

DESENVOLVIMENTO RURAL¹

1 APRESENTAÇÃO

Entre a última década do século XX e a primeira do século XXI, o Brasil apresentou consideráveis melhoras em uma série de aspectos da vida social, materializados na diminuição da pobreza, na melhor distribuição da renda, no controle da inflação, no combate à fome e à insegurança alimentar, no aumento do consumo entre os mais pobres, no controle do desmatamento e no reconhecimento de territórios tradicionais. Contudo, alterações na conjuntura político-econômica interna e externa levaram à piora de vários desses indicadores nos últimos anos, evidenciando as bases frágeis em que esses avanços se amparavam, o que desperta a discussão sobre que medidas o Estado brasileiro deve tomar para retomar os progressos obtidos, avançando-os em fundamentos mais sólidos.

Este capítulo, portanto, tem como objetivo analisar a trajetória recente dessas políticas públicas e indicar caminhos para que o Estado possa reconstruir e aprimorar o arcabouço de políticas de desenvolvimento rural sustentáveis com o qual durante anos foi referência internacional. Para efeitos de organização, o capítulo estrutura-se em seis seções, descontadas esta apresentação e as considerações finais.

Na primeira seção, discute-se, a título de contextualização, a piora recente em determinados indicadores sociais, tais como: a diminuição da pobreza, a distribuição da renda, o controle da inflação, o combate à fome e à insegurança alimentar, o aumento do consumo entre os mais pobres, o controle do desmatamento e o reconhecimento de territórios tradicionais. Nela, os autores sugerem que tais políticas estiveram assentadas em bases frágeis, o que fez com que a melhora nos indicadores referidos não resistisse às mudanças na conjuntura político-econômica vivenciada nos últimos anos.

Na segunda seção, o foco reside em medidas de democratização do acesso à terra, muitas das quais já previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), tais como: reconhecimento de territórios indígenas e quilombolas, regularização e ordenamento fundiário e implantação de assentamentos. Nela, os autores efetuam

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/desenvolvimentorural>

um balanço desse debate, além de defenderem um conjunto de medidas que, se articuladas, possibilitariam ampliar o acesso à terra, a produção de alimentos e a proteção do meio ambiente.

Na terceira seção, defende-se a adoção de incentivos à produção sustentável e à construção de circuitos curtos de produção e consumo como uma estratégia de barateamento do custo de produção dos alimentos e de regularidade da oferta. Defende-se a necessidade de articular desenvolvimento rural, abastecimento alimentar e planejamento territorial como formas de contornar a distorção entre o local de produção e o de consumo dos alimentos, reduzindo a dependência logística (transportes).

Na quarta seção, faz-se um balanço de dois dos principais programas de compra institucional pensados para a agricultura familiar – o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) –, de modo a ressaltar seus principais gargalos e sugerir mudanças com potencial de ampliar a quantidade adquirida, os efeitos das políticas analisadas sobre a renda dos agricultores familiares, bem como a qualidade e quantidade dos alimentos ofertados a escolas e entidades assistenciais.

A quinta seção trata da política de estoques reguladores, entendendo-a como instrumento de garantia de segurança alimentar. Os autores abordam o aumento no preço dos alimentos, em especial os que compõem a cesta básica, ressaltando os principais determinantes internos e externos de tal fenômeno, com destaque para a fragilização da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), materializada no progressivo abandono da política de estoques reguladores.

A sexta seção contempla uma análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), destacando-se seu modo de funcionamento, suas linhas de crédito, seus agentes operadores, sua evolução orçamentária e seus gargalos, tais como a concentração das operações de crédito no centro-sul do país, em grupos de agricultura familiar capitalizada e em linhas de crédito tradicionais. Como solução, os autores defendem uma distribuição mais equitativa dos recursos, bem como uma diversificação do público beneficiário e dos modelos de produção financiados.

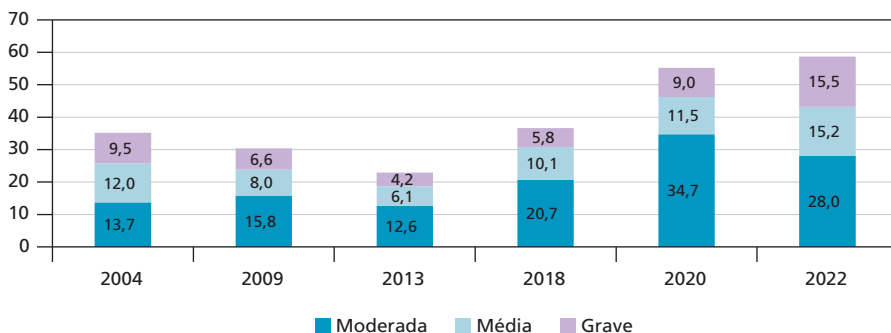
2 A SITUAÇÃO ATUAL DO CAMPO E SUAS RELAÇÕES COM A QUESTÃO AMBIENTAL E A SEGURANÇA ALIMENTAR

No período que envolve a última década do século XX e a primeira do século XXI, o Brasil apresentou consideráveis melhoras em uma série de aspectos da vida social. Observaram-se ganhos significativos na diminuição da pobreza, na distribuição da renda, no controle da inflação, no combate à fome e à insegurança alimentar, no aumento do consumo entre os mais pobres, no controle do desmatamento e

no reconhecimento de territórios tradicionais. No entanto, a piora de vários desses indicadores nos últimos anos evidencia as bases frágeis em que esses avanços se amparavam, o que desperta a discussão sobre que medidas o Estado brasileiro deve tomar para retomar os progressos obtidos, avançando-os em fundamentos mais sólidos.

Começando pela questão da segurança alimentar e nutricional, os dados disponíveis mostram que, em 2004, 35,0% das pessoas apresentavam algum nível de insegurança alimentar e 9,5% encontravam-se em insegurança alimentar grave. Desde então, até 2013, uma melhora significativa foi observada, quando esses índices reduziram para 23% e 4,2%, respectivamente. A partir de então, os dados evidenciam uma nítida piora nos indicadores de insegurança alimentar e nutricional (InSAN). Em 2022, um estudo realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) constatou que mais da metade dos brasileiros estavam em situação de insegurança alimentar e 15,5%, em insegurança alimentar grave.

GRÁFICO 1
População em situação de insegurança alimentar
(Em %)



Fontes: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004 a 2013, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnad>; acesso em: 21 set. 2022); Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2019 (disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pof/tabelas>; acesso em: 21 set. 2022); e Rede Penssan (2021).
Obs.: As duas últimas pesquisas, realizadas pela Rede Inquérito Nacional da Insegurança Alimentar no Brasil no Contexto da Covid-19 (Vigisan), apresentam comparabilidade de distribuição amostral com a PNAD 2015, tomada como referência. Os dados das pesquisas apresentadas são estimados conforme a versão de oito perguntas da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – Ebia (Rede Penssan, 2022, p. 25, 72 e 100).

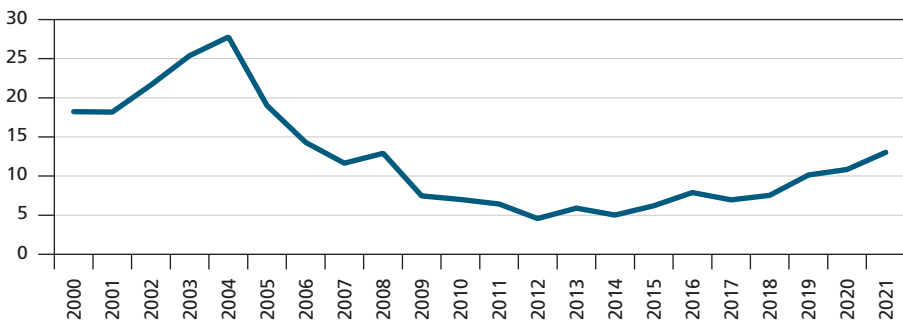
Paralelamente ao agravamento da situação de insegurança alimentar, o aumento da obesidade entre a população vem atingindo níveis alarmantes. De acordo com a pesquisa de Vigilância de Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel), 57,2% da população residente nas capitais acima de 18 anos está em situação de sobrepeso. Com relação à obesidade, o índice chega a 22,4% dessa população (Brasil, 2022). Isso ocorre, em grande medida, pelo aumento do consumo de alimentos ultraprocessados, produtos pobres em nutrientes, mas ricos em calorias, sal e aditivos

químicos. Estão associados ao aumento da incidência de doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), como diabetes e hipertensão (Monteiro *et al.*, 2016, p. 35).

O aumento do consumo de ultraprocessados é resultado do sistema agroalimentar imperante no Brasil e no mundo, cuja produção está concentrada em dez empresas multinacionais (Oxfam GB, 2013) que escoam seus produtos para o comércio varejista, também oligopolizado por grandes estabelecimentos.² Dessa forma, para a maioria das pessoas, não existe outra alternativa para se abastecer de alimentos senão indo a um supermercado com as estantes repletas de alimentos industrializados; além da perda de diversidade alimentar, fruto da subutilização de espécies locais e regionais de maior sazonalidade, quase sempre ausentes nas gôndolas dos supermercados (Mendes, 2015).

A indústria alimentícia e os grandes conglomerados varejistas são elos importantes de longas cadeias de produção-comercialização, associadas ao mercado global de *commodities* agrícolas. Nesse mercado, o Brasil se destaca como um dos maiores exportadores, sobretudo de soja e de milho. Essas duas culturas correspondem a 69% da área destinada para lavouras temporárias no país. Somando-se com as áreas de pastagens, essas três atividades – plantio de milho, plantio de soja e criação de bovinos – ocupam 58,6% das áreas destinadas à agropecuária no país.³ Ancorada em monocultivos e na pecuária extensiva, a agropecuária brasileira coloca o país entre as primeiras posições em dois quesitos nada honrosos: a emissão de gases de efeito estufa (GEEs) e o consumo de agrotóxicos.

GRÁFICO 2
Taxa de desmatamento na Amazônia Legal (2000-2021)
(Em 1 mil km²)



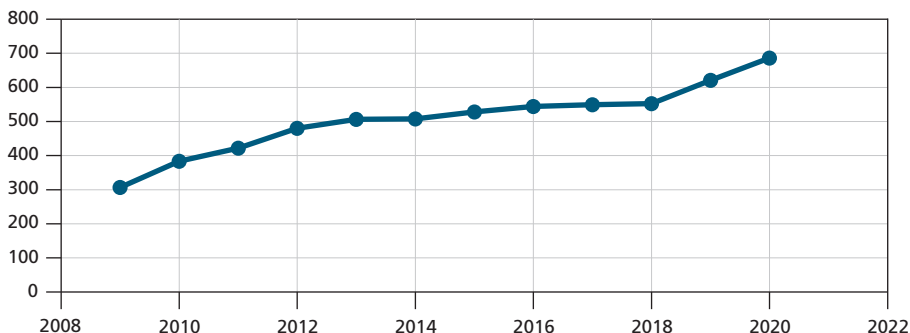
Fonte: Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes). Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/map/deforestation?hl=pt-br>. Acesso em: 22 set. 2022.

2. De acordo com os dados divulgados pela Associação Brasileira de Supermercados, dez redes de supermercados concentram 54% do faturamento do setor.

3. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017/resultados-definitivos>. Acesso em: 21 set. 2022.

De acordo com estudo publicado em 2021, o Brasil está entre os cinco países que mais contribuíram para a emissão de GEEs ao longo dos últimos 171 anos (Evans, 2021), decorrente principalmente do desmatamento e das mudanças de uso e cobertura do solo. Segundo o Observatório do Clima, no ano de 2020, as atividades rurais foram responsáveis por 73% das emissões de gases poluentes no país. Desse montante, 27% decorre diretamente das atividades agropecuárias – sobretudo emissão de metano resultante da criação de bovinos – e 46%, do desmatamento (Potenza *et al.*, 2021). Na Amazônia, como pode ser visto no gráfico 3, onde o desmatamento apresentava uma significativa redução até 2012, este voltou a crescer a taxas anuais acima de 10 mil quilômetros quadrados nos últimos três anos.

GRÁFICO 3
Comercialização de agrotóxicos e afins (2009-2020)
(Em 1 mil t)



Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – painéis de comercialização de agrotóxicos. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/quimicos-e-biologicos/agrotoxicos/paineis-de-informacoes-de-agrotoxicos#Painel-comercializacao>. Acesso em: 22 set. 2022.

Além de ser um grande emissor de GEEs, o modelo agrícola predominante depende do uso intensivo de insumos químicos, sobretudo agrotóxicos. O Brasil figura entre os países com maior consumo absoluto de pesticidas, ocupando em 2020 o segundo lugar, atrás apenas dos Estados Unidos.⁴ Entre 2000 e 2020, o país apresentou uma tendência de aumento no consumo de agrotóxicos e chegou a 686 milhões de toneladas no último ano.⁵ O uso intensivo de pesticidas está associado a uma série de problemas ambientais – como perda de biodiversidade e de hábitat; geração de resíduos de alto custo ambiental; e desaparecimento de polinizadores – e de saúde pública – como contaminação de leite materno (Menck, Cossella e Oliveira, 2015) e câncer (Dutra *et al.*, 2020). De acordo com o Ministério da Saúde, entre 2007 e 2015, foram registrados 84.206 casos de intoxicações por

4. Faostat. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#home>.

5. Painéis de comercialização de agrotóxicos. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/paineis-de-informacoes-de-agrotoxicos#Painel-comercializacao>. Acesso em: 22 set. 2022.

agrotóxicos (Brasil, 2018b, p. 28-29). A maioria das vítimas são os trabalhadores rurais, expostos cotidianamente pelo manuseio e aplicação de substâncias tóxicas na produção agrícola. Contudo, estas também afetam a população em geral, mediante o consumo de alimentos contaminados e a exposição ambiental (intencional⁶ ou involuntária), pelo ar e pela água e solo contaminados. Estudo realizado com base no Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Sisagua), do Ministério da Saúde, constatou em 2017 a presença de agrotóxicos em 92% das amostras municipais de água para abastecimento. De acordo com o estudo, um quarto dos municípios apresentou uma combinação de todos os 27 pesticidas sondados na água (Aranha e Rocha, 2019).

