo Poder Legislativo.

13. Conforme a Resolução nº 4.810/2020 do Manual de Crédito Rural do Banco Central, foram adotadas algumas medidas que estenderam prazos, ampliaram e facilitaram meios de serem comprovadas situações inerentes e condicionantes à contratação do crédito rural, mas não há menção à criação de novas linhas.

MG perdeu entre 30 t e 40 t de polpas de frutas que seriam entregues ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cujas chamadas públicas não foram executadas durante a pandemia.<sup>14</sup>

A continuidade da crise vivenciada pelos agricultores familiares em 2021 deu, então, ensejo à criação do PL nº 823/2021, apresentado na Câmara dos Deputados em 10 de março de 2021, antes mesmo da sessão conjunta que acatou o veto ao PL anterior. O PL nº 823/2021 também previu a destinação aos agricultores familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza de um Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural em valores que variam de R\$ 2,5 mil a R\$ 3,5 mil, além de outras medidas contidas no PL anterior, como mostra o quadro 1.

#### QUADRO 1

##### Diferenças e semelhanças entre os PLs nºs 735/2020 e 823/2021

	PL nº 735/2020	PL nº 823/2021
Vigência	Dada pelo Decreto nº 6/2020 e prorrogações	Até 31/12/2022
Medidas de apoio aos agricultores	Auxílio Emergencial aos agricultores	-
	Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural	Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural
	Concessão automática do Garantia-Safra mediante laudo	Concessão automática do Garantia-Safra mediante laudo
	Linhas alternativas de crédito no âmbito do Pronaf	Linhas alternativas de crédito no âmbito do Pronaf
	PAE-AF	PAE-AF
Segurança financeira e produtiva	Quitação de parcelas do CPR no âmbito do PAA	-
	Prorrogação de um ano após a última parcela de crédito rural das parcelas vencidas em 2020.	Prorrogação de um ano após a última parcela de crédito rural das parcelas vencidas entre 2020 e 2022.
	Concessão de rebates e descontos para a liquidação, a repactuação das dívidas de crédito rural, aos agricultores familiares nos âmbitos do FNO e do FNE e nos âmbitos do Banco da Terra e do Acordo de Empréstimo 4.147-BR, prorrogando prazos da Lei nº 13.340/2016 e da Lei nº 13.606/2018 até 30 de dezembro de 2021.	Concessão de rebates e descontos para a liquidação, a repactuação das dívidas de crédito rural, aos agricultores familiares nos âmbitos do FNO e do FNE e nos âmbitos do Banco da Terra e do Acordo de Empréstimo 4.147-BR, prorrogando prazos da Lei nº 13.340/2016 e da Lei nº 13.606/2018 até 30 de dezembro de 2022.

Elaboração dos autores.

Obs.: FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte; FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.

A principal diferença entre os PLs é a ausência, no segundo, de menção ao Auxílio Emergencial para os agricultores familiares. Diferentemente de 2020, quando o auxílio pôde ser solicitado até 2 de julho do mesmo ano, em 2021 o governo utilizou o cadastro de beneficiários elegíveis de dezembro de 2020 para

14. Outra pesquisa encomendada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), realizada em maio de 2021, apurou que 41% das famílias que recebiam até 1 SM e possuíam residentes crianças ou adolescentes de até 18 anos não continuaram recebendo alimentação das escolas durante o período em que estas estavam fechadas (UNICEF, 2021). A subseção 2.2 abordará outras pesquisas que mediram a deterioração da segurança alimentar na pandemia.

apurar os potenciais recebedores.<sup>15</sup> Outra diferença importante é que o PL de 2020 autorizava a CMN a criar linhas de crédito do Pronaf com juros de 1% ao ano (a.a.) (0,5%, no caso para mulheres), ao passo que o PL de 2021 diz que o CMN criará essas linhas a juros de 0% a.a. Além disso, as linhas no PL de 2020 atenderiam a agricultores com renda familiar de até 3 SMs, enquanto no PL de 2021 essas linhas se destinariam a todos os agricultores familiares e pequenos produtores de leite. Por fim, o PAE-AF, que no PL de 2020 seria destinado apenas a agricultores familiares que não tivessem acessado o PAA nos dois anos anteriores, é expansível a todos os produtores pelo PL 2021, e os valores a serem adquiridos em produtos da agricultura familiar sobem de R\$ 4 mil para R\$ 6 mil anuais por unidade familiar.<sup>16</sup>

O PL nº 823/2021 foi analisado em regime de urgência em ambas as casas legislativas e aprovado com texto substitutivo na Câmara dos Deputados em 8 de junho de 2021, após passar pelas comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, de Finanças e de Constituição, de Justiça e de Cidadania. No Senado, foi aprovado em 25 de agosto de 2021.<sup>17</sup> Organizações representativas dos agricultores familiares pressionaram o governo pela sanção presidencial. Em 13 de setembro de 2021, a Coalizão Contra a Fome, composta por 27 organizações sociais, ambientais e movimentos sindicais do campo, da cidade, das águas e das florestas, divulgou uma carta<sup>18</sup> enviada para deputados, senadores, prefeitos e vereadores cobrando do presidente da República a aprovação do PL nº 823/2021. Segundo a carta, desde o início da pandemia, são aguardadas ações públicas para o principal segmento produtor de alimentos do Brasil. O aumento do preço dos alimentos, agravado pelos baixos estoques públicos em 2020, como apontado em Valadares *et al.* (2021), atingiu mais intensamente as camadas mais pobres da população (Lameiras, 2021). No entanto, apesar das evidências de agudização de crise, o presidente da República vetou integralmente o normativo. As razões expostas no Veto nº 51/2021, de 17 de setembro de 2021, ao PL nº 823/2021 são semelhantes às já discutidas anteriormente e remetem à contrariedade ao interesse público e à inconstitucionalidade do dispositivo, decorrente da ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro das medidas (Brasil, 2020, art. 125). Adicionalmente, o veto citou que o Fomento Emergencial de Inclusão

15. Definidas na Medida Provisória (MP) nº 1.039, de 18 de março de 2021, e no Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021. Houve uma redução de 26,5% no número de beneficiários do Auxílio Emergencial. Em abril de 2020, eram 68 milhões e, em abril de 2021, 39,1 milhões. *Entre esses beneficiários, não foi possível identificar quantos eram agricultores familiares.* Disponível em: <<https://bit.ly/3Nzshdl>>.

16. Além de subir de R\$ 5 mil para R\$ 7 mil anuais por unidade se a beneficiária for mulher agricultora, podendo a aquisição ser feita por cooperativa, em volumes financeiros que respeitam os limites individuais.

17. A aprovação em ambas as casas foi em votação simbólica, que ocorre quando há acordo entre as bancadas partidárias.

18. O título da carta era *Pela sanção presidencial na íntegra do PL nº 823/2021 para a produção de alimentos e contra a fome!* Disponível em: <<https://bit.ly/38yX7TJ>>.

Produtiva Rural<sup>19</sup> e o Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar se sobreporiam às ações dos programas Alimenta Brasil e Fomento às Atividades Produtivas Rurais, previstos na MP nº 1.061/2021, que será discutida mais adiante.

Apenas em 17 de dezembro de 2021, o Congresso Nacional derrubou parte dos vetos presidenciais ao PL nº 823, e o normativo foi publicado na forma da Lei nº 14.275/2021. Com isso, foi autorizado o pagamento do Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural em favor dos agricultores familiares em situação de pobreza ou pobreza extrema que implantarem um projeto simplificado de estruturação produtiva – com instalação de fossas sépticas, cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo e produção de alimentos –, a ser elaborado por entidades de assistência técnica e extensão rural – Ater (Brasil, 2021d, art. 2º, §§ 1º a 3º).<sup>20</sup> O valor do fomento transferido a cada família, em parcela única, é de R\$ 2,5 mil – de R\$ 3 mil se destinado à mulher agricultora familiar e com limite de R\$ 3,5 mil, a depender dos projetos implementados. A lei institui ainda a concessão automática do Garantia-Safra, até 31 de dezembro de 2022, a todos os produtores familiares com renda mensal de até 1,5 SM respaldados por laudo técnico de vistoria da prefeitura, atestando a perda de 50% ou mais da safra no município.<sup>21</sup>

O dispositivo também permitiu ao CMN criar linhas de crédito, a taxa de juros de 0% a.a. – financiadas e subvencionadas pelos fundos constitucionais e pela União –,<sup>22</sup> em favor de agricultores familiares e pequenos produtores de leite que apresentem projetos produtivos elaborados por entidades de Ater. Além disso, a lei deu efetividade ao PAE-AF, por meio do qual a Conab comprará, no limite de até R\$ 6 mil por unidade familiar,<sup>23</sup> alimentos dos produtores familiares para posterior doação a pessoas em situação de insegurança alimentar, entidades socioassistenciais ou governamentais. A execução do PAE-AF será custeada pelo orçamento destinado ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da covid-19 (Brasil, 2021d, art. 7º, § 10). A lei autoriza ainda a prorrogação, para um ano após a última prestação, do vencimento das parcelas vencidas ou vincendas

19. De acordo com a carta da Coalização Contra a Fome, a estimativa do impacto orçamentário para o Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural do PL nº 823/2021 alcançava aproximadamente R\$ 500 milhões. Segundo as organizações sociais, entre as que assinaram a carta *Pela sanção presidencial na íntegra do PL nº 823/2021 para a produção de alimentos e contra a fome*, o aumento de arrecadação do governo federal – um total de R\$ 881,9 bilhões – no primeiro semestre de 2021 seria suficiente para custear o fomento produtivo sugerido no PL (Repúdio..., 2021; Bolsonaro..., 2021).

20. O § 4º complementa: “A Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) remunerará, com recursos federais, as entidades de Ater, no valor de R\$ 100,00 (cem reais), pelos serviços previstos neste artigo” (Brasil, 2021d, art. 2º).

21. A lei não especifica se essa perda seria decorrente da crise econômica causada pela covid-19 ou, nos termos convencionais do programa, de seca ou excesso de chuvas.

22. As parcelas poderão ser pagas em até dez anos, com cinco de carência, e as linhas de crédito contarão com bônus de adimplência de R\$ 300, mais bônus adicional de adimplência de 20% nos contratos firmados por mulheres trabalhadoras rurais.

23. Ou de até R\$ 7 mil por família, no caso de o beneficiário ser mulher agricultora. Caso a aquisição seja feita de cooperativa, os limites individuais serão multiplicados pelo total de cooperados ativos.

até dezembro de 2022, relativas às operações do Pronaf e do Programa Nacional de Crédito Fundiário, sem prejuízo de novas contratações, e permite que instituições financeiras operadoras flexibilizem as garantias exigidas para a concessão de créditos de custeio e investimento a produtores de leite, “incluída a possibilidade de utilizar o leite ou seus animais de produção como garantia do financiamento” (Brasil, 2021d, art. 10). Por fim, a lei autoriza a concessão de descontos sobre débitos de operações de crédito rural inscritos em dívida ativa da União. O prazo para a consecução de todo o conjunto de medidas previstas na Lei nº 14.275/2021 se encerra em 31 de dezembro de 2022.