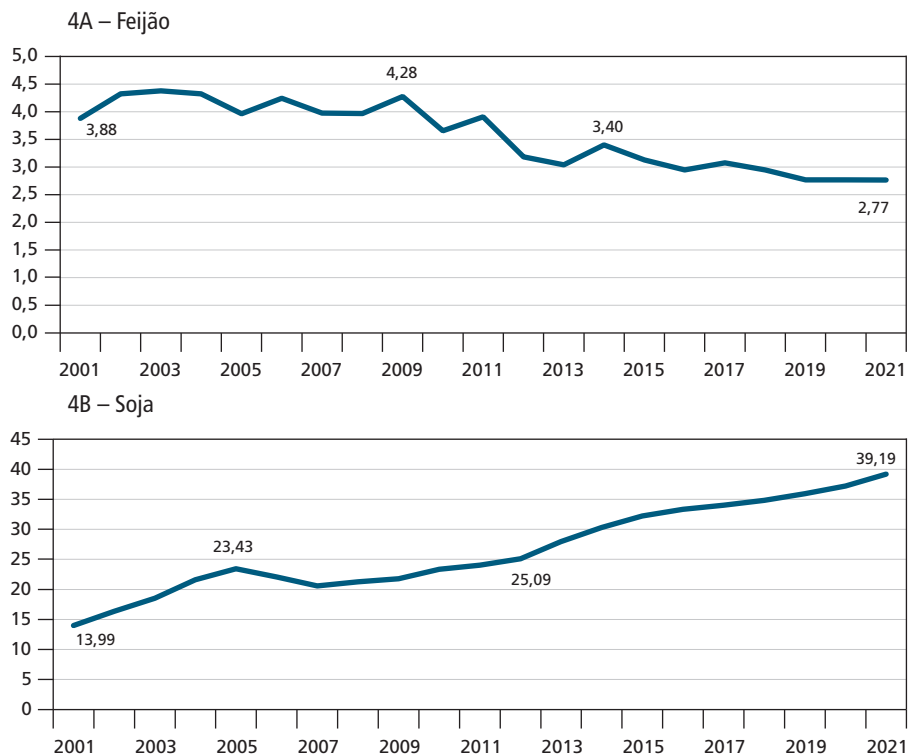
O consumo intensivo de insumos sintéticos é um dos pilares que sustenta o modelo agrícola hegemônico no país, e do qual são dependentes as grandes propriedades monocultoras que detêm a maior porção de terra para a agropecuária. Segundo o Censo Agropecuário 2017, por um lado, os grandes estabelecimentos agropecuários, apesar de constituírem menos de 2% do total de unidades produtivas no campo, detêm 53% da terra. Por outro lado, um contingente de 65 mil famílias sem-terra resiste em acampamentos a fim de obter o direito à terra. A agricultura familiar, que representa 77% dos estabelecimentos, ocupa somente 23% das terras; a grande maioria, 83%, configurando-se como minifúndios, situação que dificulta o desenvolvimento produtivo das famílias agricultoras e repercute em problemas relacionados à sucessão rural, à manutenção e ao desenvolvimento de novas gerações de produtores, ao êxodo rural e ao consequente adensamento populacional em centros urbanos.

Configura-se, dessa maneira, no país um macrosistema agroalimentar altamente concentrador e desigual: concentrado na produção agropecuária, na agroindustrialização e na comercialização. É constituído majoritariamente por longas cadeias de produção/comercialização amparadas na *comoditização* de produtos agrícolas. O que abre espaço para práticas especulativas sobre o mercado mundial de alimentos, ao mesmo tempo que territórios se tornam dependentes de alimentos vindos de longas distâncias do país ou do exterior. Compara-se, por exemplo, a evolução da soja, principal *commodity* agrícola, com a do feijão, um dos principais alimentos presentes na mesa da população brasileira. Enquanto a área destinada para o plantio de soja avançou, entre 2001 e 2021, de cerca de 14 milhões de hectares para mais de 39 milhões de hectares, a área plantada de feijão, no mesmo período, reduziu de 3,9 milhões para 2,8 milhões de hectares. Ao se olhar a relação produção/demanda interna desses dois produtos na safra 2021/2022, enquanto a produção de soja é 2,4 vezes superior à demanda, a produção de feijão praticamente se equipara ao

6. Têm sido constantes as denúncias de utilização de agrotóxicos como armas químicas no Brasil, o que por si só expõe uma nova dimensão dos processos de contaminação por esses agentes. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2022/02/21/agrotoxico-e-usado-como-arma-quimica-contra-aldeias-indigenas-em-ms.htm>.

consumo interno.⁷ Mesmo no âmbito da agricultura familiar, reconhecida por seu papel na produção de alimentos, observou-se, no intervalo entre os dois últimos Censos Agropecuários (2006 e 2017), a redução da área destinada à produção de arroz (-77,0%), feijão preto (-71,5%) e colorido (-77,8), bem como da mandioca (-61,0%); por consequência, observou-se também a redução da oferta de tais produtos no mercado. Tal fenômeno pode estar relacionado ao desmantelamento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, entre as quais o PAA e o PNAE, que em anos anteriores foram responsáveis por absorver parte dessa produção. Esse contexto sujeita a população, sobretudo a camada mais pobre, a crises de abastecimento, a elevação de preço dos alimentos e, em suma, a insegurança alimentar. Situação vivenciada recentemente durante a pandemia de covid-19.

GRÁFICO 4
Área plantada de feijão e soja (2001-2021)
(Em 1 milhão ha)



Fonte: Produção Agrícola Municipal (PAM)/IBGE.

7. Conab – Portal de Informações Agropecuárias. Disponível em: <https://portaldeinformacoes.conab.gov.br>.

Diante da situação aqui desenhada, será apresentada a seguir uma proposta de arranjo de políticas públicas que, a despeito de serem voltadas para o meio rural, irão repercutir para além do campo no que tange a segurança alimentar e nutricional; preservação, conservação e recuperação ambiental; combate à pobreza; e redução de desigualdades. O conjunto de ações recomendadas envolve ações de fomento à produção sustentável e saudável, recuperação de áreas degradadas, desenvolvimento de circuitos curtos de produção e comercialização, compras e estoques públicos de alimentos, redistribuição de terras e crédito rural, todas tendo como segmento prioritário a agricultura familiar.

3 MEDIDAS PARA DEMOCRATIZAR O ACESSO À TERRA

Uma política de acesso à terra deve envolver medidas de reconhecimento territorial, regularização, ordenamento fundiário e implantação de assentamentos, bem como ter como princípios a distribuição equitativa da terra, a preservação do meio ambiente e a promoção do bem-estar socioeconômico dos beneficiários; congruente, desse modo, com o princípio constitucional da função social da terra. Como finalidade, deve permitir o aumento e a diversificação da produção de alimentos e a recuperação e proteção dos recursos naturais, adotando práticas que conciliem agropecuária e sustentabilidade ambiental. Ressalta-se que, diante dos imperativos de uma crise ambiental de magnitude global, a restauração e a conservação de áreas florestais são apontadas como medidas de significativo potencial de mitigação dos efeitos climáticos adversos oriundos do aquecimento global;⁸ além disso, podem ser integradas a uma estratégia de promoção de oportunidades de trabalho no campo em que a agricultura familiar exerça protagonismo.

As políticas de acesso à terra decorrem dos mandamentos legais que prescrevem as formas de intervenção pública sobre a estrutura fundiária. Em sua atuação nesse campo, o Estado deve considerar também, à luz dos requisitos legais, as especificidades culturais, econômicas e geográficas dos grupos sociais e políticos a que sua ação se destina. Assim, as políticas de reconhecimento dos territórios tradicionalmente ocupados requerem instrumentos e modalidades próprias, segundo as categorias dos grupamentos sociais ocupantes da terra: *terras indígenas* e *territórios quilombolas* para os indígenas e os quilombolas, cujos direitos territoriais estão assegurados pela CF/1988;⁹ e *unidades de conservação de uso sustentável* ou *projetos de assentamentos diferenciados* para os demais povos e comunidades tradicionais (PCTs),¹⁰ por exemplo.

8. De acordo com estudo realizado por Strassburg *et al.* (2020), a restauração de 30% das áreas de florestas degradadas permitiria salvar 71% das espécies ameaçadas de extinção e sequestraria metade do dióxido de carbono (CO₂) emitido para a atmosfera desde a Revolução Industrial.

9. Para os indígenas, os direitos territoriais estão estabelecidos no art. 231 da CF/1988. Para os quilombolas, esses direitos são garantidos no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

10. A emissão de títulos de propriedade coletiva ou de concessão de direito real de uso (no caso de terras públicas) pode ser alternativa, a depender sempre da concertação feita com as próprias comunidades.

De acordo com a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), das 701 terras indígenas com solicitação de reconhecimento, 221 ainda não obtiveram sua homologação expedida pelo governo federal.¹¹ Com relação aos territórios quilombolas, foram tituladas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) 47 comunidades em terras federais, de um total de 313 requisições.¹² Com relação aos demais PCTs, sequer existem informações oficiais que sistematizem as demandas por reconhecimento territorial. Mesmo os dados oficiais sobre quilombolas e indígenas não levam em conta a demanda total por reconhecimento. Como exemplo, há certificadas pela Fundação Palmares 3.502 comunidades remanescentes de quilombos;¹³ e, de acordo com o *Relatório Violência contra os Povos Indígenas do Brasil: dados de 2021*, do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), 598 terras indígenas sem qualquer providência oficial referente a demarcação (Cimi, 2022, p. 53). Resolver tal passivo de direitos é essencial e deve priorizar qualquer política de ordenamento territorial.

Desse modo, a política de reconhecimento de territórios tradicionalmente ocupados tem de estar articulada com a política de reforma agrária tanto no que diz respeito à adoção de modalidades diferenciadas de assentamentos para reconhecimento de territórios de comunidades tradicionais – como povos ribeirinhos, extrativistas, entre outros – quanto em relação à identificação e destinação das terras, a fim de evitar sobreposição de assentamentos em territórios tradicionais. A implantação de assentamentos com vistas à reforma agrária tem como público prioritário as famílias sem-terra, que, segundo informações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, somam um contingente de 65 mil, distribuído em diversas ocupações no território brasileiro.

Há outros públicos, contudo, cuja inclusão em uma política de redistribuição de terras precisa ser discutida. Um deles consiste em um público de mais de 3 milhões de famílias agricultoras ocupantes de minifúndios,¹⁴ cuja área diminuta de terra inviabiliza um melhor desenvolvimento socioprodutivo, pressiona os recursos naturais e tem implicações sérias na reprodução social da agricultura familiar, sobretudo na sucessão da propriedade da terra para as futuras gerações. Além disso, há que se abrirem oportunidades para famílias oriundas das cidades, em especial das periferias urbanas pobres, e que tenham interesse em desenvolver atividades produtivas no campo. Existe um movimento crescente de pessoas que migram das cidades para as zonas rurais em busca de melhor qualidade de vida.

11. Sistema Indigenista de Informações. Disponível em: http://sii.funai.gov.br/funai_sii/informacoes_indigenas/visao_visao_terras_indigenas.wsp. Acesso em: 22 nov. 2022.

12. Acompanhamento de processos de regularização quilombola. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/Acompanhamentodosprocessosderegularizapquilombola_08.09.2022.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

13. Certificação quilombola. Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/departamentos/protecao-preservacao-e-articulacao/certificacao-quilombola>. Acesso em: 22 nov. 2022.

14. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017/resultados-definitivos>. Acesso em: 21 set. 2022.

Os neorrurais,¹⁵ adquirindo áreas muitas vezes de forma coletiva, constroem espaços de prática de cultivos agroecológicos e implantação de soluções tecnológicas sustentáveis baseadas nos princípios da permacultura. Iniciativas que até o momento não são fomentadas ou amparadas por qualquer política pública. Uma política de implantação de assentamentos pode ser ampliada a fim de tornar o campo um lugar de trabalho digno e com autonomia para diversas famílias, com vistas a combater o desemprego, aumentar a produção de alimentos e desafogar centros urbanos.

Para atender à demanda por terra e promover a produção sustentável de alimentos, é necessário articular formas variadas de obtenção de terras, que envolve desde a desapropriação de terras particulares até a destinação de terras públicas para a criação de assentamentos. Um dos principais instrumentos para a efetivação da reforma agrária, a obtenção de terras via desapropriação por interesse social atingiu seu ápice no final da década de 1990, quando 8,7 milhões de hectares de terras foram adquiridos dessa maneira. Continuou com números expressivos na primeira década deste século, apesar de em menor nível que na anterior, somando 4,7 milhões de hectares. Na década seguinte, porém, a aquisição de terras via desapropriação sofreu uma queda considerável; e, nos últimos quatro anos, apenas um ato desapropriatório foi emitido.¹⁶

TABELA 1
Assentamentos por período de obtenção

Período	Total			Obtidas por desapropriação		
	Projetos	Área (ha)	Famílias assentadas	Projetos	Área (ha)	Famílias assentadas
Antes de 1990	1.616	31.634.099	260.865	775	9.960.176	114.992
1990 a 1994	459	4.820.208	58.897	238	1.250.150	30.888
1995 a 1998	2.219	13.397.337	216.488	1.785	6.338.401	163.177
1999 a 2002	1.723	6.831.262	140.683	1.135	2.694.049	77.940
2003 a 2006	2.161	20.659.784	209.684	1.068	2.251.217	62.761
2007 a 2010	869	8.377.363	50.622	529	1.152.601	24.397
2011 a 2014	271	1.122.659	17.860	123	210.708	4.820
2015 a 2018	96	600.405	5.036	16	30.226	95
2019 a 2022 ¹	3	13.453	77	1	889	77
Total	9.417	87.456.570	960.212	5.670	23.888.417	479.147

Fonte: Incra. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos-relacao-de-projetos>. Acesso em: 8 dez. 2022.