Como foi visto, uma das razões presentes nos vetos presidenciais alegava que os dispositivos contidos nos PLs se sobrepunham ou conflitavam com medidas em implementação no âmbito do governo federal, como a MP nº 1.061, de 9 de agosto 2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. A lei prevê a concessão de um auxílio de inclusão produtiva rural, como “incentivo à produção, doação e consumo de alimentos saudáveis” (Brasil, 2021e), a agricultores familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e beneficiários de alguma modalidade de transferência do Auxílio Brasil.<sup>24</sup> O Auxílio de Inclusão Produtiva Rural terá duração máxima de 36 meses; após o primeiro ano do pagamento do auxílio mensal, sua continuidade será condicionada à doação de alimentos produzidos pela família beneficiária, em valor correspondente a uma parte do valor anual do auxílio recebido, para famílias em situação de vulnerabilidade social atendidas pela rede educacional e socioassistencial.<sup>25</sup> Além de ter o benefício prorrogado, a família beneficiária do auxílio produtivo rural poderá ter o valor do benefício elevado no segundo ano se as doações de alimentos realizadas no primeiro superarem o valor inicial previsto. Embora a lei estipule que os beneficiários do auxílio de inclusão produtiva terão prioridade “nas ações de Ater promovidas pelo poder público” (Brasil, 2021e, art. 16, § 9º), é plausível presumir que famílias em extrema pobreza poderão encontrar sérias dificuldades para, após um ano de recebimento do auxílio, já produzir alimentos para doação, razão pela qual a lei prevê que a doação seja dispensada, caso comprometa a segurança alimentar do beneficiário do auxílio. Ademais, para muitas famílias que ocupam áreas degradadas ou inadequadas ao trabalho agrícola, um incentivo financeiro pode não ser objetivamente suficiente para a estruturação produtiva de suas atividades.

24. Benefício Primeira Infância, Benefício de Composição Familiar, Benefício de Superação da Extrema Pobreza e Benefício Compensatório de Transição.

25. Tanto o valor do benefício mensal como a proporção do valor anual total dele a ser convertida em doação de alimentos produzidos pela família beneficiária dependem de posterior regulamentação pelo grupo gestor do Alimenta Brasil, ainda a ser constituído (Brasil, 2021e, art. 16, §§ 1º a 4º).

O Programa Alimenta Brasil, instituído pelo art. 30 da Lei nº 14.284/2021, visa, a princípio, substituir o PAA, elegendo como beneficiários os agricultores familiares (segundo a Lei nº 11.326/2006) e suas cooperativas, com prioridade dada aos inscritos no Cadastro Único e no Auxílio Inclusão Produtiva Rural. A execução do Programa Alimenta Brasil obedeceria às mesmas modalidades praticadas no PAA – compra com doação simultânea, compra direta, incentivo à produção e ao consumo de leite, apoio à formação de estoques e compra institucional –,<sup>26</sup> mas os limites de compra por agricultor fornecedor para cada modalidade ainda deverão ser estipulados em regulamento. Os preços dos produtos orgânicos e agroecológicos, de acordo com a MP nº 1.061, de 9 de agosto 2021, poderão ter acréscimo de até 30% no preço unitário, a exemplo também do que acontece no PAA.

Outras iniciativas relativas à garantia de renda e condições de produção da agricultura familiar tramitavam na Câmara dos Deputados paralelamente ao PL nº 823/2021. Contudo, com o avanço deste último, elas parecem ter perdido força. O quadro 2 traz essa informação.

#### QUADRO 2

#### Outras ações legislativas de mitigação dos impactos da pandemia sobre a agricultura familiar

Projeto de lei	Ementa	Situação em dezembro de 2021
PL nº 26, de 3 de fevereiro de 2021	Cota compensatória do Auxílio Emergencial de 2020.	Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.
PL nº 944, de 17 de março de 2021	Suspende pagamento dos empréstimos das parcelas do Pronaf até o término do estado de calamidade pública.	Aguardando parecer do relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).
PL nº 1.833, de 18 de maio de 2021	Suspensão de despejos, imissões, reintegrações de posse, desocupações e remoções forçadas de imóveis públicos ou privados rurais.	Apensado ao PL nº 1.975/2020, que foi arquivado.

Fontes: Brasil (2021a; 2021b; 2021c).  
Elaboração dos autores.

Por fim, cabe fazer referência a algumas resoluções do CMN no período que envolvem questões atinentes à agricultura familiar. As resoluções nºs 4.890 e 4.896, ambas de 26 de fevereiro de 2021, propõem: a primeira, medidas de apoio à bovinocultura de leite, com ampliação do crédito destinado à retenção de matrizes e financiamento para garantia de preços ao produtor em favor das indústrias e cooperativas do setor; e, a segunda, um acréscimo de 2% aos recursos empregados pelas instituições bancárias para o investimento no Pronaf, com expansão do prazo de reembolso de crédito para agroindústrias familiares – de 12 para 24 meses, nas operações contratadas até 30 de junho de 2021. A Resolução nº 4.900, de 25 de março de 2021, versando sobre instrumentos especiais da

26. Apenas o PAA Sementes não teria uma modalidade correspondente no Programa Alimenta Brasil.

política agrícola, fortalece a política de preços mínimos definidos pela Conab para cooperativas de beneficiamento e oferta de crédito rural para produção de sementes e mudas. Por último, a Resolução nº 4.914, de 22 de junho de 2021, elevou os limites de endividamento por mutuário para investimento e custeio de algumas das linhas do Pronaf, definiu o novo limite de renda bruta familiar de enquadramento no programa, diminuiu a porcentagem a ser destinada a serviços de Ater e incluiu na linha do Pronaf Bioeconomia projetos de sistemas agroflorestais e de produção de bioinsumos e biofertilizantes. Tais resoluções, em suma, vão na direção de garantir preços e expandir limites de crédito contratados para a agricultura familiar.

Resta ainda assinalar que a preocupação do governo federal com o vencimento dos contratos do crédito rural antes do final do ano agrícola 2020/2021 determinou ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) lançar, em outubro de 2021, uma linha de crédito para custeio a juros de mercado de R\$ 500 milhões para beneficiários do Pronaf e do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural – Pronamp (Couto, 2021). Como parte desse esforço, a MP nº 1.057, de 6 de julho de 2021, já tinha criado o Programa de Estímulo ao Crédito, destinado a produtores rurais, cuja contratação poderia ocorrer até o final de 2021. Cumpre notar que políticas de crédito desse tipo podem atrelar os agricultores familiares a contratos com juros correntes sem subsídios públicos, com risco de endividamento e, a depender das garantias dadas, de perda da terra. Seria desastroso se os agricultores familiares vulnerabilizados durante a pandemia só pudessem encontrar, como saída para a escassez de recursos, o acesso ao crédito nessas condições. A subseção 2.2, tratando dos sinais de crescimento da insegurança alimentar no país, traz alguns indícios dessa provável vulnerabilização das condições de vida que a pandemia acarretou aos agricultores familiares de modo geral.

## **2.2 A insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19**

Os dados da POF 2017-2018 recentemente publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostraram que, depois de uma trajetória de superação da insegurança alimentar nas edições entre 2004 e 2013 da pesquisa, tanto para as famílias rurais como para as urbanas os dados sofreram uma reversão de tendência, e sinais de ameaça de retorno da fome tornaram a aparecer. Os dados de segurança alimentar, nas duas situações de domicílio, retrocederam a patamares inferiores a 2004.<sup>27</sup> No rural, em 2018, apenas 53,6% dos domicílios estavam em situação de segurança alimentar, contra 56,2%, em 2004; em 2013, a proporção de domicílios rurais em segurança alimentar chegou a 64,7%. Quanto aos urbanos, verificou-se uma variação negativa parecida: em 2018,

---

27. Para uma análise mais completa, ver Valadares (2022).

64,9% dos domicílios citadinos registravam situação de segurança alimentar, índice inferior ao observado em 2004 (66,7%) e bastante abaixo do encontrado em 2013 (79,5%).

Esses dados correspondem ao quadro anterior à pandemia. Ao longo desta, um conjunto de estudos, levados a campo por diferentes instituições, apurou números preocupantes sobre o impacto da crise da covid-19 sobre a segurança alimentar dos brasileiros.

A pesquisa *Insegurança alimentar e covid-19 no Brasil*, elaborada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), realizou, em dezembro de 2020, 2.180 entrevistas domiciliares – 1.662 em área urbana e 518 em área rural –, em 128 municípios de todos os estados e do Distrito Federal, e revelou uma proporção expressiva de domicílios com algum grau superior de insegurança alimentar (Rede Penssan, 2021). Usando a metodologia da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia),<sup>28</sup> o relatório apontou que 55,2% dos domicílios do país – 54,4% no urbano e 60,0% no rural – apresentavam algum grau de insegurança alimentar no último trimestre de 2020.<sup>29</sup> A insegurança alimentar grave atingia 9% dos domicílios do país e 12% dos domicílios das áreas rurais, onde estava relacionada especificamente ao não acesso à água. Além disso, a pesquisa apontou que a insegurança alimentar tem maior incidência nos domicílios com renda *per capita* inferior a um quarto de SM, entre os quais chegou a 85% (em geral) – mesmo com o período de coleta abrangendo os meses de pagamento do Auxílio Emergencial –, e naqueles em que a pessoa de referência exerce ocupação informal ou está desempregada, entre os quais a insegurança alimentar grave chegou, respectivamente, a 16% e a 22%.<sup>30</sup>

28. A pesquisa adotou, como parâmetro, as oito primeiras questões da Ebia: i) Os(as) moradores(as) deste domicílio tiveram a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?; ii) Os alimentos acabaram antes que tivessem dinheiro para comprar mais comida?; iii) Os(as) moradores(as) deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?; iv) Os(as) moradores(as) deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham, porque o dinheiro acabou?; v) Algum(a) morador(a) de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?; vi) Algum(a) morador(a) de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, comeu menos do que achou que devia, porque não havia dinheiro para comprar comida?; vii) Algum(a) morador(a) de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?; e viii) Algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida? Os resultados são ranqueados conforme o número de respostas afirmativas a quaisquer dessas questões: 0 resposta afirmativa corresponde à situação de segurança alimentar; 1 a 3 correspondem à insegurança alimentar leve; 4 e 5, à insegurança alimentar moderada; 6 a 8, à insegurança alimentar grave. Disponível em: <<https://bit.ly/3DxDOWz>>.

29. A metodologia da pesquisa envolveu uma amostra probabilística considerando as cinco regiões e agrupando Sul e Sudeste. As entrevistas presenciais foram realizadas em 287 setores censitários (com oito domicílios por setor, aproximadamente). O intervalo de confiança da pesquisa é de 95%, com margem de erro de 2,1 pontos percentuais (p.p.). As questões remetiam aos três meses anteriores à pesquisa e foram enquadradas na Ebia, o mesmo método usado nas PNADs 2004, 2009, 2013 e na POF 2017-2018. Para mais detalhes acerca dessa metodologia, ver Valadares (2022, p. 12).

30. A questão sobre emprego remetia aos doze meses anteriores à pesquisa.

Outra pesquisa, intitulada *Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil* (Galindo *et al.*, 2021), coordenada pelo grupo de pesquisa Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia e realizada por telefone entre novembro e dezembro de 2020, indicou dados igualmente preocupantes em relação à segurança alimentar no período da pandemia. Entrevistando 2.004 pessoas em 733 municípios<sup>31</sup> e usando a metodologia da Ebia, a pesquisa levantou que 59,4% dos domicílios apresentavam algum grau de insegurança alimentar na pandemia e que, em 15% do total, a insegurança alimentar era de tipo grave. Os estados de segurança alimentar registrados entre residentes urbanos e rurais foram de 44,3% e (apenas) 28,1%, respectivamente. Uma possível explicação para a diferença entre esses resultados e os da pesquisa da Rede Penssan estaria no fato de que a captação por ligação telefônica permitiria chegar a mais domicílios do interior rural do país, menos acessíveis (até pelos custos de deslocamento) a uma pesquisa presencial.

Uma terceira pesquisa, *Impactos primários e secundários da covid-19 em crianças e adolescentes: 3ª rodada*, contratada pelo UNICEF (2021) e realizada em maio de 2021 pela Inteligência em Pesquisa e Consultoria (Ipec) com 1.516 entrevistas por telefone,<sup>32</sup> mas sem estratificação para rural e urbano, apurou que 17% da população brasileira residiam em domicílios onde algum membro deixou de comer (ocasionalmente, nos três meses anteriores) por falta de dinheiro para comprar alimentos. Para 13% destes domicílios, alguma criança ou adolescente havia deixado de comer por falta de dinheiro para comprar mais alimentos.

Não obstante os limites metodológicos em que foram realizadas, essas pesquisas apontam que a pandemia agravou a situação de insegurança alimentar. As medidas de mitigação implantadas pelo governo, como o Auxílio Emergencial, não foram suficientes para reverter esse processo. Se os dados da última POF (2017-2018) já indicavam que a crise econômica, o aumento do desemprego e, no rural, a retração relativa da renda do trabalho na composição dos rendimentos das famílias estavam associados ao aumento da incidência da insegurança alimentar na população (do campo e da cidade), os levantamentos sintetizados nesta seção parecem reforçar que a crise sanitária pode ter acentuado dramaticamente o risco de o país se ver, outra vez, ameaçado pelo fantasma da fome.

### 3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

As medidas de isolamento social e restrição de circulação necessárias para conter o avanço do vírus da covid-19 evidenciaram as distorções de um modelo agrícola voltado à exportação e suscetível às oscilações internacionais dos preços de seus

31. A metodologia afirma a representatividade da amostra em relação à população. O intervalo de confiança foi de 95% e a margem de erro de 2,19 p.p. A amostra foi estratificada por sexo, faixa etária, escolaridade e regiões.

32. As entrevistas selecionadas na amostra obedeceram a cotas de idade, sexo, escolaridade, ocupação e região, com um nível de confiança de 95% e margem de erro de 3 p.p.

produtos e os limites de um sistema de abastecimento alimentar baseado em cadeias longas de produção.<sup>33</sup> Nesse contexto, a agricultura familiar mostrou-se um segmento importante para a produção local de alimentos diversificados e para a estabilidade do abastecimento interno. Esta seção dedica-se a analisar três importantes políticas destinadas ao financiamento e à proteção da produção da agricultura familiar. Do lado do financiamento, serão examinados: o Pronaf, há 26 anos o principal programa voltado à agricultura familiar, operando a concessão de crédito rural em condições especiais para esse segmento; e o Programa Fomento Rural, que, gerido pelo Ministério da Cidadania, promove o investimento de recursos em projetos produtivos da agricultura familiar de baixa renda. Do lado da proteção da produção, o objeto de estudo será o Garantia-Safra, cujo foco é principalmente a agricultura familiar de baixa renda do semiárido brasileiro e cujo instrumento é a concessão de um benefício aos agricultores que perderam sua safra em decorrência de intempéries.

### 3.1 Programa Fomento Rural

O programa foi instituído pela Lei nº 12.512/2011, dentro do arcabouço maior do programa Brasil sem Miséria. Seu principal objetivo é propiciar a inclusão produtiva de famílias rurais de baixa renda, estimulando a geração de trabalho e renda, a participação em ações de capacitação, a organização coletiva e promovendo a segurança alimentar e nutricional. Enquadram-se como público do programa agricultores familiares, comunidades tradicionais e outras famílias residentes na zona rural em condição de pobreza ou pobreza extrema.<sup>34</sup>

Ao ingressar no programa, o beneficiário recebe um financiamento não reembolsável a fim de implementar um projeto produtivo concebido com o sistema de Ater ou com o Serviço de Atendimento Familiar para Inclusão Social e Produtiva (Safisp).<sup>35</sup> O acompanhamento social e produtivo é realizado durante todo o processo de implementação do projeto, mediante visitas periódicas, e envolve, além da elaboração do projeto de estruturação produtiva, a identificação e o diagnóstico socioeconômico dos beneficiários, a articulação para acesso a outras políticas públicas, a integração do projeto a outras iniciativas de desenvolvimento local ou territorial e a orientação para emissão de documentos, acesso a políticas públicas e aperfeiçoamento produtivo.

Os projetos são elaborados em diálogo com as famílias beneficiárias e de acordo com suas condições e potencialidades. Podem ser apoiados projetos agrícolas, como hortas e criação de pequenos animais, ou não agrícolas, como artesanato.

33. Ver Valadares *et al.* (2021).

34. O programa é executado em duas modalidades: a tradicional, na qual podem participar famílias em situação de pobreza extrema (renda *per capita* mensal de até R\$ 89,00); e a semiárido, em que podem participar famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza (renda de até R\$ 179,00).

35. Operacionalizado por entidades executoras do Programa Cisternas.

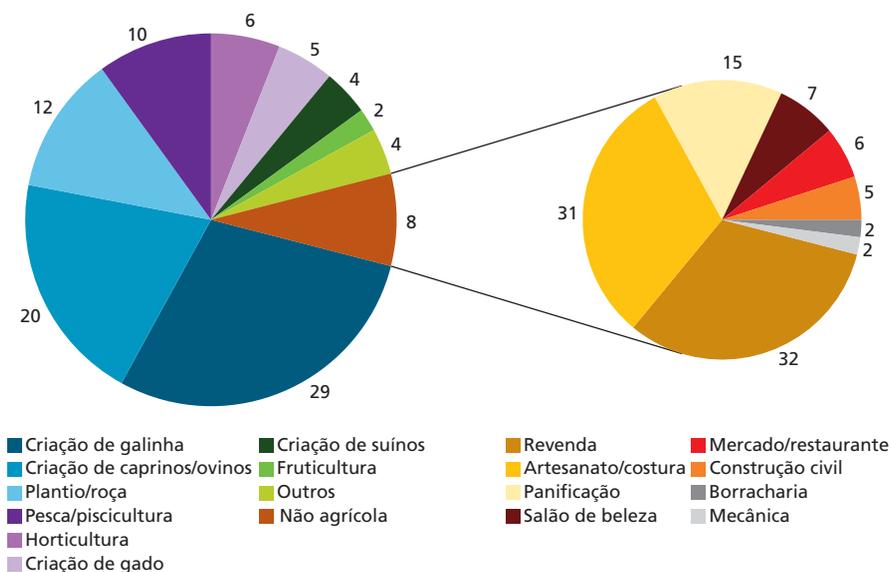
Os projetos podem englobar mais de uma atividade e ser individuais ou coletivos (envolvendo mais de uma família). O valor do repasse é de R\$ 3,0 mil para projetos desenvolvidos no semiárido e de R\$ 2,4 mil para aqueles desenvolvidos nas demais regiões, pago em duas parcelas anuais.

### 3.1.1 Implementação

Entre 2012 e 2020, o programa atendeu cerca de 284 mil famílias. Segundo levantamento amostral apresentado na página oficial do programa, do total dos projetos da amostra, 29% destinavam-se à criação de galinhas; 20%, à criação de caprinos/ovinos; e 20%, aos cultivos ou à horticultura. Os projetos não agrícolas representavam 8% do total da amostra, sendo as atividades de revenda, artesanato e costura e costura e panificação as mais representativas.

GRÁFICO 1

#### Tipos de projetos financiados pelo Programa Fomento Rural (Em %)



Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/3JZfCyq>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

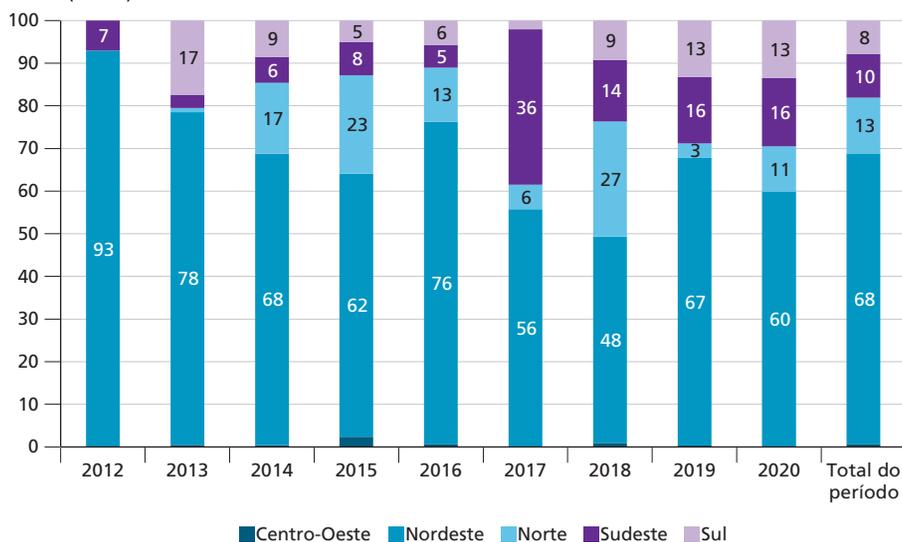
Entre as regiões, o Nordeste foi a que apresentou a maior proporção de beneficiários. Em todo o período de implementação, a região respondeu por 68% das famílias beneficiárias, seguida pelo Norte, com 13% do total. A série histórica mostra que a participação do Nordeste, de início atingindo 93%, diminuiu ao longo dos anos em função da inserção do programa nas demais regiões. Em 2020, 60% das famílias beneficiárias eram nordestinas, seguidas

do Sudeste, com 16%; do Sul, com 13%; e do Norte, com 11%. Na região Centro-Oeste, observa-se uma participação muito pequena, não chegando a 1% das adesões em todo o período.