Nota: ¹ Atualizado até 10 de junho de 2022.

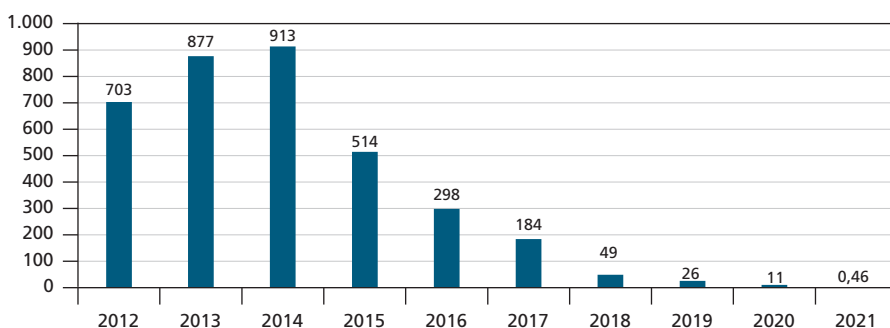
15. Movimento de habitantes de centros urbanos, com ou sem vínculo rural anterior, para ocupação de áreas rurais a fim de reconstruir estilos de vida com maior interação ao meio ambiente (Salache *et al.*, 2021).

16. Trata-se do Projeto de Assentamento Nova Esperança, em Mossoró, no Rio Grande do Norte. Apesar de a obtenção estar datada de 20 de julho de 2020, a data de criação do assentamento é de 9 de novembro de 2004.

A redução de terras desapropriadas para criação de assentamentos acompanha a diminuição do orçamento destinado à aquisição de terras para a reforma agrária. Ao se observar a execução da ação orçamentária referente à obtenção de imóveis rurais para criação de assentamentos nos últimos dez anos, fica evidente a queda constante na execução dessa despesa orçamentária a partir de 2015, chegando ao ano de 2021 com execução de apenas R\$ 457 mil, o que representa menos de 1% do executado em 2012¹⁷ (SigaBrasil).¹⁸

GRÁFICO 5

Despesa executada da ação "aquisição de terras" (2012-2021)¹
(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: SigaBrasil. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso em: 29 nov. 2022.

Obs.: Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Nota: ¹ Em 2012, são somadas as despesas das ações 4460 e 211B. Nos demais exercícios, somente a ação 211B.

Para tornar efetiva uma política de reforma agrária, há de se priorizar as medidas de redistribuição de terras, a fim de se fazer cumprir sua função social. Isso passa pela ampliação do orçamento para obtenção de terras, entre outras medidas, como a atualização dos índices de produtividade, cujos parâmetros vigentes datam da década de 1970.¹⁹ Em relação à pecuária bovina, de acordo com as informações do Censo Agropecuário 2017, o índice de lotação (IL) médio está em torno de uma cabeça de gado por hectare, um nível muito baixo, que está relacionado à prática da pecuária extensiva, cuja expansão é um dos principais fatores de aumento do desmatamento.²⁰ A atualização dos índices de produtividade aumentaria o estoque de terras passíveis de desapropriação para usos sustentáveis, fazendo-as, dessa forma, cumprir sua função social.

17. A partir de 2016, a edição de dois acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) alegando possíveis irregularidades no processo de seleção de beneficiários para os assentamentos suspendeu os procedimentos de seleção de famílias, vistoria de imóveis e obtenção de novas áreas para criação de assentamentos (Valadares, Alves e Galiza, 2020).

18. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>.

19. Os índices vigentes têm por referência as informações do Censo Agropecuário 1975.

20. Para uma discussão mais abrangente sobre os índices de produtividade e de lotação, ver Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2009, p. 203).

Para compor o estoque de oferta de terras para a agricultura familiar, deve ser considerado o significativo volume de terras públicas não destinadas,²¹ sobretudo na Amazônia Legal, onde essas terras acabam se tornando cenário de práticas de grilagem, conflitos fundiários e degradação ambiental. De acordo com o estudo realizado por Brito *et al.* (2021, p. 23-24), somente na Amazônia Legal há 143 milhões de hectares de terras não destinadas ou sem informação de destinação, das quais 60% estariam sob controle dos estados e 40%, da União. A considerar o quadro jurídico brasileiro, a destinação dessas áreas deve priorizar o reconhecimento de terras indígenas, territórios quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais; a conservação e o uso sustentável de florestas; bem como a criação de assentamentos para reforma agrária. Somente áreas não sobrepostas a essas prioridades poderiam ser passíveis de regularização fundiária de lotes particulares (Brito e Gomes, 2022, p. 4). É necessária uma articulação entre União e estados a fim de identificar e destinar essas áreas aos públicos prioritários previstos pela legislação, contribuindo, dessa forma, para uma distribuição justa da terra.

As ações de reconhecimento territorial e de implantação de assentamentos devem estar integradas na discussão de uma política de reordenamento fundiário que, além das medidas citadas, incentive a agregação de estabelecimentos muito pequenos e a divisão de grandes propriedades, promovendo seu uso sustentável. Isso poderia ser efetivado mediante a criação de uma instância que atuaria como mediadora do mercado de terras em territórios considerados prioritários, seja pela profusão de minifúndios, seja pela necessidade de redistribuição de terras, seja pela importância ambiental que demande medidas de recuperação ambiental e/ou uso sustentável. Nesses territórios, todo processo de venda de imóveis rurais seria intermediado pela instância mediadora, que teria a prerrogativa de decidir pelos compradores, podendo inclusive exercer o direito de preempção, adquirindo os imóveis e dando destinação com base nos princípios da função social da terra e nos públicos prioritários da reforma agrária.²² O crédito fundiário pode exercer papel fundamental ao viabilizar a compra desses imóveis por agricultores familiares.

Ao mediar transações de compra e venda de terras, a composição de uma instância reguladora pode contribuir na contenção de movimentos especulativos sobre a terra, que muitas vezes acabam por inviabilizar a aquisição de terras por pequenos e médios agricultores. Essa instância se constituiria como autoridade responsável pela gestão fundiária no país, articulando ações entre União e estados,

21. Terras públicas, seja da União, seja dos estados, seja dos municípios, onde não há estabelecimento de destinação para projetos de assentamentos, unidades de conservação, terras indígenas, florestas públicas, entre outros.

22. Um exemplo internacional é a política de ordenamento fundiário francesa, operada mediante as Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural (Safers), instituídas em 1960. As Safers têm atuação descentralizada e estão autorizadas a obter, trocar e revender imóveis rurais, exercendo papel de comprador preferencial das terras, com a obrigação de revendê-las em um prazo de cinco anos (Cazella e Sencébé, 2012, p. 411).

órgãos fundiários e ambientais.²³ Teria também a função de coordenar as ações de identificação e destinação de terras públicas para atendimento das demandas prioritárias e para regularização fundiária (Brito e Gomes, 2022, p. 27). A fim de garantir participação e controle social, essa instância poderia ser coordenada por um colegiado com representações da sociedade civil, além de estrutura descentralizada que permitisse uma atuação adequada a cada realidade territorial.

A política de promoção do acesso à terra deve primar pela construção/manutenção coletiva de territórios que se configurem como espaços de identificação e organização social. Levando em consideração as diretrizes de promoção da produção de alimentos saudáveis e da preservação e recuperação ambiental, as atividades e os usos da terra a serem amparados e incentivados devem estar de acordo com as demandas locais de abastecimento de alimentos e de conservação ou recuperação ambiental. Enumeram-se alguns dos possíveis usos que podem compor o uso da terra nos assentamentos.

- 1) Recuperação e conservação florestal: entre os diversos benefícios obtidos com a restauração de áreas florestais, citam-se a possibilidade de composição de corredores ecológicos, que podem viabilizar a recomposição de ecossistemas; a recuperação de mananciais de água, sobretudo nascentes; e a capacidade de sequestrar CO₂, contribuindo para o atingimento das metas de redução de GEEs assumidas pelo Brasil até 2030. Há uma série de serviços ambientais que podem ser obtidos mediante atividades desenvolvidas pelos agricultores, que, por sua vez, fariam jus a ser remunerados por esse serviço. Uma economia da restauração pode estar amparada na atuação da agricultura familiar de forma organizada e com autonomia de trabalho.
- 2) Implantação de sistemas agroflorestais e conservação de áreas florestadas: da mesma forma, a implantação de sistemas agroflorestais pode contribuir com a recuperação ambiental e a recomposição e manutenção de serviços ecossistêmicos, aliadas com a produção diversificada de alimentos. A introdução de cultivos permanentes no sistema produtivo pode incluir, além de frutíferas, espécies madeireiras, que podem compor uma fonte de renda a médio e a longo prazo para os produtores. Ainda, a conservação de áreas florestadas pode se aliar à extração de recursos florestais não madeireiros, que configura importante fonte de renda para comunidades tradicionais.
- 3) Produção de alimentos orgânicos ou agroecológicos: a produção de alimentos deve se orientar por práticas baseadas na agroecologia e na

23. Entre outros: Incra, institutos de terras estaduais, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Ibama, Funai, Serviço Florestal Brasileiro.

produção orgânica, evitando o uso de insumos químicos, sobretudo agrotóxicos, com incentivo à produção e ao uso de bioinsumos, a fim de fornecer alimentos saudáveis para a população e proteger solo e recursos hídricos de contaminação. Também deve se orientar pela cultura alimentar local, produzindo alimentos com base nos hábitos alimentares locais.

Os assentamentos (e as demais áreas redistribuídas) estariam integrados a dinâmicas locais/regionais de produção e consumo de alimentos mediante a articulação de cadeias de ciclo curto de comercialização. Ao redor de centros urbanos, podem ser compostos cinturões verdes voltados à produção de alimentos, a fim de abastecer a população urbana, sobretudo com hortifrutigranjeiros, diminuindo sua dependência das grandes cadeias de produção e distribuição.

Os assentamentos até o momento implantados devem estar incluídos na estratégia de produção sustentável de alimentos. Eles abrigam cerca de 1 milhão de famílias e ocupam uma área de 87,5 milhões de hectares, o que representa um décimo do território brasileiro e um quarto da área dos estabelecimentos agropecuários.²⁴ É preciso haver ações de estruturação produtiva nesses espaços com base em diagnósticos locais que identifiquem demandas e potencialidades para a produção de alimentos de forma sustentável, bem como avaliem potenciais áreas que possam ser submetidas a um processo de recuperação ambiental que possa ser economicamente viável para as famílias. Há de se incentivar a manutenção dos assentamentos como territórios compartilhados, a fim de fortalecer a coesão social de tal forma que se viabilizem formas organizativas de trabalho, produção e comercialização, como associações e cooperativas. Portanto, o processo de emancipação e titulação de assentamentos deve ser conduzido com cautela e de forma participativa, de modo a conceder incentivos para o uso coletivo do território e evitar a reconcentração de terras e a degradação do meio ambiente.

4 INCENTIVOS À PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL E À CONSTRUÇÃO DE CIRCUITOS CURTOS DE PRODUÇÃO E CONSUMO

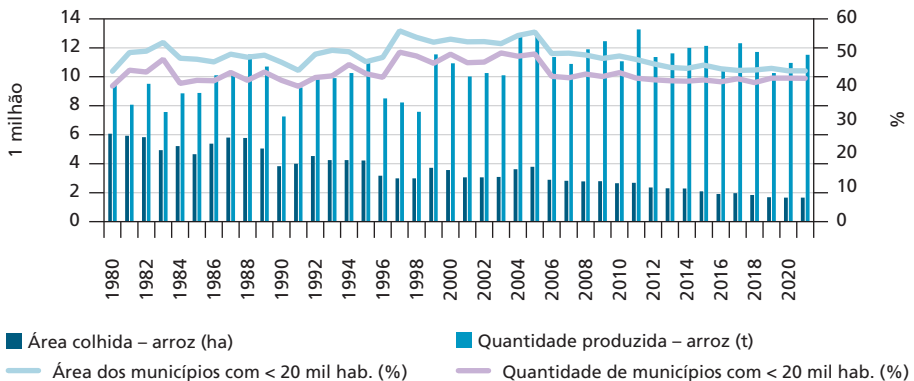
Já aventada em outros momentos históricos como política territorial (“cinturões verdes”), a criação de faixas fundiárias especiais para a produção de alimentos em áreas próximas aos centros urbanos acabou deixando de ser implementada em virtude dos processos de expansão do perímetro urbano das cidades, com a acelerada valorização do solo e a especulação imobiliária. Entretanto, a necessidade de redução dos circuitos de comercialização, com o encurtamento das distâncias entre produtores e consumidores e com a menor dependência logística (transportes), recomenda a consideração dessa alternativa – a partir da criação de normativos

24. Considerando o total de 351,3 milhões de hectares contabilizados pelo Censo Agropecuário 2016.

específicos – como estratégia que articula o desenvolvimento rural, o abastecimento alimentar e o planejamento territorial.

A evolução da dinâmica populacional dos últimos quarenta anos no Brasil, analisada sob a perspectiva da territorialização da produção agrícola, mostra que, ao longo desse período, a população tem se concentrado cada vez mais em grandes cidades, com porte populacional superior a 100 mil habitantes e alta densidade, ao passo que as principais culturas alimentares do país – arroz e feijão – seguem enraizadas em municípios de menos de 20 mil habitantes e com baixa densidade demográfica. Isso significa que os centros de absorção e concentração populacional vêm se distanciando dos espaços onde a produção agrícola dos mais tradicionais gêneros alimentícios tem se estabelecido. O gráfico 6 mostra como, de 1980 a 2021, os municípios com menos de 20 mil habitantes seguiram respondendo por praticamente metade da área e da quantidade colhida de arroz no país.