GRÁFICO 2

**Programa Fomento Rural: distribuição de contratos por região (2012-2020)**

(Em %)



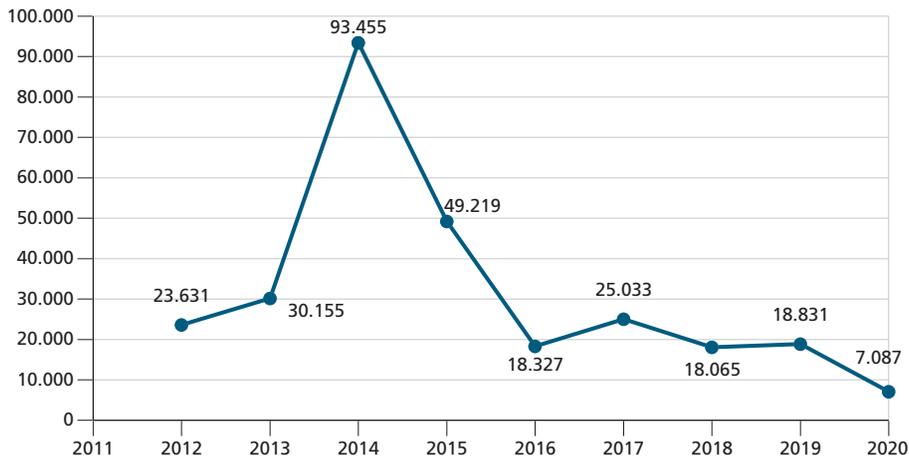
Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/3JZfCyg>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

A implementação em nível nacional do Programa Fomento Rural ao longo do período analisado apresenta uma oscilação significativa. Em 2012, o programa começa sua execução atendendo cerca de 23 mil famílias. O contingente de beneficiários cresceu nos dois anos seguintes, atingindo a maior marca em 2014, com mais de 93 mil famílias atendidas. O ápice do programa naquele ano pode ser interpretado como uma cumulação dos esforços de implementação das ações filiadas ao Brasil sem Miséria, cujo planejamento inicial condicionava a transferência dos recursos à contratação de serviços de Ater. A partir de então, o número de beneficiários começou a reduzir, atendendo pouco mais de 7 mil famílias em 2020. O gráfico 3 permite uma visualização desse comportamento.

Com base nos dados orçamentários do programa no decorrer da série histórica, observa-se que sua execução, em relação ao número de beneficiários anuais, acompanhou a dotação orçamentária disponibilizada para cada ano. Em 2012, foram autorizados para o programa, em valores atualizados, R\$ 250 milhões. O valor de dotação mais alto foi em 2014, quando alcançou quase R\$ 520 milhões; desde então, o orçamento começou a declinar, chegando a apenas R\$ 7,4 milhões em 2020. Os dados mostram,

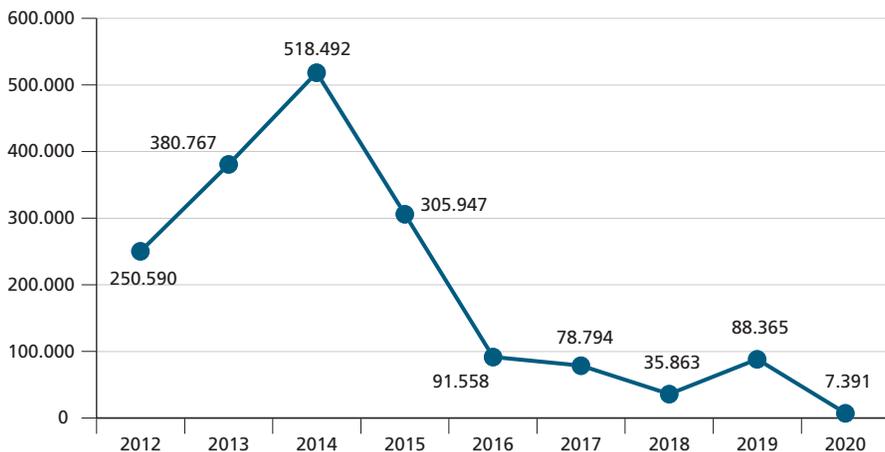
dessa forma, que o desempenho do programa é significativamente influenciado pela disponibilidade orçamentária, mostrando potencial de aumento com a expansão do orçamento do programa.

**GRÁFICO 3**  
**Programa Fomento Rural: evolução do número de contratos (2012-2020)**



Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/3JZfCyq>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

**GRÁFICO 4**  
**Orçamento autorizado para o Programa Fomento Rural (2012-2020)**  
 (Em R\$ 1 mil)



Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3p2MkHo>>. Acesso em: 19 out. 2021.  
 Obs.: Dados atualizados pelo IPCA para agosto de 2021.

O Programa Fomento Rural apresenta um desenho muito interessante de articulação de políticas de assistência social, extensão rural, entre outras, com a concessão de financiamento produtivo para famílias rurais de baixa renda, que não têm condições de tomar um crédito agrícola, como o Pronaf. Dada a magnitude de seu público, tem o potencial de ser uma política estruturante para combater a pobreza rural. No entanto, o orçamento modesto apenas permite um alcance muito aquém do seu potencial, o que compromete sua efetividade.

### 3.2 Garantia-Safra

O programa Garantia-Safra foi instituído pela Lei nº 10.420/2002. Seu objetivo original foi conceder ao agricultor familiar do semiárido uma garantia de renda vinculada à produção agrícola nos períodos de seca em caso de perda de safra. O programa funciona sob a lógica de seguro, por meio da qual a União, os estados, os municípios e os agricultores aportam recursos para compor um fundo que irá custear o pagamento de benefícios naqueles municípios em que for constatada perda de safra em decorrência de intempérie climática. A participação de agricultores e entes subnacionais ocorre por adesões anuais: os estados aderem à União; os municípios aderem aos estados; e os agricultores aderem aos municípios. Podem participar do programa agricultores familiares que detenham área de 0,6 ha a 5,0 ha e renda bruta familiar mensal de até 1,5 SM. São cobertos os cultivos de arroz, feijão, milho, algodão, mandioca, além de outras culturas definidas pelo órgão gestor do programa. O benefício é liberado quando, no município, o conjunto desses cultivos apresenta quebra de safra acima de 50% da produção esperada.

No decorrer de sua implementação, foi realizada uma série de modificações no Garantia-Safra. O território de abrangência, que, no início, se circunscrevia à área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), ou seja, aos estados nordestinos e às porções norte do Espírito Santo e de Minas Gerais, passou a incluir qualquer município brasileiro em que se verificasse o risco de perda de safra, com dimensionamento do público-alvo, sob decisão do Poder Executivo.

Outra alteração importante foi a inclusão do excesso hídrico – chuvas além das esperadas – como causa de perda passível de ser coberta pelo benefício. A verificação de perda de safra, necessária para caracterizar o *sinistro* no âmbito do município e liberar o benefício para os agricultores aderidos, também sofreu alterações significativas. De início, era necessário que o município estivesse em situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecido pelo governo federal, além de obter um laudo que constatasse uma quebra de safra de 50% ou mais da produção esperada para as culturas cobertas pelo programa. A dificuldade de conciliar a dinâmica do programa com os processos de reconhecimento das situações anormais pelo Sistema Nacional de Defesa Civil motivou a alteração na legislação do programa. Atualmente, para que os agricultores possam receber

o benefício, é necessário que o município solicite ao órgão gestor a vistoria das lavouras dos agricultores aderidos. A partir de então, ocorre a análise da verificação de perdas, utilizando quatro procedimentos distintos de análise: i) informações dos laudos amostrais obtidas de visitas *in loco*; ii) penalização hídrica com informações edafoclimáticas calculadas pelo Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet); iii) cálculo do Índice de Suprimento de Água para o Crescimento Vegetal (Isacv) do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden); e iv) pesquisa do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA) do IBGE.

O sinistro é confirmado quando pelo menos um dos quatro procedimentos indicar perda igual ou superior a 50% e quando, pelo menos, mais de um deles indicar perda acima de 40%.

A composição do fundo Garantia-Safra também foi objeto de mudança. Inicialmente, o fundo era composto de 30% do valor total da previsão anual de benefícios, considerando todos os agricultores aderidos: a União aportava 20% do valor da previsão anual dos benefícios totais; os estados, 6%; os municípios, 3%, respectivamente, do valor da previsão de benefícios anuais para sua área de abrangência; e os agricultores, 1%. Esta composição levava em conta o histórico de secas na região Nordeste, que apresentava, na época da criação do programa, uma média de três anos de seca por decênio. O percentual de benefícios gerados para cada safra sempre foi superior aos 30% aportados ao fundo, obrigando a União a complementar o valor dos benefícios. Desse modo, a partir de 2013, houve aumento escalonado da participação de cada um dos contribuintes ao fundo, chegando à safra 2015-2016 a uma composição de 68%, assim distribuída: União, 40%; estados, 20%; municípios, 6%; e agricultores, 2%. Objetivou-se, dessa maneira, sanar financeiramente o fundo Garantia-Safra, de modo a prescindir de recorrentes suplementações orçamentárias da União para custear o pagamento dos benefícios.

O valor do benefício disponibilizado aos agricultores cujos municípios manifestaram perda de safra apresentou mudanças ao longo dos anos. No ano agrícola 2002-2003, quando o Garantia-Safra foi instituído, o valor do benefício era de R\$ 475,00. Nos anos seguintes, o valor foi aumentando até a safra 2013-2014, quando chegou a R\$ 850,00, pagos em cinco parcelas mensais de R\$ 170,00, permanecendo nesse patamar desde então.<sup>36</sup> Tal valor, no entanto, atualmente, não é suficiente para recompor o poder de compra do benefício no início de implementação do programa. O valor inicial do benefício atualizado pelo IPCA para 2020 ficaria em R\$ 1.322,10.<sup>37</sup> Assim, o valor atual apresenta uma defasagem de 56% em relação ao valor do benefício no início de sua implementação.

36. A partir de janeiro de 2021, para atenuar os prejuízos causados pela pandemia, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) autorizou o pagamento de uma cota única do benefício, no valor integral de R\$ 850,00.

37. Dados reais de dezembro de 2020.

TABELA 1  
**Histórico do valor do benefício e dos percentuais de contribuição ao fundo  
 Garantia-Safra**

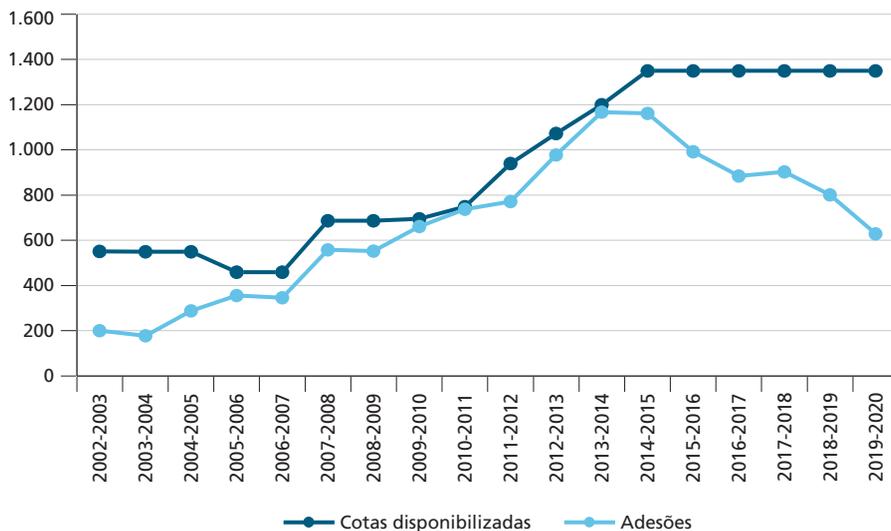
Safra	Valor do benefício (R\$)	Contribuição do agricultor (%)	Aporte municipal (%)	Aporte estadual (%)	Aporte federal (%)	Total (%)
2002-2003	475,00	1,00	3,00	6,00	20,00	<b>30,00</b>
2003-2004 a 2008-2009	550,00	1,00	3,00	6,00	20,00	<b>30,00</b>
2009-2010	600,00	1,00	3,00	6,00	20,00	<b>30,00</b>
2010-2011	640,00	1,00	3,00	6,00	20,00	<b>30,00</b>
2011-2012	680,00	1,00	3,00	6,00	20,00	<b>30,00</b>
2012-2013	760,00	1,25	3,75	12,50	25,00	<b>43,00</b>
2013-2014	850,00	1,50	4,50	15,00	30,00	<b>51,00</b>
2014-2015	850,00	1,75	5,25	17,50	35,00	<b>60,00</b>
2015-2016 a 2019-2020	850,00	2,00	6,00	20,00	40,00	<b>68,00</b>

Fonte: Mapa. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

Pela atual legislação, o valor do benefício pode ser de até R\$ 1,2 mil – dividido em seis parcelas –, caso o comitê gestor do programa, diante de uma perda mais drástica de safra, aprove uma complementação. A dotação orçamentária da União para o aporte financeiro ao fundo Garantia-Safra é o que referencia a decisão pelo valor do benefício e a quantidade de cotas de adesões a serem oferecidas aos estados. Desse modo, os gestores do programa, a partir do orçamento federal, devem decidir entre um aumento do valor do benefício ou uma expansão da cobertura do programa. A quantidade de cotas ofertadas no início do programa foi 551 mil vagas, chegando a 1,35 milhão a partir de 2014-2015.

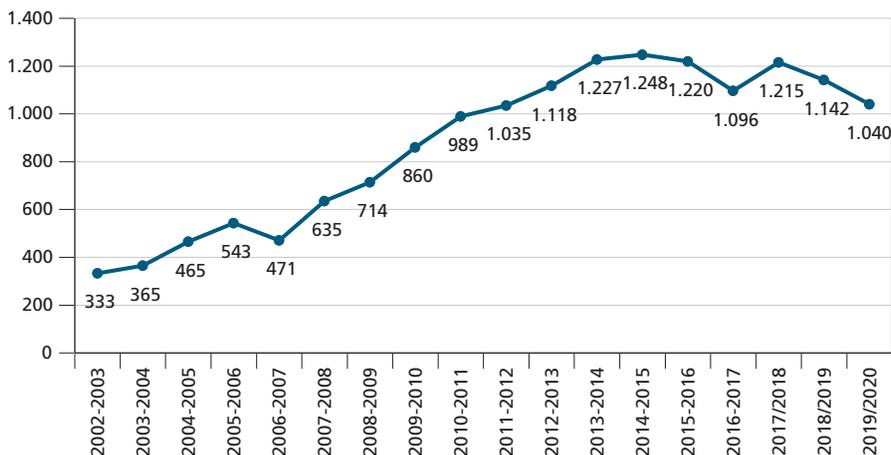
A quantidade de vagas oferecidas no âmbito federal não reflete necessariamente a quantidade de agricultores com produção coberta pelo Garantia-Safra. Essa cobertura vai depender da sequência de adesões dos estados, que, a partir da divisão de cotas estaduais definidas no âmbito do comitê gestor, irão distribuí-las entre os municípios, os quais, por sua vez, irão oferecê-las aos agricultores. Todos os estados do Nordeste, além de Minas Gerais, participam anualmente do programa. A elevação do número de cotas nacionais, em função do incremento da dotação orçamentária, permitiu uma expansão considerável do número de municípios aderidos. Partindo de 333 municípios em 2002-2003, este número subiu para 1.248 na safra 2014-2015, mantendo este total sempre acima de 1 mil municípios nos últimos nove anos agrícolas. Um patamar alto, considerando-se que a região Nordeste é composta de 1.793 municípios.

**GRÁFICO 5**  
**Cotas nacionais e adesões ao Garantia-Safra**  
 (Em 1 mil)



Fonte: Mapa. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>> e <<https://bit.ly/3tXweRU>>.

**GRÁFICO 6**  
**Garantia-Safra: adesões municipais**



Fonte: Mapa. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>> e <<https://bit.ly/3tXweRU>>.

A adesão dos agricultores familiares ao Garantia-Safra apresentou comportamento diferente da dos municípios. Até o ano-safra 2013-2014, o número de agricultores aderidos vinha aumentando, atingindo, então, a cifra de 1,17 milhão,

uma evidência de que, até aquele momento, havia uma relação positiva entre a disponibilização de cotas e a quantidade de adesões anuais. A partir de 2014-2015, ainda em movimento de ascensão da quantidade de cotas disponibilizadas nacionalmente, o número de adesões começa a cair, chegando a menos de 630 mil aderidos em 2019-2020. A princípio, essa queda parecia indicar um desinteresse crescente dos agricultores em participar do programa. No entanto, uma análise do processo de oferta de vagas pelos municípios fornece um melhor esclarecimento do que ocorreu.

Em 2013-2014, quando foram ofertadas nacionalmente 1,2 milhão de cotas, o conjunto de municípios aderidos ofereceu 1,26 milhão de vagas aos agricultores, quantitativo 5% superior à cota nacional. No ano agrícola 2019-2020, o total de vagas disponibilizadas pelos municípios se reduziu a 682 mil, correspondendo praticamente à metade das cotas nacionais para aquele ano. O conjunto de municípios participantes pouco se alterou nesses dois momentos. O que se observa, portanto, é uma drástica redução do número de vagas ofertadas pelos municípios aos agricultores.<sup>38</sup>

TABELA 2

**Garantia-Safra: cotas nacionais, adesões municipais e vagas oferecidas aos agricultores**

Safra	2013-2014	2019-2020
Municípios aderidos	1.227	1.040
Cotas nacionais	1.200.000	1.350.000
Vagas oferecidas pelos municípios	1.257.717	682.414
Vagas/cotas (%)	105	51

Fonte: Mapa. Disponível em: <<https://bit.ly/3tXweRU>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

Como relatado anteriormente, a diferença dos resultados referentes ao percentual de vagas/cotas ofertadas pelos municípios se deve ao fato de que os percentuais de aportes para o fundo Garantia-Safra foram aumentando gradativamente. O aporte orçamentário municipal, que era de 3% para cada agricultor inscrito, atingiu 6% em 2015-2016. Assim, se o valor do benefício era de R\$ 850,00, então o aporte municipal por agricultor, antes de R\$ 25,50, passou para R\$ 51,00. Para manter o patamar de agricultores aderidos, os municípios teriam de realizar um incremento orçamentário, o que parece não ter ocorrido. Com o aumento do percentual do aporte e a manutenção da dotação orçamentária, não haveria outra opção senão reduzir o número de agricultores participantes.

38. Os critérios legais de seleção dos agricultores são: i) família de menor renda *per capita*; ii) família sustentada somente pela mulher; iii) família com portadores de necessidades especiais; e iv) família não proprietária do imóvel rural. Persistindo o empate após a aplicação desses critérios, terá preferência o candidato mais idoso (Resolução nº 4, de 2 de julho de 2014, do Comitê Gestor do Garantia-Safra).

Os dados referentes à liberação de benefícios do Garantia-Safra evidenciam a importância desse programa para a agricultura familiar do semiárido brasileiro. Os anos agrícolas que apresentaram maior número de municípios com perda de produção constatada – e, conseqüentemente, a maior quantidade de benefícios gerados – são aqueles em que ocorrera a seca mais prolongada na região, entre 2012 e 2017. Nesse período, o número de famílias que receberam o benefício variou de 769 mil, na safra 2011-2012, quando quase 100% dos agricultores aderidos receberam o benefício, a 976 mil em 2014-2015, maior número de benefícios gerados na história do programa. Nos últimos três anos agrícolas, a quantidade de benefícios gerados reduziu-se significativamente, devido não apenas à diminuição da cobertura de agricultores, mas também à melhora das condições climáticas. Isso se evidencia pela comparação entre os percentuais de municípios com quebra de safra constatada: 81%, em média, no período da grande seca; e 46%, em média, nos últimos anos da série histórica.

TABELA 3

**Número de municípios com perda de safra comprovada e quantidade de benefícios autorizados por ano agrícola**

Safra	Municípios com perda comprovada	Agricultores aderidos com benefício autorizado
2002-2003	148	85.056
2003-2004	136	75.810
2004-2005	311	211.339
2005-2006	174	106.081
2006-2007	390	316.529
2007-2008	190	182.177
2008-2009	509	423.538
2009-2010	801	639.227
2010-2011	261	166.935
2011-2012	1.015	769.023
2012-2013	980	865.319
2013-2014	894	909.444
2014-2015	1.010	975.822
2015-2016	1.035	864.894
2016-2017	704	566.996
2017 e 2018	560	522.425
2018 e 2019	480	425.404
2019 e 2020	531	380.303

Fonte: Mapa. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>; <<https://bit.ly/3JYIDvu>>; <<https://bit.ly/3uG5XGU>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

O Garantia-Safra se consolidou como uma das principais medidas para atender à agricultura familiar do Polígono das Secas. As diretrizes traçadas para sua implementação permitiram uma ampla cobertura do seu público-alvo, atingindo

a camada mais empobrecida desse segmento. Em conjunto com outras políticas, possibilitou à população local passar pelo período de seca mais longo da história sem os grandes transtornos registrados nas secas ocorridas até o século passado. No entanto, alguns desafios precisam ser superados. A estagnação do valor do benefício faz com que seu poder de compra venha se defasando nos últimos anos, sobretudo no atual momento de elevação dos índices inflacionários. O aumento do percentual do aporte municipal ao fundo Garantia-Safra vem ocasionando uma redução da cobertura do programa, o que pode repercutir negativamente para as famílias de agricultores da região em futuros períodos de seca.