GRÁFICO 6
Área colhida total, quantidade produzida total de arroz e participação de municípios com menos de 20 mil habitantes

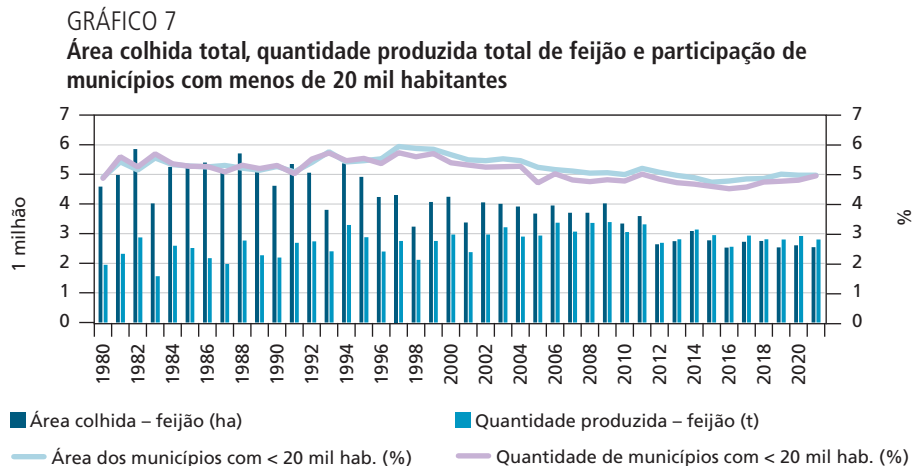


Fonte: PAM/IBGE, 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>.

Merece destaque, ainda, no gráfico o amplo ganho de produtividade que a cultura de arroz teve no período, sustentando, em 2020-2021, uma quantidade produzida em torno de 11 milhões de toneladas, com uma área de 1,7 milhão de hectares, isto é, a mesma quantidade produzia equivalente aos patamares do final dos anos 1980, mas em cerca de um terço da área. Dois fatores, entretanto, devem ser ponderados nesse quadro. O primeiro diz respeito ao crescimento populacional ao longo do período contemplado no gráfico – de cerca de 115 milhões em 1980 para 206 milhões em 2021, algo em torno de 80%. Isso significa que, conquanto os níveis de produtividade tenham subido a ponto de manterem o patamar de quantidade colhida em torno de 11 milhões de toneladas, mesmo com uma redução em dois terços da área colhida, tal resultado não parece ter

acompanhado, no mesmo ritmo, o aumento da população.²⁵ Por seu turno, os dados permitem afirmar que a produção de arroz, a despeito de ainda se dar largamente em monocultura de escala, pode ocupar uma área menor com altos resultados em termos de produtividade: isso, em linhas gerais, significa que a cultura pressiona menos por maiores extensões de terra, o que poderia ter funcionado como fator de aproximação, e não de afastamento, dos grandes centros consumidores.

No caso do feijão, observa-se que os municípios de pequeno porte demográfico concentram a metade da área colhida e da quantidade produzida; e que, embora com ganhos de produtividade menos expressivos que os do arroz, o feijão vem registrando os patamares de quantidade colhida entre 2 e 3 milhões de toneladas, com redução da área de 5 milhões de hectares para pouco menos de 3 milhões de hectares nos últimos quarenta anos.



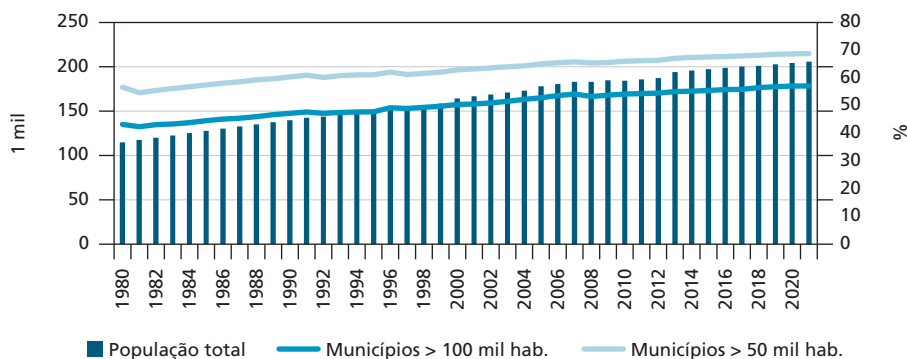
Fonte: PAM/IBGE, 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>.

Em contrapartida, os municípios com menos de 20 mil habitantes têm, ao longo desse período de amplo crescimento demográfico, conservado uma proporção relativamente menor da população, ao passo que os municípios com mais de 50 mil e 100 mil habitantes têm crescido em termos de concentração populacional. O gráfico 8 mostra que, de 1980 a 2021, a proporção da população vivendo em municípios com mais de 100 mil habitantes passou de 43% para 57%; o mesmo indicador, para municípios com mais de 50 mil, subiu de 56% para praticamente 70%. Se se levar em conta que, nesse período, os números de municípios com mais de 100 mil habitantes

25. Para aumentar a disponibilidade interna e fazer frente à demanda, o país tem importado arroz. Entre 2000 e 2021, o volume importado desse alimento girou em torno de 730 mil toneladas/ano. Para o feijão, analisado a seguir, a média de importação nesse período é de 150 mil toneladas/ano. Dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex). Estatísticas de Comércio Exterior. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>.

e de 50 mil habitantes não chegaram a ultrapassar 6% e 13%, respectivamente – enquanto os municípios com menos de 20 mil habitantes são quase 68% do total –, fica patente como a dinâmica demográfica caminhou no sentido da concentração.

GRÁFICO 8
População total e participação dos municípios com mais de 50 mil e 100 mil habitantes



Fonte: Departamento de Informática do SUS (Datasis) – População residente. Disponível em: <https://datasis.saude.gov.br/populacao-residente/>.

O relativo distanciamento entre regiões produtoras e centros consumidores, com a paulatina supressão de áreas rurais nos entornos das cidades em crescimento – pelo avanço dos loteamentos urbanos – submete a política de abastecimento a circuitos mais longos de distribuição e comercialização.

Nos últimos anos, um conjunto de iniciativas, sobretudo de âmbito municipal, tem buscado abrir espaço para a agricultura urbana e periurbana nas regiões metropolitanas do país.²⁶ A título de exemplo, pode-se citar o caso de Sete Lagoas, em Minas Gerais, cidade com cerca de 250 mil habitantes, onde a prefeitura administra há quase quarenta anos o programa Hortas Comunitárias, que garante acesso à terra para cerca de trezentas famílias produtoras. Outro exemplo é São Paulo, onde o projeto Ligue os Pontos promoveu uma plataforma que permite visualizar a cadeia da agricultura na cidade.²⁷ Também em São Paulo, funciona um programa de pagamento por serviços ambientais, que autoriza a remuneração de produtores rurais que preservam a vegetação nativa e aplicam em suas propriedades práticas agrícolas

26. O relatório *Panorama da Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil e Diretrizes Políticas para sua Promoção* listava, ainda em 2007, cerca de seiscentas iniciativas desse tipo em grandes municípios brasileiros, entre as quais a atividade de pesca e coleta de açaí, em Belém (PA), por quilombolas e ribeirinhos; organizações como a Ervateiras do Outeiro, em Salvador, que realizavam o extrativismo de plantas medicinais; a abertura de hortas nos espaços vazios em terrenos de linhões de energia, em cidades do ABC Paulista e o cultivo de hortifrutí nas lajes e encostas das favelas no Rio de Janeiro (Santandreu e Lovo, 2007).

27. Outro exemplo de programa da prefeitura de São Paulo é o Sampa+Rural (disponível em: <https://sampa+rural.prefeitura.sp.gov.br/>), uma plataforma que reúne iniciativas de agricultura, turismo e alimentação saudável do município.

sustentáveis, como os sistemas agroflorestais: essa compensação visa proteger as áreas dos mananciais situados na zona periurbana da metrópole.

Ainda na capital paulista, a criação de um cinturão verde na região metropolitana – a Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo (RBCV), formada por unidades de conservação, como os parques estaduais Cantareira e Serra do Mar e a reserva biológica Serra do Japi – tem desempenhado uma função ecológica essencial na garantia de água potável e de controle térmico, além de abrigar dezenas de milhares de pequenas propriedades rurais. Contudo, o relatório *Serviços Ecossistêmicos e Bem-Estar Humano na Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo* (Rodrigues *et al.*, 2020) apontou que, nos últimos anos, a expansão urbana tem gerado a degradação dos corpos d'água e a impermeabilização do solo, de modo a reduzir as áreas agrícolas, o que diminui a oferta de alimentos produzidos na região e compromete a segurança alimentar das famílias que dependem desses alimentos para viver. De acordo com o relatório, existem, apenas na RBCV, 72,2 mil imóveis rurais – dos quais três quintos são familiares –, somando 1,57 milhão de hectares.

Um estudo do Instituto Escolhas, intitulado *Políticas Públicas de Agricultura Urbana*,²⁸ levantou em 2021-2022 cem projetos de produção agrícola em funcionamento em áreas urbanas. Desse total, quarenta ficam no Sudeste – quatorze na cidade de São Paulo –, trinta, no Sul; e dezessete, no Nordeste. A metade dos projetos (51) era de fomento à produção agrícola; dezenove eram de comercialização e distribuição (o que inclui as feiras livres); e onze, de apoio técnico e capacitação. Os governos municipais eram os responsáveis exclusivos pelo financiamento de 83 projetos e por mais dez em parceria com governos estaduais, iniciativa privada e sociedade civil, além de executarem, sozinhos (85) ou em parceria (6), a grande maioria deles. Outro estudo do Instituto Escolhas estima, a partir de experiências já existentes, os custos e a capacidade produtiva de dois modelos de agricultura periurbana para a capital paulista.²⁹ O primeiro, de agricultura orgânica comercial de pequeno porte (2 ha de produção em 4,5 ha por lote), poderia, com 30 mil unidades produtivas, em 60 mil hectares cultivados – em 136,5 mil hectares no total –, abastecer com legumes e verduras cerca de 20 milhões de pessoas por ano, criando 180 mil postos de trabalho. O segundo modelo, pensado para municípios de menor porte demográfico, implantaria uma agricultura urbana multifuncional, também de manejo orgânico, com lotes de 0,45 ha (total) e 0,2 ha de área produtiva, em uma extensão de 200 ha, e teria potencial para abastecer cerca de 80 mil pessoas por ano, gerando mil postos de trabalho. O mesmo estudo do Instituto Escolhas sugere que uma gestão

28. Políticas Públicas de Agricultura Urbana (escolhas.org). Disponível em: <https://100politicassociais.escolhas.org/>. O relatório oferece estudos de caso detalhados para projetos de hortas urbanas em Curitiba (123), Belo Horizonte (182), Recife (63) e Rio de Janeiro (56 hortas, entre comunitárias, escolares e institucionais).

29. Para acessar os dados do estudo, consultar Instituto Escolhas (2020).

pública poderia ampliar os canais de compra direta dos agricultores – encurtando a cadeia de comercialização, o que significa reduzir as perdas logísticas e aumentar a rentabilidade dos produtores – e que parte da agricultura periurbana poderia ser desenvolvida sob concessão pública, em áreas por onde passam linhas de transmissão de energia ou em áreas públicas sem destinação. A regularização fundiária dos imóveis rurais ocupados pelos produtores seria, ademais, uma condição fundamental para a obtenção de financiamento dos agentes de crédito.

Acerca disso, cabe observar que o alto investimento na conversão das áreas produtivas em empreendimentos agrícolas com manejo orgânico ou agroecológico poderia ser financiado pelo Pronaf, cuja linha *agroecologia* prevê a concessão de créditos com essa finalidade de até R\$ 400 mil (para suinocultura, avicultura, aquicultura, carcinicultura e fruticultura) e R\$ 200 mil (para outras atividades), por contrato individual, com prazo de dez anos para a quitação.³⁰ É importante destacar essas alternativas não apenas para indicar a possibilidade desejável de que a agricultura periurbana ganhe, para além de um *status* ambiental, um *status* produtivo sustentável, mas também para assinalar a existência de uma institucionalidade capaz de dar escala e concretude a uma política de abastecimento pautada pela redução dos circuitos de produção e comercialização de alimentos.

Do ponto de vista da institucionalidade, convém mencionar a Portaria nº 467, do Ministério do Desenvolvimento Social, que, em 9 de fevereiro de 2018, instituiu o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). De caráter ainda genérico e preliminar, a portaria lista como objetivos do programa estimular a produção de alimentos nas cidades, de modo a promover a utilização de tecnologias agroecológicas; contribuir para a inclusão social de moradores urbanos, em especial as mulheres; incentivar hábitos saudáveis de alimentação; assegurar a capacitação técnica e de gestão dos agricultores; e implantar a produção com fins pedagógicos em instituições de ensino e em entidades socioassistenciais, principalmente em regiões de vulnerabilidade social. A principal meta do programa é formulada no inciso I do art. 3º da portaria:

formalizar parcerias na perspectiva de promover a agricultura urbana, na forma de produção agrícola sustentável, comunitária e/ou doméstica, por meio da introdução de tecnologias de produção sustentáveis como catalisador da segurança alimentar, geração de renda e inclusão social (Brasil, 2018a).