### 3.3 Pronaf

Criado em 1995 para atender à reivindicação dos movimentos sociais do campo referente a uma política agrícola diferenciada para a agricultura familiar, o Pronaf se consolidou ao longo dos anos como a principal política pública direcionada para o setor. No início da década de 2000, consistia no eixo norteador de políticas como crédito agrícola, infraestrutura rural e Ater. De acordo com o Decreto nº 3.991/2001, sua finalidade é promover o desenvolvimento rural sustentável por meio do aumento da capacidade produtiva, da geração de empregos e do incremento da renda dos agricultores, elementos cruciais para a melhoria da qualidade de vida da população rural.

No decorrer do tempo, as ações de infraestrutura rural e de Ater foram se desvinculando do Pronaf. As primeiras passaram a ser implementadas pelo Programa Territórios Rurais, enquanto as segundas integraram a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Assim, o Pronaf passou a consistir, basicamente, em uma política de crédito rural para os agricultores familiares. Sua finalidade primordial, no entanto, permanece referendada, inclusive, nos dispositivos do MCR do Banco Central, que sistematiza as regras de implementação do crédito rural no país. Esse documento estabelece, entre as diretrizes do programa, a priorização de projetos que visem à produção agroecológica ou que promovam a mitigação de emissão de gases de efeito estufa, além de incluir princípios de equidade, como a priorização de beneficiárias mulheres e da juventude rural – item 15, seção 1, capítulo 10 do MCR (BCB, 2021).

A análise a seguir enfoca o desempenho recente do Pronaf, considerando o público atendido pelo programa e a capacidade deste último de fomentar a diversificação da produção agropecuária. Com relação ao público, serão abordadas informações relativas à distribuição dos recursos entre os segmentos da agricultura familiar. Referentemente à diversificação produtiva, serão apresentados dados sobre a cesta de produtos regionalmente produzida pela agricultura familiar *vis-à-vis* os principais produtos financiados pelo programa.

De início, é importante observar o desempenho do Pronaf nos últimos anos. Entre 2013 e 2019, o número de contratos anuais realizados pelo programa apresentou uma evidente tendência de redução. A média de decréscimo anual nesse período foi de 4%, saindo de um patamar de quase 2 milhões de contratos em 2013 e chegando, em 2019, a 1,36 milhão de operações. O ano de 2020 apresentou um leve aumento em relação ao ano anterior, mas ainda insuficiente para revelar uma mudança de tendência.

**TABELA 4**  
**Pronaf: número de contratos, valor negociado e valor médio dos contratos (2013-2020)**

Ano	Contratos	Montante negociado <sup>1</sup> (R\$)	Valor médio (R\$)
2013	1.988.482	29.339.672.258,23	14.754,81
2014	1.818.258	34.072.241.365,45	18.738,95
2015	1.697.657	27.171.235.956,53	16.005,14
2016	1.619.569	26.040.972.743,60	16.078,95
2017	1.575.747	25.832.643.218,70	16.393,90
2018	1.486.855	26.916.811.639,84	18.103,19
2019	1.360.804	27.441.832.810,60	20.165,90
2020	1.437.700	31.170.966.386,45	21.681,13

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <<https://bit.ly/3Lv4t1t>>. Acesso em: 9 nov. 2021.

Nota: <sup>1</sup> Atualizados pelo IPCA para dezembro de 2020.

Por sua vez, o montante de recursos negociados oscilou, no decorrer da série histórica, entre R\$ 25,8 milhões (2017) e R\$ 34,0 milhões (2014). Chama a atenção o fato de que o total de valor negociado não acompanhou proporcionalmente a redução da quantidade de contratos observada no período. Disso decorre um aumento gradativo do valor médio dos contratos realizados anualmente. O valor médio contratado, que, em 2013, era de R\$ 14,8 mil, chega em 2020 a R\$ 21,7 mil, um incremento de 47% entre o início e o fim do período analisado. Esses dados podem indicar que a redução de contratos operados no âmbito do Pronaf ocorreu majoritariamente entre os agricultores de menor renda.

Outro aspecto importante a se observar é a distribuição de contratos e recursos do programa entre as regiões. Com relação ao número de contratos, considerando o total negociado entre 2013 e 2020, o Nordeste apresenta o maior percentual, com 51% das operações de crédito, seguido do Sul, com 29%. Quando se observa a distribuição dos recursos financeiros negociados, a região Sul apresenta a maior proporção, com mais da metade do montante contratado, enquanto os contratos nordestinos representam 14%, percentual inferior até ao da região Sudeste, cujos contratos representaram 18% do total. Isso acontece porque o Nordeste, que

contém o maior contingente de agricultores familiares, também apresenta a maior proporção de agricultores de mais baixa renda, em sua maioria enquadrados no grupo B do Pronaf. A maior parte dos contratos corresponde ao microcrédito, com limites menores de financiamento. Na região Sul, predominam agricultores mais capitalizados, grande parte integrados ao mercado de *commodities* agrícolas, sobretudo soja e milho. Ao se olharem os valores contratuais médios no decorrer do período analisado, o Nordeste foi a região que apresentou os valores mais baixos, oscilando entre R\$ 4,2 mil e R\$ 5,8 mil. Norte, Centro-Oeste e Sul apresentaram aumento substancial no valor médio negociado.

TABELA 5  
Distribuição de contratos e montantes negociados e valor médio contratual por região – agregado de 2013 a 2020

Regiões	Contratos (%)	Montantes (%)	Valor médio (R\$) <sup>1</sup>
Centro-Oeste	3	7	41.791,00
Nordeste	51	14	5.016,00
Norte	4	7	31.251,96
Sudeste	14	18	22.668,81
Sul	29	54	32.832,39

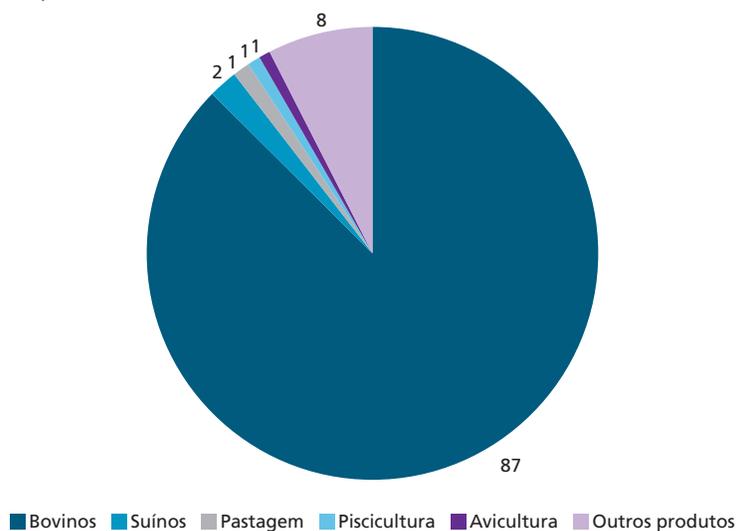
Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lvat1t>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

Nota: <sup>1</sup> Atualizados pelo IPCA para dezembro de 2020.

O aumento do valor médio dos contratos aponta para uma maior apropriação dos recursos do Pronaf pela parcela mais capitalizada de agricultores familiares. Além disso, ao se analisar a distribuição dos recursos para os produtos financiados pelas operações de custeio do programa, constata-se uma significativa concentração em apenas três culturas – soja, milho e café – e na pecuária bovina. Os dados apresentados a seguir são relativos ao total de recursos negociados para o custeio nos anos compreendidos entre os dois últimos Censos Agropecuários, isto é, entre 2006 e 2017.<sup>39</sup> As três culturas citadas anteriormente correspondem a 70% dos recursos contratados. Com relação ao custeio pecuário, o financiamento para criações de gado bovino representou 87% do volume negociado.

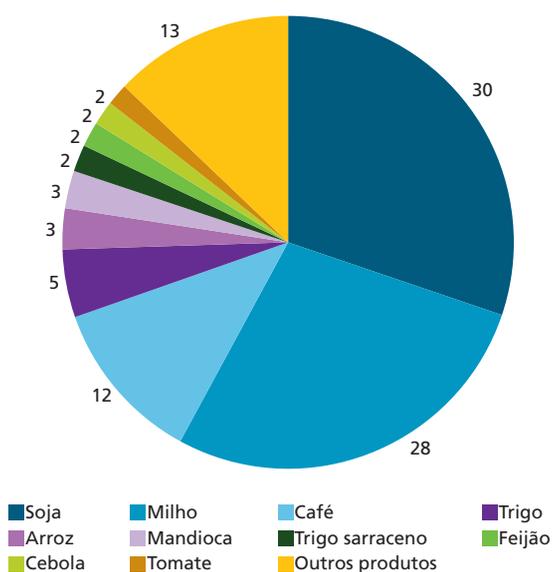
39. Utilizou-se esse período para comparar com os dados do Censo Agropecuário apresentados adiante.

**GRÁFICO 7**  
**Distribuição dos valores negociados entre os produtos do custeio pecuário (2007-2017)**  
 (Em %)



Fonte: Registro Comum de Operações Rurais (Recor)/Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor)/BCB.  
 Obs.: Tabulações especiais.

**GRÁFICO 8**  
**Distribuição dos valores negociados entre os produtos do custeio agrícola (2007-2017)**  
 (Em %)



Fonte: Recor/Sicor/BCB.  
 Obs.: Tabulações especiais.

Ao desagregar regionalmente os dados referentes ao custeio agrícola, observam-se situações diferentes entre as regiões, tanto em relação aos principais produtos financiados quanto à distribuição de recursos entre eles. Nas regiões Sul e Centro-Oeste, os dois principais produtos, milho e soja, respondem por 75% dos recursos. No Sudeste, somente a cultura do café corresponde a quase 76% dos valores. No Nordeste e, sobretudo, no Norte, os recursos de custeio agrícola do Pronaf se apresentam menos concentrados. No Nordeste, as duas principais culturas, milho e mandioca, correspondem, respectivamente, a 31% e 26% do montante contratado, e as cinco culturas mais financiadas atingem, juntas, o percentual de 73%. No Norte, as cinco principais culturas representam 72% do total, sendo que os dois principais cultivos financiados, a mandioca e o café, representam, cada um, 21% do total, seguidos do abacaxi, com 16%, e da castanha-do-brasil, com 8%.

TABELA 6

**Proporção acumulada dos recursos de custeio agrícola negociados para as principais culturas nos municípios com alto aporte do Pronaf – Grandes Regiões (2006-2017)**  
(Em %)

Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
Produto		Produto		Produto		Produto		Produto	
Mandioca	21	Milho	31	Café	76	Soja	43	Soja	44
Café	42	Mandioca	57	Tomate	81	Milho	75	Milho	75
Abacaxi	58	Feijão	63	Milho	85	Trigo	83	Maracujá	84
Castanha-do-brasil	66	Arroz	69	Morango	87	Cebola	86	Mandioca	91
Milho	72	Inhame	73	Batata-inglesa	89	Trigo-sarraceno	89	Banana	93

Fonte: Recor/Sicor/BCB.

Obs.: Tabulações especiais.

Observando-se as informações do Censo Agropecuário referentes à área destinada aos principais produtos agrícolas nos municípios que apresentaram maiores aportes de recursos de custeio agrícola do Pronaf entre 2006 e 2017,<sup>40</sup> situações similares são observadas em relação à distribuição de área para esses produtos em cada região. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a concentração de área para as cinco principais culturas fica próxima dos 90%. No Sul, somente as culturas de soja e milho já representam, conjuntamente, 70% da área destinada ao cultivo. No Centro-Oeste, essas mesmas culturas correspondem a 83%. No Sudeste, as duas cultivares de café correspondem a 71% da área total. Nas regiões Norte e Nordeste, o percentual acumulado da área destinada às principais culturas ocorre de forma mais gradativa: no Norte, as cinco principais culturas detêm 72% da área destinada a plantio – a mandioca, principal cultura, corresponde a 22%; no

40. Municípios que compreendem o quintil de maior aporte do custeio agrícola do Pronaf em cada região.

Nordeste, a principal cultura é o milho, ocupando 26% da área, compondo com outras quatro culturas um percentual de 59% da área dos municípios com os maiores aportes do custeio agrícola do Pronaf.

TABELA 7

**Proporção acumulada das áreas destinadas para as principais culturas nos municípios com alto aporte do Pronaf – Grandes Regiões (2017)**  
(Em %)

Norte		Nordeste		Sudeste	
Principais cultivos		Principais cultivos		Principais cultivos	
Mandioca	22	Milho em grão	26	Café arábica	57
Açaí	39	Feijão fradinho	40	Café canéfora	71
Cacau	52	Mandioca	47	Milho em grão	79
Café canéfora	64	Caju (castanha)	53	Milho forrageiro	85
Milho em grão	72	Milho forrageiro	59	Banana	88
Centro-Oeste		Sul			
Principais cultivos		Principais cultivos			
Soja em grão	49	Soja em grão	46		
Milho em grão	83	Milho em grão	70		
Milho forrageiro	90	Trigo em grão	78		
Feijão fradinho	93	Milho forrageiro	85		
Banana	95	Fumo	90		

Fonte: IBGE (2017).  
Elaboração dos autores.

Confrontando as informações regionais sobre a distribuição dos aportes financeiros do Pronaf e a composição da cesta de produtos cultivados, percebe-se que o maior aporte do programa nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, com uma maior apropriação dos recursos pela parcela de agricultores familiares mais capitalizados, está associado a uma maior especialização produtiva, em contraste com o Norte e o Nordeste, que apresentam uma produção mais diversificada. Pelos dados analisados, não é possível estabelecer uma relação de causa e efeito no sentido de afirmar que o Pronaf esteja influenciando uma maior especialização produtiva nos estados do Centro-Sul e uma maior diversificação no Norte e no Nordeste.<sup>41</sup> Contudo, pode-se dizer que o Pronaf, no mínimo, acompanha e alimenta uma estrutura produtiva estabelecida territorialmente.

41. Para isso, seria preciso fazer uma análise a partir do primeiro ano de implementação do programa, 1996, justamente o ano seguinte à realização do Censo Agropecuário 1995, consistindo então em um marco zero a servir de referência para os períodos seguintes. Contudo, não há nesse censo o recorte da agricultura familiar similar ao aplicado nos censos seguintes, inviabilizando uma comparação.

Os maiores volumes de recursos advindos do Pronaf estão sendo direcionados para os agricultores familiares de maior renda, que, em geral, implementam monocultivos e estão integrados ao mercado de *commodities* agrícolas. As operações de custeio, que correspondem ao maior volume de recursos financiados – 49% no agregado de 2017 a 2021 –, financiam, em grande medida, a aquisição de insumos agrícolas, como sementes comerciais, fertilizantes químicos e agrotóxicos. Na modalidade *investimento*, o subprograma Mais Alimentos, cuja finalidade é financiar a obtenção de equipamentos, máquinas e veículos aos agricultores, responde por 34% do total de valores negociados nesse período. Concentrando os recursos nessas duas modalidades, o Pronaf financia o pacote tecnológico vinculado ao agronegócio.

Dentro do programa, há uma série de linhas alternativas que, por seus desenhos e finalidades, apresentam um potencial de fomentar a diversificação produtiva. Entre elas, podem ser citadas as linhas: agroecologia, floresta, semiárido, eco, produtivo orientado e reforma agrária. Embora a previsão dessas linhas seja importante e sua implementação tenha oferecido benefícios de âmbito local, sua execução, tanto em termos de número de contratos como de recursos financiados, apresenta resultados ínfimos em âmbito nacional e regional, quando se leva em conta a execução geral do programa. A participação do conjunto desses subprogramas ficou em torno de 2% do volume negociado nos últimos cinco anos.

TABELA 8  
Distribuição de contratos e valores negociados por subprogramas do Pronaf (2016-2020)  
(Em %)

Subprograma	Contratos	Montante <sup>1</sup>
Agroecologia	0,03	0,03
Agroindústria	0,02	3,19
Agroindústria (investimento)	0,03	0,80
Cotas partes	0,001	0,49
Custeio	31,15	49,23
Eco	0,13	0,42
Financiamento para garantia de preços ao produtor	0,001	0,68
Floresta	0,16	0,17
Jovem	0,02	0,02
Mais Alimentos	15,30	34,48
Microcrédito	48,71	8,88
Mulher	0,30	0,19
Produtivo orientado	0,07	0,01

(Continua)

(Continuação)

Subprograma	Contratos	Montante <sup>1</sup>
Pronamp	0,01	0,02
Reforma agrária	1,67	0,68
Reforma agrária (microcrédito)	0,04	0,03
Semiárido	2,36	0,69
<b>Total geral</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: BCB. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lv4t1t>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

Nota: <sup>1</sup> Atualizados pelo IPCA para dezembro de 2020.

Apesar de suas diretrizes apontarem para o incentivo de uma produção mais diversificada entre os agricultores familiares e de existirem linhas específicas com potencial de financiamento para esse fim, o Pronaf, em sua implementação, tem sido direcionado a atividades agropecuárias especializadas, realizadas pela camada mais capitalizada da agricultura familiar. Isso se explica, em boa medida, por se tratar de operações de crédito, executadas sob uma lógica bancária. Assim, os operadores financeiros tendem a direcionar as operações para financiar atividades de menor risco e com perspectivas de maior retorno financeiro, privilegiando, desse modo, cadeias produtivas já estabelecidas. Além disso, tendem a negociar contratos com agricultores mais capitalizados, com garantias de pagamento mais atrativas para o banco e com possibilidade de contrair empréstimos mais volumosos.

Para o Plano Safra 2021-2022, o limite de renda anual para enquadramento do público-alvo do Pronaf foi ampliado para R\$ 500 mil, elevação de 20% em relação à safra anterior. A medida reforça o movimento de inclusão dos agricultores familiares de maior renda, um processo que ocorre desde 2004, quando foi criado o então chamado grupo E do Pronaf,<sup>42</sup> cujo limite de renda anual (atualizado) estaria próximo de R\$ 160 mil.<sup>43</sup> Outra mudança que merece atenção diz respeito às regras do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF),<sup>44</sup> estabelecidas pelo Decreto nº 10.688/2021, relativas à composição das formas associativas classificadas como agricultura familiar. Antes da edição desse decreto, poderiam ser enquadradas como agricultura familiar cooperativas e associações cuja participação de agricultores familiares fosse superior a 60%. Com o novo decreto, essa participação foi reduzida a 50%, aumentando a possibilidade de participação de indivíduos não enquadrados como agricultores familiares e de inclusão de grandes cooperativas na disputa por recursos do programa.

42. Na época chamado de classe média rural. Ver Bianchini (2015, p. 49).

43. O grupo E foi instituído pela Resolução Bacen nº 3.206, de 24 de junho de 2004. Esse grupo correspondia à faixa de renda bruta familiar entre R\$ 40 mil e R\$ 60 mil. Este teto, atualizado pelo IPCA, considerando o período de junho de 2004 a novembro de 2021, ficaria em R\$ 159.136,91.

44. Instituído pelo Decreto nº 9.064/2017.

Não se espera que o crédito rural do Pronaf seja a solução única para alavancar a agricultura familiar mais empobrecida. Seria uma estratégia arriscada colocar grande parte dos agricultores em situação de inadimplência com os bancos. No entanto, modalidades como o Pronaf B têm conseguido cobrir uma significativa parte desse público com crédito em condições facilitadas, mostrando-se viável para boa parcela de agricultores familiares de baixa renda, especialmente no Nordeste. Nas demais regiões, essa linha apresenta baixa execução, o que indica que os agricultores do grupo B, embora com participação significativa dentro da agricultura familiar, não estão sendo inseridos no programa. O que se observa, como tendência, é o direcionamento cada vez maior do Pronaf para os agricultores mais capitalizados, como indicam o aumento dos valores médios contratuais e a elevação dos limites de renda para enquadramento. De acordo com o anunciado no Plano Safra 2021-2022, está previsto para o Tesouro um custo de R\$ 6,4 bilhões como despesa de equalização de juros no Pronaf, valor que equivaleria a 2,13 milhões de benefícios do Programa Fomento Rural, considerando seu valor mais alto.

Concebido para atender justamente ao contingente mais empobrecido da agricultura familiar, o Programa Fomento Rural apresenta uma interessante articulação com outras políticas públicas, como a Ater, visando à estruturação produtiva das unidades familiares, primando pela sua diversificação. Porém, ao contrário do Pronaf, o programa padece, ao longo dos anos, de uma redução de recursos, com conseqüente queda do número de beneficiários. O Garantia-Safra, por sua vez, tem conseguido atender uma parcela considerável dos agricultores familiares. A forma como foi concebido permite seu direcionamento para a proteção da produção dos agricultores de renda mais baixa no semiárido brasileiro, embora as mudanças ocorridas na composição do fundo, sobretudo o aumento da participação financeira dos municípios, aparentemente tenham reduzido a oferta de vagas para os agricultores. Contudo, agricultores de outras regiões fora do semiárido e que não obtêm o crédito do Pronaf ficam descobertos de qualquer política de proteção da produção.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da covid-19 demonstrou a necessidade de garantir instrumentos de proteção à renda e à capacidade produtiva da agricultura familiar. Embora o setor agrícola patronal seja, em termos fundiários, amplamente dominante no país, a agricultura familiar segue sendo um setor estratégico fundamental para a produção de alimentos, seja de forma direta – com produtos *in natura* que chegam aos consumidores por meio de feiras e mercados, sobretudo no vasto interior do território –, seja, ainda, de forma integrada às grandes cadeias agroindustriais – em especial, as de laticínios, de ovos, de aves, de suínos, entre outras.