A segurança alimentar está, portanto, no centro das preocupações do programa. Atendendo ao propósito de estimular as práticas agroecológicas de cultivo de alimentos, o programa pode abranger, entre outras iniciativas, o aproveitamento

30. Incluídos aí os três anos de carência, com taxas de juros de até 5% ao ano (a.a.) e recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

de áreas ociosas urbanas e periurbanas para promover a produção agrícola, com a implantação de hortas, viveiros de mudas e criação de pequenos animais. O desafio maior consiste em ampliar a escala fundiária da agricultura urbana e periurbana, de base orgânica ou agroecológica, de modo a capacitar produtores e criar canais de comercialização (públicos ou no âmbito dos mercados locais), para que tal política se converta efetivamente em uma política de abastecimento que remunere a preços justos a agricultura familiar local e promova a venda de alimentos de qualidade a preços acessíveis. Sem que esse desafio seja assumido pelas esferas municipais, estaduais e federal de governo, com a criação de faixas fundiárias protegidas, destinadas à política de abastecimento agrícola, é muito difícil evitar que a dinâmica concentradora de ocupação do solo urbano, permeada pela especulação imobiliária, acabe por se expandir, indefinida e desordenadamente, sobre os territórios periféricos das cidades.

5 AMPLIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE CANAIS DE COMERCIALIZAÇÃO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Nos anos recentes, as políticas de compras públicas de alimentos produzidos pela agricultura familiar revelaram-se não apenas mecanismos de garantia de comercialização – que, atenuando a dependência em relação a intermediários privados, melhoravam os preços recebidos pelos produtores –, mas ainda como vetores de estruturação da atividade dos agricultores familiares. Entre essas políticas, figuram o PAA e o PNAE.

5.1 PNAE

O PNAE surge na década de 1950, quando pela primeira vez se estrutura um programa de alimentação escolar de âmbito nacional custeado pelo Estado. Desde sua criação, o programa passou por transformações que o converteram em um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. Atualmente gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PNAE tem se dedicado a suprir as demandas nutricionais dos alunos da rede pública de educação básica, por meio de transferências diretas de recursos financeiros para estados, Distrito Federal e municípios.

Os valores distribuídos variam de acordo com o quantitativo de alunos matriculados em cada uma das modalidades de ensino, segundo o Censo Escolar.³¹ O programa é fiscalizado por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), do FNDE, do TCU, da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério Público.³²

Em 2009, a Lei nº 11.947 passou a condicionar os repasses de recursos, no âmbito do PNAE, a um gasto de no mínimo 30% desses valores com a compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, priorizando-se os

31. Creches: R\$ 1,07; pré-escola: R\$ 0,53; escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; ensino fundamental e médio: R\$ 0,36; educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; ensino integral: R\$ 1,07; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00; e alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53.
32. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em: 28 nov. 2022.

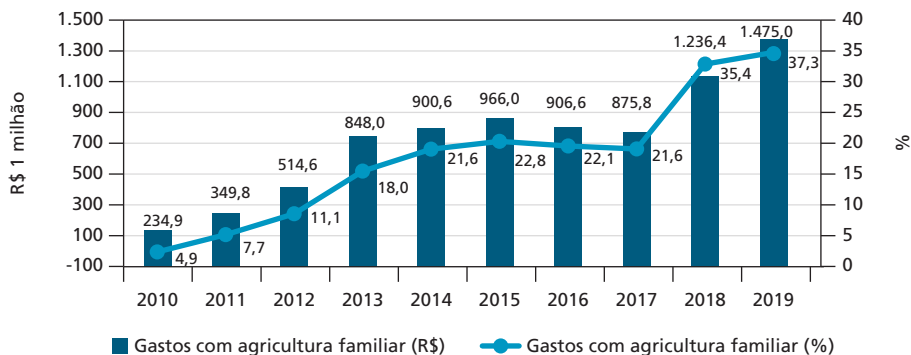
assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas nos processos de compra. Tal medida veio acompanhada de alterações no processo de compra, com a dispensa de licitação, dando lugar a um processo de chamada pública que visa garantir, simultaneamente, a transparência nas operações e a simplificação do processo de compra com vistas ao atendimento de exigências burocráticas por parte de agricultores familiares e suas organizações.³³

Contudo, entre a edição da referida lei e a sua aplicação efetiva (o cumprimento do percentual de 30% nas compras), interpõem-se muitos desafios, seja na oferta (fornecimento regular, variedade de produtos e adequação às exigências/normas), seja na demanda (falta de preparo dos gestores, falta de conhecimento acerca dos aspectos técnicos que envolvem as chamadas públicas, pouca divulgação, falta de articulação com os agricultores), fazendo com que durante todo o período houvesse distintos níveis de atendimento à norma entre os diferentes entes federativos recebedores dos recursos do PNAE (Valadares *et al.*, 2022).

Paula *et al.* (2023), utilizando dados disponíveis no FNDE, mostram a evolução dos valores comercializados pelo PNAE diretamente com agricultores familiares e o percentual representado por essas aquisições em relação ao gasto total com compras de alimentos no PNAE a cada ano. A partir do gráfico elaborado pelos autores, é possível constatar um avanço gradual do percentual contratado em relação ao orçamento total, sendo o percentual mínimo definido em lei atingido apenas no ano de 2018. A elevação dessa participação significa o aumento da quantidade de agricultores beneficiados, visto o limite de valor que cada unidade produtiva pode comercializar.

GRÁFICO 9

Valores comercializados pelo PNAE diretamente com agricultores familiares e percentual em relação ao total orçamentário em cada ano (2010-2019)



Fonte: Paula *et al.* (2023).

Obs.: Valores correntes.

33. Atualmente, cada agricultor pode comercializar até R\$ 40 mil anuais, seja como fornecedor individual, seja em grupo formal ou informal.

Paula *et al.* (2023), ao cruzarem as bases de dados da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) do FNDE, apontam para os efeitos positivos do programa sobre a renda dos agricultores familiares durante o período analisado (2013-2017), observando-se um acréscimo de, em média, 32,6% na renda bruta anual dos agricultores participantes, o que em termos monetários perfaz o valor de R\$ 8.590,00. Registra-se que esse incremento de renda é maior entre os agricultores familiares de menor renda, o que indica seus potenciais efeitos sobre a redução da pobreza rural.

Para além do fator renda, outras externalidades positivas são geradas pelo programa, as quais refletem na qualidade de vida de agricultores familiares e de estudantes e suas famílias. Em relação aos agricultores, pode-se citar como exemplos: a maior diversificação produtiva; o incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica; e o impulso a processos organizativos baseados no associativismo e no cooperativismo (Cunha *et al.*, 2017; Araújo *et al.*, 2017). Quanto aos estudantes e suas famílias, em especial aquelas de menor poder aquisitivo, a alimentação escolar tem atuado como instrumento de garantia de ao menos uma refeição balanceada ao longo do dia, atenuando efeitos de insegurança alimentar causados pelo empobrecimento quase generalizado das famílias em período recente (Sperandio e Morais, 2021). Além disso, uma alimentação equilibrada guarda relação com o rendimento escolar. Deus (2022, p. 1), por exemplo, correlaciona, por meio de diferentes bases de dados, a compra de produtos da agricultura familiar, a presença de nutricionistas nas escolas e o rendimento escolar.

Com o advento da pandemia e o fechamento das escolas durante sua fase mais aguda, surgia a Lei nº 13.987/2020, regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 2, de 9 de abril de 2020, autorizando aos gestores locais, em caráter excepcional, a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do PNAE às famílias dos estudantes das escolas públicas enquanto estivessem suspensas as aulas. Em um contexto de carência de medidas para conter o cenário de insegurança alimentar agravado na pandemia, tal medida representou um alívio para famílias em situação de maior vulnerabilidade, muito embora o caráter excepcional da medida não nos permita fazer uma avaliação mais apurada do seu real impacto nos territórios.

Os estudos dedicados ao PNAE evidenciam que as mudanças normativas ocorridas no programa permitiram melhorias na alimentação ofertada aos estudantes da rede pública de ensino e possibilitaram uma inserção significativa dos agricultores familiares na aquisição de alimentos. Entretanto, há um potencial maior do que o observado, por isso, para proporcionar maiores avanços, os seguintes desafios precisam ser enfrentados: i) a necessidade de aprimorar a organização dos agricultores e sua interlocução institucional; ii) a melhoria da articulação entre poder público e organizações de agricultores; e iii) a adequação dos instrumentos pelos quais as

compras são processadas à realidade local (Valadares *et al.*, 2022). Ao tratar desses desafios, nos remetemos também à questão da discricionariedade que permeia a execução da política (Silva, 2022), o que, somada à ausência de sanções mais rígidas em caso de seu descumprimento, abre espaço para experiências de execução heterogêneas, muitas vezes à margem da lei.

Por fim, aparece como um ponto importante para agricultores (fornecedores) e entidades executoras a atualização dos valores pagos pelo governo federal. Esses foram corroídos pela inflação ao longo dos últimos anos, com uma perda entre 2014 e 2019, em valores reais, de R\$ 1,13 bilhão (20%) dos valores transferidos pela União a estados e municípios (Fineduca, 2021).

5.2 PAA

O PAA, criado em 2003 pela Lei nº 10.696, tornou-se um modelo exitoso de política de compra governamental de alimentos, que operava com modalidades diferenciadas e articulava União – por meio da Conab –, estados e municípios em uma rede de aquisição da produção de agricultores familiares e de distribuição de alimentos a populações em entidades socioassistenciais (creches, asilos etc.).

Essa política pública surgiu como uma ação estruturante do Programa Fome Zero e tinha como objetivos a garantia da comercialização dos produtos da agricultura familiar e a promoção da alimentação saudável para pessoas em situação de insegurança alimentar. Foi a partir desse programa que o governo federal passou a permitir a compra de produtos diretamente dos agricultores familiares, com dispensa de licitação, por meio de seis modalidades: compra com doação simultânea (CDS); compra direta; apoio à formação de estoques; incentivo à produção e ao consumo de leite; compra institucional; e aquisição de sementes.

A política beneficia diretamente agricultores familiares (fornecedores) e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (consumidores). Desde sua criação, tem passado por um conjunto de transformações normativas que busca responder às demandas oriundas de movimentos sociais rurais, bem como àquelas provenientes de órgãos de controle. Esse processo, associado à oscilação dos recursos destinados ao programa, teve impacto direto na implementação da política, notadamente no número de agricultores e entidades sociais beneficiadas. No segundo semestre de 2021, o PAA deu lugar ao Programa Alimenta Brasil, criado nos mesmos moldes do programa que veio a substituir.

No que se refere aos dados de execução do programa, de 2003 a 2012, houve um incremento gradativo no orçamento destinado à execução do PAA e, ao mesmo tempo, o aumento tanto da quantidade de produtos adquiridos (em toneladas) quanto do número de agricultores e entidades beneficiadas (Perin *et al.*, 2021).

Na tabela 2, contamos com uma série histórica elaborada por Sambuichi *et al.* (2019) com base em dados da execução orçamentária do PAA entre 2011 e 2018. Nela, é possível ter uma dimensão do quadro ampliado de implementação da política, do papel do governo federal, bem como dos desafios enfrentados na sua execução ao longo do tempo.

Nota-se que em 2013 o programa sofreu uma retração de 50% no orçamento executado em comparação ao ano anterior, o que levou à diminuição do quantitativo de agricultores (47%) e entidades atendidas (37%). A baixa execução é atribuída pela Conab a fatores diversos, entre os quais a seca no Nordeste, o deslocamento de servidores lotados no PAA para outros programas e as mudanças normativas (Conab, 2014). Contudo, estudos sugerem que uma operação policial destinada a investigar supostos crimes cometidos por agentes públicos e agricultores, a Operação Agrofantasma, resultou na desarticulação e desmobilização de fornecedores (Sales, 2018); sem falar no aumento das exigências burocráticas para que agricultores (fornecedores) e consumidores (entidades) se tornassem elegíveis à política (Perin *et al.*, 2021).

TABELA 2
Valores, quantidades adquiridas e beneficiários do PAA (2011-2018)

Período	Valor aplicado (R\$ 1 milhão) ¹	Quantidade de produtos (1 mil t)	Agricultores (milhares)	Municípios beneficiados ²	Entidades beneficiadas (milhares)
2011	1.273,10	465,4	156,6	3.429	25,0
2012	1.463,16	468,9	175,8	3.630	23,4
2013	744,29	253,9	93,4	2.635	14,7
2014	951,67	309,9	112	3.065	14,2
2015	845,45	239,3	96,7	2.665	11,2
2016	539,44	150,8	77,3	2.428	11,3
2017	458,51	143,6	68,2	2.456	10,3
2018	294,25	93,8	53,6	2.192	11,1
Total³	6.569,87	2.125,50	454,8	4.610	65,1

Fonte: Sambuichi *et al.* (2020).

Notas: ¹ Valores corrigidos para dezembro de 2022 pelo IPCA Especial (IPCA-E).

² Inclui os municípios cujos agricultores forneceram produtos para o PAA mediante pelo menos uma das modalidades disponíveis no período, bem como os municípios cujas entidades receberam doações por meio da modalidade CDS.

³ Os totais de beneficiários são apresentados para o total do período sem repetição.

No período subsequente, verificam-se os efeitos da mudança conjuntural que atravessou o conjunto das políticas públicas brasileiras, materializada na política de austeridade fiscal, que levou a cortes e contingenciamentos em vários programas sociais. Após uma tentativa de recomposição orçamentária em 2014, os números do programa entram em declínio e chegam ao menor patamar da série histórica, no ano de 2019, quando

foram aplicados pela Conab apenas R\$ 41.380.857,00,³⁴ ou seja, um pouco menos que a metade do valor investido no primeiro ano do programa, em 2003 (Conab, 2020a).

Em 2020, a Medida Provisória (MP) nº 957 abriu crédito extraordinário ao Ministério da Cidadania; com isso, a Conab pode operacionalizar R\$ 223.487.793,83,³⁵ voltando aos patamares pré-covid, mas ainda distante do montante executado em 2012, assim como das demandas de agricultores e organizações sociais (Conab, 2020b). A referida MP resulta da pressão dos movimentos sociais rurais ao governo federal por políticas de apoio à agricultura familiar, a qual durante a pandemia passou por um processo de grande fragilização. A existência prévia de um programa que privilegia circuitos curtos de comercialização, como o PAA, possibilitou, durante o cenário de grave risco alimentar causado pela pandemia, uma rápida e controlada circulação de recursos financeiros para os agricultores, assim como de alimentos para as entidades assistenciais.

TABELA 3
Execução orçamentária do PAA por parte da Conab (2003-2020)

Período	Recursos aplicados (R\$)	Fornecedores	Entidades consumidoras	Quantidade (t)
2003	81.541.207	41.341	-	-
2004	107.185.826	49.792	-	-
2005	112.791.600	51.975	-	117.845
2006	200.954.580	86.543	-	212.193
2007	228.352.967	86.762	-	203.585
2008	272.490.388	90.634	-	234.908
2009	363.381.941	98.340	-	287.174
2010	379.735.466	94.398	17.764	225.895
2011	451.036.204	106.600	17.722	285.641
2012	586.567.131	128.804	17.988	297.610
2013	224.517.124	41.412	4.449	123.706
2014	338.004.942	51.228	3.968	178.603
2015	287.515.216	38.794	2.829	135.023
2016	201.315.755	29.318	2.619	88.120
2017	124.708.502	18.688	1.092	44.407
2018	64.898.673	9.675	656	23.611
2019	41.380.857	5.885	358	14.000
2020	223.487.794	31.196	2.535	77.000

Fonte: Conab – relatórios de execução orçamentária do PAA 2003-2020. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>.

Elaboração dos autores.

34. Valores nominais.

35. Valores nominais.

No que diz respeito à análise dos efeitos da política, notadamente sobre a renda e a qualidade de vida dos beneficiários, existem muitos estudos já realizados. Perin *et al.* (2021), por exemplo, realizaram extensa e minuciosa revisão de literatura na qual apontam para o caráter sistêmico e intersetorial do PAA e seus efeitos econômicos, ambientais e sociais. No âmbito econômico, em específico, há o efeito do aumento da renda fruto do acesso direto a um mercado com preços mais justos. Sambuichi *et al.* (2022), ao analisarem dados da modalidade CDS³⁶ do PAA para todo o território nacional, identificaram um aumento médio de 13,2% na renda das famílias de agricultores beneficiados, ou seja, um incremento de R\$ 1.985,00 anuais em termos monetários, cujo impacto é mais expressivo nas famílias de menor renda.

Esse fenômeno de aumento da renda é acompanhado de um processo de diversificação produtiva que melhora a alimentação dos próprios agricultores, reforça práticas de autoconsumo e reduz os riscos de perda em face de fatores externos, como flutuação dos preços e variações ambientais drásticas (Perin *et al.*, 2021; Sambuichi *et al.*, 2022). Para além disso, os autores verificam um círculo virtuoso que se forma a partir da participação no programa, por meio do incentivo ao processo de organização, da habilitação para acessar outros mercados, do incentivo ao beneficiamento da produção, entre outros. Nos seus termos, “o caráter estruturante do PAA contribui para que os fornecedores estejam mais aptos não apenas do ponto de vista mercadológico e produtivo, mas também do organizacional e prático” (Perin *et al.*, 2021, p. 43).

Quanto aos desafios, é possível reuni-los em três grandes grupos que se interconectam: i) *dificuldades de acesso e operação*, que vai desde falta de informação, excesso de burocracia, dificuldade de realizar o planejamento, até dificuldades de atender a exigências de qualidade e normas sanitárias; ii) *falta de apoio e logística*, que remete à falta de infraestrutura local (transporte, centros de distribuição etc.), ausência ou deficiência da assistência técnica, de apoio do poder público local e mesmo o parco controle social da política; e iii) *limitações econômicas do programa*, que abrange queixas relacionadas ao limite de venda anual por produtos, atrasos em pagamentos, descontinuidades de acesso e diferenças de preço em relação a outros mercados mais competitivos (Perin *et al.*, 2021, p. 47).

Em relação às perspectivas, espera-se não só a recomposição do orçamento do programa, como também um incremento desse, considerando a demanda em relação à insegurança alimentar e nutricional existente no país, fruto do desmonte das políticas públicas vivenciado em período recente e agravada pela pandemia de covid-19.

36. A modalidade CDS é responsável por 72% dos recursos aplicados pelo PAA de 2011 a 2018 (Sambuichi *et al.*, 2019).

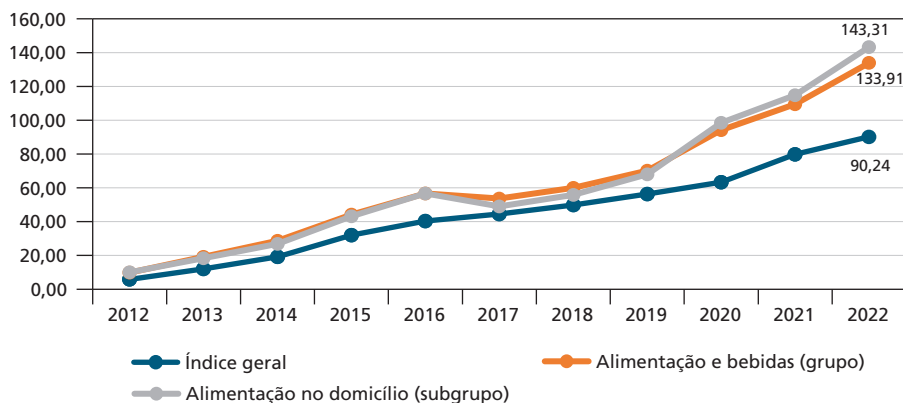
6 A POLÍTICA DE ESTOQUES REGULADORES COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR

O preço dos alimentos tem sido uma preocupação crescente nos últimos anos, principalmente na mesa das famílias brasileiras. De fato, o IPCA, medido pelo IBGE, tem constatado fortes aumentos no preço da alimentação e com variação bem acima da inflação média do país. Somente em 2022, enquanto o índice geral do IPCA acumulado fechou o ano em 5,79%, o grupo *alimentos e bebidas* fechou em 11,64%, e o subgrupo *alimentação no domicílio* bateu em 13,23%.

Alimentos básicos na mesa dos brasileiros, com preços que compõem o IPCA, tiveram uma inflação ainda mais importante. O feijão carioca, por exemplo, a variedade mais cultivada e consumida no Brasil, acumulou alta de 27,77% em 2022; a farinha de trigo, que é base de pães, massas e biscoitos amplamente consumidos no país, registrou variação de 31,00%; e o milho em grão, importante na composição do preço do leite e das carnes, subiu 35,24%.

A alta no preço dos alimentos tem se dado de forma consistente, em um patamar acima da inflação média do país há vários anos. De 2012 a 2022,³⁷ como mostra o gráfico 10, o grupo *alimentos e bebidas* do IPCA já acumula alta de 133,91%, e o subgrupo *alimentação no domicílio*, 143,31%. Enquanto isso, o índice geral acumulado do IPCA ficou em 90,24%.

GRÁFICO 10
Inflação acumulada – IPCA (2012-2022)
(Em %)



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

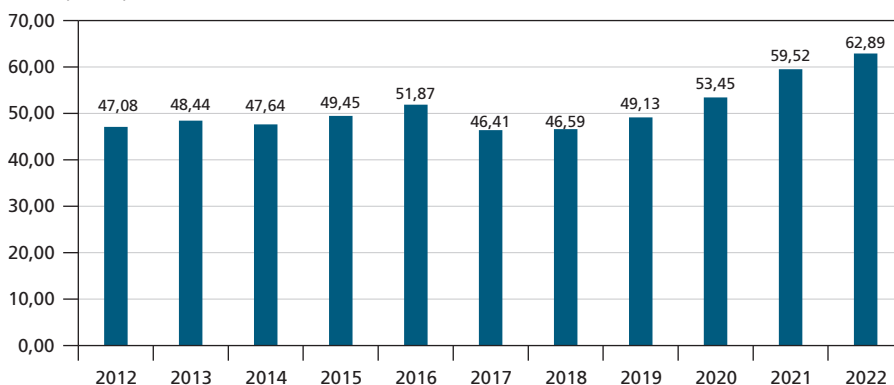
Elaboração dos autores.

37. No período selecionado, apenas nos anos de 2017 e 2021, o IPCA do grupo *alimentos e bebidas* chegou a ficar abaixo do IPCA geral.

Como consequência dos fortes aumentos, também em relação à renda dos brasileiros, os alimentos têm pesado mais. O custo da cesta básica, por exemplo, medido pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), quando comparado ao valor do salário mínimo, apresentou variação importante. Como mostra o gráfico 11, enquanto o percentual do salário mínimo vigente a cada ano necessário para comprar uma cesta básica se manteve mais ou menos constante no período de 2012 a 2018, a partir de 2019, esse valor passa a subir consistentemente, indo para 53,45% em 2020 e 59,52% em 2021, chegando a 62,89% em 2022.

GRÁFICO 11

Custo da cesta básica em relação ao salário mínimo – cidade de São Paulo (2012-2022)
(Em %)



Fonte: Dieese. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/analiseCestaBasica202308.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

Elaboração dos autores.

Obs.: Salário mínimo líquido, descontada a contribuição previdenciária.

No debate público atual sobre o preço dos alimentos, as consequências da pandemia de covid-19 e os eventos internacionais conjunturais recentes têm sido elencados como determinantes do quadro. Entre as causas dessa inflação concentrada em alimentos relacionada à pandemia, pode-se destacar a política de confinamento e distanciamento social aplicada com diferentes intensidades pelo país em 2020 e 2021. Essa medida também impactou as cadeias de produção, transporte e distribuição de produtos agroalimentares, mas, principalmente, gerou um aumento repentino da busca de produtos nos supermercados. O fenômeno e as incertezas quanto ao futuro levaram a população a estocar alimentos em casa. Ainda que um risco de desabastecimento tenha sido negado pelas entidades do setor agroalimentar à época (Valadares *et al.*, 2020, p. 14), os preços dos alimentos subiram. Países, em especial os do Norte Global, fizeram o mesmo em relação ao comércio exterior de produtos alimentícios, retendo maiores estoques durante a pandemia, pressionando os preços no âmbito internacional.

No Brasil, o Auxílio Emergencial também foi apontado como parte das causas do aumento do preço dos alimentos. Distribuído, a partir de 2020, a 63,9 milhões de pessoas em média por mês, a maioria no valor de R\$ 600,00, mas com 16% dos beneficiários recebendo parcelas de R\$ 1.200,00, o benefício pode ter contribuído em alguma medida para, ao aumentar a demanda por alimentos, impactar seu preço, mesmo em cenário de perda dos rendimentos do trabalho (Ipea, 2021).

O real também sofreu forte desvalorização em relação ao dólar, em especial no ano de 2020. Essa baixa do valor monetário afetou, por conseguinte, o preço dos alimentos no Brasil, não somente o daqueles cujas importações são relevantes – a exemplo do trigo –, mas também o das *commodities* agrícolas que o Brasil exporta. Em muitos casos, os preços internacionais, nesse contexto de desvalorização do real, tornam a exportação dos alimentos mais atrativa para os produtores do que a sua distribuição para o mercado interno.

Além da covid-19, a guerra da Ucrânia, logo no começo de 2022, agravou o quadro de alta no preço dos alimentos. O conflito envolveu países com forte papel no mercado internacional de trigo – um dos alimentos mais consumidos no mundo – e, também, no fornecimento de insumos agrícolas dos quais o Brasil é altamente dependente, como os fertilizantes. Ademais, o preço internacional do petróleo, que havia caído no começo da crise de covid-19 – devido à diminuição do uso dos transportes, em um mundo com restrições de mobilidade para impedir a propagação do vírus –, logo na retomada pós-covid-19, voltou a subir e teve os preços pressionados ainda mais com essa guerra. Os combustíveis são insumos importantes na cadeia agroalimentar, não só no transporte dos produtos, mas diretamente na produção, devido ao uso de máquinas agrícolas movidas a *diesel*.

Todos esses fatores recentes têm uma grande importância, no entanto não explicam os aumentos anteriores à pandemia no preço dos alimentos, que acumulam há anos alta acima do índice geral do IPCA e parecem não ser suficientes para explicar a continuidade da alta em 2022, já em um período em que as consequências da pandemia de covid-19 estiveram bem menos presentes e algumas variáveis se estabilizaram ou mesmo ofereceram um cenário mais favorável. O dólar, por exemplo, que tem influência nas oportunidades de comércio internacional dos produtores brasileiros de alimentos, perdeu valor em relação ao real em 2022, com um recuo de 5,32%, que teoricamente deveria favorecer os preços internos.

A sazonalidade de alguns produtos alimentícios, em especial os *in natura*, além de eventos climáticos e problemas na safra, costuma ser mobilizada principalmente pelos meios de comunicação para explicar pontualmente a alta da inflação de alimentos. São fatores, porém, com capacidade diminuta de influenciar o índice geral de preços dos alimentos a médio e longo prazo. Por sua vez, especulação de preços, monopólios, oligopólios, grandes conglomerados e eventualmente cartéis

também são hipóteses que não podem ser completamente afastadas quando se quer explicar a persistência no tempo de uma inflação de alimentos consistentemente acima da inflação média do Brasil, um país que por vezes é conhecido como celeiro do mundo – pelo seu papel na produção de alimentos – e que frequentemente quebra recordes de safra.

De qualquer forma, seja diante dos fatores conjunturais, seja diante de problemas de mais longo prazo que impactam o preço dos alimentos, fica em evidência a crescente incapacidade institucional do Estado brasileiro de fazer frente ao problema da inflação de alimentos. A fragilização da Conab, que tem como uma de suas principais funções a estabilização dos preços dos alimentos, é uma das evidências mais importantes dessa questão, em especial pelo progressivo abandono da outrora vistosa política de estoques reguladores, de responsabilidade da estatal.