Se, ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro formulou e aplicou um conjunto notável de políticas públicas destinadas à agricultura familiar, com alocação de recursos e construção de institucionalidades específicas, este esforço deve ser aquilatado não apenas como um reconhecimento da representatividade política que agricultores familiares e trabalhadores rurais organizados passaram a ter, mas também como um reconhecimento da importância da produção agrícola familiar para a economia do país, uma importância que, aliás, lastreia a afirmação desse segmento socioeconômico como sujeito político.

A crise sanitária da pandemia da covid-19, sobrepondo-se à crise econômica já instalada, restringiu as oportunidades de comercialização dos produtos da agricultura familiar, tanto por canais institucionais – como o PNAE – quanto por canais de mercado. Além disso, estendendo-se sobre vários setores da economia, a crise restringiu as possibilidades de geração de renda das famílias rurais em ocupações exteriores às unidades produtivas. A perda de rendimentos prejudicou, também, a capacidade de pagamento dos agricultores que tomaram créditos antes do início da pandemia e que viram agravar-se as suas condições de endividamento.

Para além da degradação das condições socioeconômicas de vida das famílias rurais, o efeito paralisante que a soma desses fatores tem sobre o potencial produtivo da agricultura familiar já recomendava a adoção de um pacote de auxílio que, embora aprovado apenas depois de quase dois anos de pandemia, pôde valer-se de uma institucionalidade já consolidada – Pronaf, Garantia-Safra, Programa Fomento Rural, mas também Bolsa Família e PAA – para fazer chegar aos agricultores familiares os recursos previstos. O fato de o encaminhamento de uma solução para os efeitos da crise sobre a população rural ter se valido de programas preexistentes deixa evidente como as políticas direcionadas aos agricultores familiares, construídas e aperfeiçoadas ao longo de quase duas décadas e a despeito das restrições e perdas sofridas nos últimos anos, ainda encontram um adequado enraizamento nas características específicas desse grupo social e atendem à funcionalidade econômica da agricultura familiar como setor produtivo.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, L. Câmara mantém veto presidencial a auxílio a agricultores familiares. **UOL**, Brasília, 17 mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wTia96>>. Acesso em: 12 out. 2021.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural**. Brasília: BCB, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3EUbHRQ>>.
- BIANCHINI, V. **Vinte anos do Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: MDA, 2015. 116 p.

BOLSONARO veta auxílio para agricultores familiares. **Rede Brasil Atual**, 17 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3K2mIm0>>. Acesso em: 8 out. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Federal, 1988a.

\_\_\_\_\_. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial**, Brasília, p. 27, 5 out. 1988b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 250-F, p. 1, 31 dez. 2020. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 26, de 3 de fevereiro de 2021. Altera a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/36KQZay>>. Acesso em: 13 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 944, de 17 de março de 2021. Suspende os pagamentos das parcelas dos empréstimos dos agricultores familiares do Pronaf. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2021b. Disponível: <<https://bit.ly/38bGA85>>. Acesso em: 13 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.833, de 18 de maio de 2021. Dispõe sobre a suspensão de despejos, imissões, reintegrações de posse, desocupações e remoções forçadas de imóveis públicos ou privados, urbanos e rurais, enquanto perdurarem os efeitos da pandemia de covid-19. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3IV942H>>. Acesso em: 13 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.275, de 23 de dezembro de 2021. Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar, para mitigar os impactos socioeconômicos da covid-19; e dá outras providências (Lei Assis Carvalho II). **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 242, p. 3, 25 dez. 2021d. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 246, p. 1, 30 dez. 2021e. Seção 1.

COUTO, C. BNDES lança linha de custeio com juros de mercado a pequenos produtores rurais. **CNN Brasil**, 20 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3iYmfoQ>>. Acesso em: 14 out. 2021.

GALINDO, E. *et al.* **Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil**. Berlin: Food for Justice, 2021. (Food for Justice Working Paper Series, n. 4).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3qRnGKc>>.

LAMEIRAS, M. A. P. Inflação por faixa de renda: junho/2021. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 52, p. 1-3, 3º trim. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3qXhP69>>. Acesso em: 6 out. 2021.

OAE – OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **O que pensam os/as escolares sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, antes e na pandemia de covid-19**. [s.l.]: OAE, 2021.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Insegurança alimentar e covid-19 no Brasil**. [s.l.]: Rede Penssan, 2021. (Vigisan: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil). Disponível em: <<https://bit.ly/3KH06au>>.

REPÚDIO ao veto presidencial no ato de sanção do PL da Agricultura Familiar. **Contag**, 17 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/36GTSJz>>. Acesso em: 7 out. 2021.

UNICEF – UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN’S EMERGENCY FUND. **Impactos primários e secundários da covid-19 em crianças e adolescentes**: 3ª rodada. Rio de Janeiro: UNICEF, 2021.

VALADARES, A. A. **Perfil da população rural na pesquisa de orçamentos familiares de 2017 a 2018 e a evolução dos dados de insegurança alimentar**: uma análise preliminar. Brasília: Ipea, jan. 2022. (Nota Técnica Disoc, n. 100).

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

VALADARES, A. A. *et al.* Desenvolvimento rural. **Política Social: acompanhamento e análise**, n. 28, p. 301-345, 2021.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARBOSA, C. JBS lidera *ranking* de irregularidades na compra de gado ou carne no Pará, aponta MPF. **Repórter Brasil**, 8 out. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/36Klg8i>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Resolução nº 1.854/2009**. Brasília: BNDES, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3uJfgX>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 1992.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 215, de 19 abril de 2000. Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 42 e acrescenta o § 82 ambos no art. 231, da Constituição Federal. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3NFqnrY>>. Acesso em: 14 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001. Dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 out. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002. Cria o Fundo Seguro-Safra e institui o benefício Seguro-Safra para os agricultores familiares da região Nordeste, do semiárido do estado de Minas Gerais; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2002a.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2002b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.688, de 13 de junho de 2003. Estabelece normas para a comercialização da produção de soja da safra de 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 3.206, de 24 de junho de 2004. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jun. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto de 15 de abril de 2005. Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no estado de Roraima. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 11, 18 abr. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 490, de 20 de março de 2007. Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Petição nº 3.388 Roraima, de 19 de março de 2009. Coordenadoria de análise de jurisprudência, Brasília, republicação DJe nº 120. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 19 mar. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3LAcMKp>>. Acesso em: 7 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2009b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 maio 2017a.

\_\_\_\_\_. Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU, de 19 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 38, p. 7, 20 jul. 2017b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Garantia-Safra**: benefício condicionado da agricultura familiar – relatório geral 2019. Brasília: Mapa, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Relatórios Públicos de Implementação do Garantia-Safra**. Brasília: Mapa, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3tXweRU>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Programa Fomento Rural**. Brasília: MC, 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/3JZfCyq>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificadas pela República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 215, p. 12, 6 nov. 2019d. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 910, de 11 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. **Congresso Nacional**, Brasília, dez. 2019f. Disponível em: <<https://bit.ly/3NzKWwZ>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 735, de 18 de março de 2020. Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da covid-19. **Senado Federal**, Brasília, mar. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3NFErIrlr>>. Acesso em: 1º out. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 64-A, p. 1, 2 abr. 2020b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 4.810, de 30 de abril de 2020. Estabelece medidas de caráter emergencial para os procedimentos relativos à concessão, ao controle e à fiscalização das operações de crédito rural; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 84, p. 39, 5 maio 2020c. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Estudo do veto nº 46, de 30 de junho de 2020. Veto parcial apostado ao Projeto de Lei nº 735 de 2020. **Congresso Nacional**, Brasília, 30 jun. 2020d. Disponível em: <<https://bit.ly/3iY2X3c>>. Acesso em: 14 out. 2021.

\_\_\_\_\_. 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 da União**, Brasília, p. 5, 25 ago. 2020e.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 510, de 22 de fevereiro de 2021. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. **Senado Federal**, Brasília, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3LtC82X>>.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 4.896, de 26 de fevereiro de 2021. Admite o cumprimento da exigibilidade de crédito rural dos Recursos Obrigatórios (MCR 6-2) com operações de investimento realizadas com beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º mar. 2021b.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 4.890, de 26 de fevereiro de 2021. Concede prazo adicional de reembolso do crédito de custeio pecuário para retenção de matrizes bovinas de leite e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º mar. 2021c.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 823, de 10 de março de 2021. Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2021d. Disponível em: <<https://bit.ly/3DrmO45>>. Acesso em: 1º out. 2021.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2021e.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 mar. 2021f.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 4.900, de 25 de março de 2021. Dispõe sobre a consolidação dos dispositivos atualmente inseridos nos capítulos 4, 5, 7 e 12 do Manual de Crédito Rural (MCR), acerca de finalidades e instrumentos especiais da política agrícola. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 mar. 2021g.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 2.159, de 12 junho de 2021. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Senado Federal**, Brasília, 2021h.

\_\_\_\_\_. Resolução CMN nº 4.914, de 22 de junho de 2021. Ajusta normas a serem aplicadas às operações de crédito rural contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Fundo de Terras e da Reforma Agrária Mais. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 116, p. 315, 23 jun. 2021i. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.057, de 6 de julho de 2021. Institui o Programa de Estímulo ao Crédito e dispõe sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 126, p. 1, 7 jul. 2021j. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 ago. 2021k.

\_\_\_\_\_. Estudo do veto nº 51/2021. **Congresso Nacional**, Brasília, 2021l. Disponível em: <<https://bit.ly/35sX3Uz>>. Acesso em: 30 set. 2021.

GARANTIA-SAFRA AUTORIZA pagamento para mais de 60 mil agricultores familiares. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3JYIDvu>>.

GARANTIA-SAFRA AUTORIZA o pagamento para mais de 380 mil agricultores no ciclo da safra 2019/2020. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, 17 jun. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3uG5XGU>>.

RIOS voadores da Amazônia: sem floresta não tem água, [s. l.]: [s. n.], 2018. 1 vídeo (25min e 36seg). Publicado pelo canal GIZ Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/35v8j2A>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

VALADARES, A. A. *et al.* Desenvolvimento rural. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, p. 319-364, 2018.

# **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **EDITORIAL**

### **Chefe do Editorial**

Aeromilson Trajano de Mesquita

### **Assistentes da Chefia**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

### **Capa**

Andrey Tomimatsu

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



### **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