Dados compilados pela Gerência de Formação e Controle de Estoques (Gefoc) da Conab revelam a situação dos estoques públicos nos últimos anos em produtos de grande importância tanto para o consumo direto da população quanto para a formação do preço dos alimentos a partir de inúmeros produtos derivados comuns na mesa dos brasileiros.

TABELA 4
Estoques públicos federais de produtos agrícolas selecionados (2012-2022)
(Em t)

Ano ¹	Arroz	Feijão	Trigo	Milho
2012	1.117.325	12.777	489.065	716.964
2013	904.423	560	8	1.902.930
2014	351.860	64.228	15.000	1.641.373
2015	115.126	10.046	15.000	1.490.975
2016	29.480	-	15.000	704.168
2017	22.360	-	16.200	1.357.917
2018	24.897	-	2.850	798.266
2019	21.592	-	2.850	359.669
2020	21.556	-	1.649	129.139
2021	5.221	-	-	35.091
2022	1.759	-	-	50.878

Fonte: Conab (2022b).

Nota: ¹ Considerar o mês de dezembro como referência para o levantamento do estoque.

Como mostra a tabela 4, o feijão deixou de ser produto estocado pela estatal a partir de 2016, e o trigo, a partir de 2021. O arroz, cujos estoques da Conab somavam mais de 1 milhão de toneladas em dezembro de 2012, chegaram a dezembro de 2022 com apenas 1.759 t; por sua vez, o estoque de milho em grãos resiste um pouco mais, porém em patamar bastante inferior aos anos iniciais da série. O feijão e o arroz são o básico da alimentação do brasileiro, tão importantes culturalmente que a expressão “feijão e arroz” tornou-se mesmo expressão coloquial sinônima de comida. O trigo é a base do pãozinho do dia a dia, e o milho é insumo importante na formação do preço das carnes em geral e do leite, que é, segundo a POF 2017-2018,³⁸ do IBGE, o alimento mais adquirido pelas famílias brasileiras.

Além do abandono da política de estoques reguladores, a Conab também frequenta nos últimos anos o noticiário sobre privatizações e desmobilização de ativos. Em 2019, por exemplo, 27 das 92 unidades armazenadoras que a Conab possuía pelo país foram fechadas, e a estatal passou a se desfazer dos imóveis correspondentes. Depois do fechamento das unidades, a capacidade de armazenamento da Conab é estimada ainda em cerca de 1% da capacidade total do país. A motivação oficial da diminuição do número de armazéns foi a obsolescência dos equipamentos e a necessidade de redução de custos, mas é possível que o fim dos estoques guarde relação com o fechamento de unidades, embora a Conab também possa terceirizar o armazenamento.

Os estoques reguladores da União podem ser formados a partir de diferentes políticas públicas, notadamente aqueles amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), instituída pela Lei nº 8.171/1991. Por essa lei, o governo entra no mercado comprando estoques quando os preços disponíveis estão abaixo do mínimo estipulado por mecanismos legais específicos para a safra vigente. A lei dispõe, ademais, que é papel do Estado manter estoques bem cuidados, para abastecimento e calibragem de preços, os quais devem ser adquiridos, preferencialmente, de pequenos e médios produtores.

Trata-se de uma importante ferramenta para diminuir oscilações na renda dos produtores rurais e assegurar uma remuneração mínima, que faz o Estado atuar como balizador da oferta de alimentos, de modo a incentivar ou desestimular a produção e garantir a regularidade do abastecimento nacional.

38. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html>. Acesso em: 10 dez. 2022.

A PGPM indica a atuação do Estado na formação de estoques, como mencionado, quando o preço dos alimentos está abaixo ou com tendência a alcançar valor menor que um mínimo estipulado. Nos últimos anos, porém, os alimentos com forte inflação têm ficado em geral acima desse mínimo. Tal realidade tem sido mobilizada como justificativa pelo setor agropecuário e por gestores da Conab e do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) para a queda dos estoques públicos. Sem que os preços estejam abaixo do mínimo estipulado, o governo teria dificuldade de formar estoques, ficando, portanto, sem ter o que vender nos momentos de alta de preços, que tem marcado os últimos anos.

Convergem com esse argumento pró-diminuição dos estoques crenças quanto à capacidade de autorregulação do mercado; e justificativas relacionadas às restrições orçamentárias para manter as atividades da Conab, bem como ao alto custo de investimento e manutenção dos estoques. Também há questionamentos sobre a real capacidade de os estoques públicos influírem em preços que, antes de chegarem ao consumidor, ainda passam por outros elos da cadeia que podem diluir a ação da Conab.

Quanto à questão do preço mínimo, é importante destacar que a Conab não faz estoques apenas por instrumentos restritos a preços mínimos da PGPM, mas por uma série de outros programas e mecanismos legais que auxiliam a estatal a cumprir seu papel no abastecimento e na estabilidade do preço dos alimentos no país, tanto para produtores quanto para consumidores. Afinal, garantir ao produtor preços que permitam sua manutenção na atividade rural é parte dos compromissos da Conab relacionados aos objetivos da segurança alimentar, que tem como outro elo a população a ser atendida pela garantia do abastecimento de alimentos de qualidade e comercialização a preços justos.

Entre essas outras ferramentas que podem ser usadas pela estatal para formação de estoques mesmo em um cenário de preços altos no mercado, cita-se a aquisição do governo federal (AGF), o contrato de opção de venda efetivamente exercido (COV) e a compra de produtos para atendimento a programas sociais ou de abastecimento.

O COV, em especial, permite que a Conab planeje a formação de estoques públicos por meio do incentivo à expansão da produção. Tal mecanismo é uma modalidade de seguro de preços que dá ao produtor rural o direito, mas não a obrigação, de vender seu produto para o governo em uma data futura, a um preço previamente fixado, atrativo e compensador. Dessa forma, o uso do COV também

evita que a Conab acabe ajudando ainda mais na alta da inflação de alimentos, ao competir no mercado por produtos para fazer estoques, em momentos em que os preços estão caros.

Quanto à capacidade de influir barateando o preço de grãos e alimentos, é importante observar também os mecanismos que a Conab possui para agir quando detém estoques. Um deles diz respeito a vendas tradicionais de estoques públicos, por meio de leilões operados pela Conab, quando a estatal, a depender da envergadura dos leilões que promove, pode regular o abastecimento e o preço dos produtos agrícolas no mercado.

Outro mecanismo é o valor de escoamento de produto (VEP), uma subvenção que também possibilita a venda do estoque público. Se, na venda tradicional, o produto é comercializado na região onde está depositado, no VEP é paga uma subvenção ou um prêmio para que o produto seja destinado a uma região pré-determinada, conforme as necessidades de abastecimento do país. Dessa forma, toneladas de produtos agrícolas excedentes podem ser comercializadas, por meio de leilões eletrônicos, de forma a abastecer regiões deficitárias.

Vale também citar o Programa de Venda em Balcão (ProVB), um mecanismo de venda direta de estoques públicos a pequenos compradores. Tal programa tem sido muito utilizado por agricultores familiares, em especial produtores de carne e leite, que, por intermédio da Conab, conseguem um acesso facilitado para a aquisição do milho para a ração animal, barateando o preço do produto final que chega ao consumidor. O já mencionado fechamento de unidades da Conab, no entanto, impactou negativamente a capilaridade do programa.

Ademais, além de influenciar nos preços, a manutenção e a renovação constantes de grandes estoques públicos de alimentos sempre cumpriram funções estratégicas relacionadas à segurança nacional, para os governantes e os estados, ao longo da história. No tempo presente, isso não é diferente. Estoques públicos são mecanismos para enfrentamento de grandes crises devido à queda na produção ou à falta de alimentos, em momentos de fechamento de fronteiras, guerras, pandemias ou calamidades climáticas. Assim, sua existência e sua manutenção fazem parte das preocupações de Estados soberanos.

Por fim, como afirma o próprio relatório de gestão da estatal (Conab, 2022a), resta claro que a Conab tem um papel central na regulação do abastecimento dos

grãos em todo o território brasileiro, tendo em vista que sua ação pode minimizar possíveis impactos sobre a inflação e, assim, colaborar para o acesso à alimentação, em especial de parcela significativa da população que se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional. Sem política de estoques reguladores ou com os armazéns públicos vazios, a Conab não consegue executar adequadamente essa missão, de modo que retomar essa política se constitui em um grande desafio para o próximo período, recolocando a função da estatal na estabilização dos preços dos alimentos no país.

7 O PRONAF E O FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Criado em 1996, o Pronaf – como política de crédito especificamente destinada à agricultura familiar, adaptada às suas condições específicas – tem-se mostrado um mecanismo fundamental de estruturação das atividades dos pequenos produtores. O acesso ao crédito do programa envolve a aprovação de um projeto, a análise de viabilidade econômica e outros critérios que dão segurança ao investimento produtivo, além de subsídios e prazos que protegem os produtores dos riscos que envolvem tais operações. Além disso, os recursos do Pronaf também podem contribuir para dinamizar pequenas economias locais. Desde sua criação, o programa passou por diversas reformulações, em um esforço de acompanhar as tendências, a heterogeneidade e os limites do setor agrícola familiar. A exigência de obtenção da DAP como condição de participação no programa tornou-se, ao longo dos anos, importante instrumento de cadastro dos produtores familiares, gerando informações úteis para a formulação de políticas destinadas a esse público.

As operações de crédito rural são majoritariamente de custeio e investimento. O custeio financia despesas correntes da produção agrícola ou pecuária, e o investimento destina-se ao financiamento de bens ou serviços por período superior a um ciclo produtivo. Considerando as condições estipuladas para todos os grupos, a soma de recursos financeiros para custeio, por mutuário do Pronaf, fica limitada a R\$ 250 mil por ano agrícola. A taxa de juros varia entre 2,75% e 4,00% a.a., conforme os produtos e a depender do grupo. As operações de investimento, por sua vez, possuem valores, prazos e carências maiores. As tabelas 5 e 6 demonstram, por biênio e região, as quantidades e os valores em milhões de reais e seus respectivos percentuais.

TABELA 5
Valor e quantidade de contratos do Pronaf por biênio e regiões – Brasil (2015-2022)

Grande Região e Brasil	2013-2014		2015-2016		2017-2018		2019-2020		2021-2022	
	Contratos	Valor (R\$ 1 milhão)	Contratos	Valor (R\$ 1 milhão)	Contratos	Valor (R\$ 1 milhão)	Contratos	Valor (R\$ 1 milhão)	Contratos	Valor (R\$ 1 milhão)
Norte	199.770	5.685,43	107.468	3.661,28	96.086	4.013,44	89.168	4.715,14	117.927	7.847,44
Nordeste	1.730.641	10.567,46	1.369.108	6.986,35	1.606.386	9.074,24	1.490.733	9.796,19	1.478.676	11.758,80
Sudeste	582.723	15.539,40	396.258	10.015,75	409.488	10.294,81	348.833	10.325,69	367.767	13.160,97
Sul	1.175.830	37.154,61	850.543	29.898,52	819.279	33.044,86	781.945	39.036,28	836.800	53.895,55
Centro-Oeste	117.719	4.988,53	87.755	4.156,63	84.980	4.330,06	79.962	4.683,95	84.066	6.371,07
Brasil	3.806.683	73.935,43	2.811.132	54.718,53	3.016.219	60.757,41	2.790.641	68.557,27	2.885.236	93.033,83

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) – matriz de dados do crédito rural. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 15 fev. 2023.

TABELA 6
Participação de valor e quantidade de contratos do Pronaf por biênio e regiões – Brasil (2015-2022)
(Em %)

Grande Região e Brasil	2013-2014		2015-2016		2017-2018		2019-2020		2021-2022	
	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor
Norte	5	8	4	7	3	7	3	7	4	8
Nordeste	45	14	49	13	53	15	53	14	51	13
Sudeste	15	21	14	18	14	17	13	15	13	14
Sul	31	50	30	55	27	54	28	57	29	58
Centro-Oeste	3	7	3	8	3	7	3	7	3	7
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: BCB – matriz de dados do crédito rural. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 15 fev. 2023.

As tabelas 5 e 6 mostram que a maior parte dos valores contratados se concentra na região Sul: de 2013 a 2022, esse patamar sempre esteve acima de 50%, atingindo seu máximo no último biênio (2021-2022), com 58%. A região Nordeste, por seu turno, responde pela maior parte dos contratos – entre 45% e 53% ao longo do período. Também a região Sudeste, apesar de registrar bem menos operações, apresenta uma proporção de valores contratados acima do Nordeste. Essa disparidade se explica pelo fato de predominarem, no Nordeste, agricultores do grupo B – de renda mais baixa, que acessam créditos de menor valor, limitados ao valor máximo de R\$ 5 mil (limite individual) e R\$ 15 mil (por família), os patamares mais baixos dentro do programa –, enquanto, nas regiões Sul e Sudeste, predomina uma agricultura familiar mais capitalizada e integrada – como fornecedora – a cadeias produtivas mais dinâmicas, as quais atrairiam contratos de maior valor individual. No entanto, essas assimetrias não traduzem apenas uma deficiência distributiva do Pronaf: elas são, antes, uma consequência da aplicação de protocolos de segurança financeira das operações de crédito à seleção dos beneficiários do programa.

As instituições bancárias são peça importante no funcionamento do Pronaf, pois são elas que firmam os contratos com os agricultores familiares. Essa classificação assinala as diferenças quanto à condição financeira, a qual divide esse setor – algo importante a se considerar do ponto de vista de um programa de crédito articulado à lógica bancária, que opera a partir da aferição da capacidade de pagamento dos beneficiários. Embora regidas pelos normativos do Manual de Crédito Rural (MCR-BCB), as instituições financeiras dispõem de uma margem de discricionariedade por meio da qual podem desestimular empréstimos considerados de risco e não convencionais. Os operadores bancários tendem a apoiar projetos produtivos para os quais já existam cálculos de risco e projeções de rentabilidade consolidados, bem como a selecionar agricultores familiares cujos projetos de financiamento ofereçam maior previsibilidade econômica.³⁹ Em virtude disso, os bancos tendem a perseguir resultados financeiros que, na esfera da produção, acabam por reforçar a especialização produtiva e a prevalência de produtos com maior integração mercantil, como a soja, o milho e o café. Dessa perspectiva, a concentração de recursos em grupos mais capitalizados e a canalização do crédito para culturas consolidadas, com custos e rentabilidade previsíveis, estão em conformidade com a ideia de eficiência que orienta a atuação dos bancos.

39. Essa seleção utiliza referenciais técnicos que trazem séries anuais de indicadores agropecuários e orientam a decisão dos agentes financeiros. O Sistema Referencial Técnico Agropecuário (RTA), do Banco do Brasil, é um exemplo disso. Por meio dele, os agentes de crédito rural averiguam os custos de produção, o histórico de produtividade, os preços recebidos e o histórico de receitas da cultura que o proponente escolheu (Banco do Brasil, 2004, p. 59). Na análise dos projetos produtivos, consideram-se, entre outros aspectos, os desembolsos estimados para: o preparo do solo, o plantio, os tratamentos culturais, a colheita, as máquinas e os equipamentos disponíveis, a mão de obra familiar ou contratada e as atividades pós-colheita (beneficiamento, comercialização etc.).

No entanto, para os agricultores familiares pobres, o acesso ao crédito atenderia à necessidade de promover uma estruturação produtiva básica. Na medida em que os bancos destinam a maior parcela de crédito do Pronaf ao financiamento de agricultores capitalizados, o programa acaba incorporando um viés seletivo excluyente.⁴⁰ Outra consequência da maior presença relativa da agricultura familiar mais especializada e capitalizada na partilha de recursos do Pronaf envolve justamente a forma como essa agricultura se integra às dinâmicas produtivas territoriais. Ribeiro Neto (2018) identifica, por exemplo, que o processo mediante o qual os agricultores familiares mais bem estruturados são vinculados à produção do agronegócio acaba por converter o Pronaf em crédito subsidiado em favor de uma cadeia produtiva na qual a agricultura familiar teria uma inserção subordinada, assumindo os riscos financeiros do crédito que, em parte, contribui para financiar tal cadeia. Além disso, como os projetos ficam a cargo de técnicos de assistência técnica e extensão rural (Ater), que atendem a centenas de produtores diferentes, é previsível que as propostas acabem convergindo para modelos produtivos consolidados em cada região.

Concebido como política de incentivo à produção familiar, o Pronaf é, para os agentes financeiros, um produto bancário. Do ponto de vista dos bancos, não constitui um “problema” – é, antes, uma “solução” econômica eficiente – que os recursos do Pronaf se concentrem nos agricultores mais capitalizados e em culturas específicas, ainda que tais condições impliquem desigualdades regionais ou comprometam a vocação da agricultura familiar para a diversificação produtiva. Ao longo da trajetória do programa, no entanto, um conjunto de linhas de investimento foi criado a fim de diversificar os perfis de beneficiários e, com isso, diversificar a cesta de produtos. Tais linhas podem ser categorizadas da seguinte forma: i) aquelas que contemplam grupos sociais definidos; ii) aquelas que cobrem regiões ou biomas com especificidades próprias; iii) aquelas que dizem respeito a modelos de produção diferenciados; e iv) aquelas que visam à tecnificação e à formação de capital.

Na primeira categoria estão o Pronaf Mulher e o Pronaf Jovem. O primeiro destina-se a mulheres, independentemente do estado civil, e viabiliza o investimento em atividades agropecuárias e não agropecuárias, com vistas a ampliar a renda familiar. O potencial de diversificação produtiva do Pronaf Mulher adviria do fato de que, na divisão de trabalho familiar, as mulheres rurais se encarregam, de modo geral, das atividades mais estreitamente relacionadas com a subsistência ou a alimentação do grupo familiar – com cultivo de hortas e cuidados com animais. O Pronaf Jovem,

40. Outro fator de restrição dos agricultores familiares menos capitalizados ao Pronaf concerne à capacidade dos proponentes de oferecer bens em garantia ao empréstimo (disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/porta/Dirag/ClausulasPronafC.pdf>). Além disso, a própria dinâmica da operação creditícia induz à especialização: no Banco do Brasil, por exemplo, assim que ocorre a quitação do empréstimo, a instituição pode renová-lo automaticamente por até três anos, desde que o agricultor concorde em manter a atividade anterior, relativa ao primeiro financiamento. Isso significa que o agricultor adimplente, para renovar o crédito, tende a obter financiamento para a mesma cultura dos anos anteriores, atendendo à lógica financeira que rege a atuação dos bancos (disponível em: <https://www.bb.com.br/docs/pub/voce/dwn/SPRNCG.pdf>; cláusula 12).

por sua vez – voltado a jovens de 16 a 29 anos –, funciona como estímulo para a permanência da juventude rural no campo e oferece, além do investimento em atividades produtivas, recursos para a construção de moradias e a aquisição de equipamentos. Entre as linhas voltadas às especificidades regionais, a do Semiárido financia a construção de estruturas de captação hídrica, e o Microcrédito Produtivo busca atender a regiões de abrangência dos fundos constitucionais de financiamento do Norte (FCO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO). Já as linhas direcionadas a sistemas produtivos diferenciados – Pronaf Floresta, Pronaf Agroecologia e o Bioeconomia – financiam desde a transição e implantação de modelos produtivos agroflorestais ou agroecológicos, com a introdução de múltiplas espécies e a integração das atividades pecuária e agrícola, até a manutenção desses empreendimentos. Entre as linhas que promovem a tecnificação e formação de capital, o Mais Alimentos financia a aquisição de veículos e máquinas tanto para a atividade agropecuária quanto para a logística de comercialização, e o Pronaf Agroindústria provê recursos para o beneficiamento de produtos. A tabela 7 traz a evolução, em número de contratos e em volume de recursos, do Pronaf, por linhas, de 2015 a 2022, incluindo, além das linhas de *investimento*, a modalidade *custeio*.

TABELA 7
Distribuição de contratos e valores das linhas do Pronaf – Brasil (2015-2022)
(Em %)

Linhas/modalidades	2015-2016		2017-2018		2019-2020		2021-2022	
	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor
Custeio	38,50	54,80	31,10	49,60	30,90	49,00	34,90	57,80
Mais Alimentos	14,90	32,00	15,10	34,20	15,20	35,00	12,60	28,80
Microcrédito Produtivo Rural (grupo B)	42,30	6,90	49,70	9,50	49,50	8,80	48,80	6,90
Pronaf Industrialização + Agroindústria Familiar	0,05	3,90	0,05	3,80	0,05	4,60	0,05	3,70
Pronaf Bioeconomia + Silvicultura (encerrado)	0,07	0,10	0,10	0,30	0,20	0,70	0,70	1,50
Reforma agrária (PNCF, PNRA, PCRF)	1,60	0,70	1,40	0,60	1,60	0,60	1,00	0,30
Pronaf Semiárido	1,80	0,60	1,90	0,70	1,90	0,50	1,30	0,30
Cotas-partes	0,00	0,20	0,00	0,80	0,00	0,30	0,00	0,30
Pronaf Floresta	0,10	0,10	0,30	0,10	0,20	0,20	0,30	0,20
Pronaf Mulher	0,20	0,20	0,20	0,20	0,30	0,20	0,30	0,20
Pronaf Agroecologia	0,01	0,02	0,03	0,04	0,02	0,02	0,00	0,01
Pronaf Jovem	0,02	0,01	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
Produtivo Orientado	0,20	0,05	0,04	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Reforma agrária – microcrédito (encerrado)	0,20	0,10	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Pronamp (encerrado)	0,00	0,01	0,01	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: BCB – matriz de dados do crédito rural. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 15 fev. 2023.

Obs.: PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário; PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária; PCRF – Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária; e Pronamp – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural.

Como se pode observar, excluindo-se o custeio,⁴¹ a linha Mais Alimentos é a que concentra a maior proporção relativa de valores – entre 28,8% e 35,0% do total na série –, com uma participação sobre o total de contratos que mal ultrapassam os 15,0%. O contraste com a linha Microcrédito Produtivo Rural é evidente: essa linha responde por quase metade do total de contratos – 49,7% em 2017-2018 e 49,5% em 2019-2020 –, mas retém, na série, entre 6,9% e 9,5%. Esse contraste qualifica em larga medida o diferencial regional de distribuição de recursos do Pronaf: enquanto a linha Microcrédito Produtivo Rural é operada, em sua quase totalidade, no Nordeste, com forte protagonismo do Banco do Nordeste (BNB), a linha Mais Alimentos – acessível apenas a agricultores do grupo V (com renda bruta familiar anual de até R\$ 415 mil) e com disponibilidade de empréstimos que podem chegar a R\$ 300 mil por família – tem na região Sul cerca de metade dos contratos e dos valores. Também as linhas de agroindústria do Pronaf – que representaram percentual relativamente expressivo dos recursos do programa (entre 3,70% e 4,60% do total) ante o número de contratos (0,05% do total) – estão concentradas na região Sul⁴² e movimentam valores bem superiores aos créditos convencionais.⁴³ A clientela dessas duas linhas – Mais Alimentos e Agroindústria – abrange uma camada mais capitalizada da agricultura familiar, que, à medida que pleiteia empréstimos de maior valor das instituições bancárias, tende a ser mais capaz de oferecer maiores garantias financeiras.

De modo geral, as linhas de investimento aportam um potencial de diversificação da produção, seja pelo desenvolvimento de mais atividades no mesmo espaço produtivo, seja pelo aproveitamento das especificidades do bioma, seja, ainda, pela transformação da produção primária. Essa diversificação produtiva poderia, pois, promover a adoção de parâmetros de produção específicos para o financiamento de culturas não convencionais. No entanto, percebe-se como a participação das modalidades alternativas do Pronaf, à exceção do Mais Alimentos, é residual em termos quantitativos. Subtraindo-se as modalidades destacadas – Mais Alimentos, Custeio, Microcrédito e Agroindústria –, todas as demais representavam, em 2015-2016, apenas 4,2% do total de contratos, e 2,1% do total de recursos;

41. O custeio é acessível a integrantes do grupo B do Pronaf, com limite até R\$ 5 mil, e integrantes do grupo V, com limite de crédito até R\$ 250 mil.

42. Em torno de três quartos dos contratos e cerca de 95% dos recursos. Ver CMAP (2020).

43. O Pronaf Agroindústria passou por mudanças que possibilitaram a entrada da camada mais capitalizada da agricultura familiar, via cooperativas mistas (familiar e não familiar). No início, podiam ingressar no Pronaf Agroindústria agricultores enquadrados no Pronaf (desde que o beneficiamento tivesse por objeto 80% da produção familiar) e cooperativas e associações com composição de, no mínimo, 90% de agricultores familiares e comprovação de que ao menos 70% da matéria-prima vinha de unidades familiares. A partir de 2008/2009, as condições se alteraram: a participação de produtores familiares poderia ser de 70% na composição da associação e de 55% no fornecimento de matéria-prima. Além disso, o número máximo de participantes por contrato subiu de quarenta para novecentos agricultores, com o limite de valor individual aumentando de R\$ 18 mil para R\$ 28 mil. Desse modo, o teto do financiamento coletivo elevou-se de R\$ 720 mil para R\$ 25 milhões. Considerando que, nas grandes cooperativas integradas às cadeias produtivas, a função dos agricultores familiares se restringe à entrega da matéria-prima, o custo financeiro dos juros subsidiados acabaria por favorecer um empreendimento não necessariamente característico da agricultura familiar.

em 2021-2022, esses indicadores pouco se alteraram: 3,6% dos contratos e 2,8% do volume de créditos. Esse dado permitiria, por si só, afirmar que as modalidades diferenciadas do Pronaf acrescentaram muito pouco, em termos quantitativos, ao público que acessa o programa e que, por conseguinte, pouca relevância teriam para a diversificação das culturas financiadas pelo programa.

Parte da assimetria regional na distribuição dos recursos do Pronaf pode ser explicada pela baixa operacionalização das linhas alternativas, e essa baixa operacionalização diz respeito aos limites colocados pela lógica bancária que rege o funcionamento do programa. No Pronaf Jovem, por exemplo,⁴⁴ o estigma da idade, que associa juventude a irresponsabilidade e incapacidade de gerir suas obrigações financeiras, concorre para a reduzida oferta de concessão de créditos pelas instituições financeiras. As chamadas modalidades “verdes” do Pronaf – Agroecologia, Bio e Floresta –, por sua vez, estipulam condições burocráticas mais rigorosas de acesso – elaboração de projetos técnicos mais minuciosos, destinação de parte dos recursos à contratação de assistência técnica qualificada, com discriminação específica no projeto e alocação obrigatória etc. –, sobretudo porque as instituições bancárias tendem a mostrar-se mais resistentes a financiar projetos não convencionais, cuja rentabilidade seja pouco conhecida.⁴⁵ Chama atenção como, de acordo com avaliações recentes (CMAP, 2020), mesmo em modalidades desse tipo, os agricultores familiares sulistas estão sobrerrepresentados. Também isso pode ser explicado pelo perfil mais estruturado e capitalizado da agricultura familiar da região Sul, que a torna mais capaz de fazer frente às exigências dos bancos.

Por seu turno, a baixa adesão às modalidades não convencionais do Pronaf não permite concluir que os públicos a que elas se destinam são excluídos do programa. Embora a adesão ao Pronaf Mulher, por exemplo, seja muito inferior ao potencial da linha, as mulheres representam quase a metade do total de beneficiários do microcrédito (grupo B), e produtores agroecológicos podem acessar outras linhas, que não o Agroecologia, para financiar projetos de transição de modelos produtivos. No entanto, os dados sugerem que o potencial diversificador dessas linhas é subaproveitado no programa. Os motivos para esse subdimensionamento residiriam menos no desenho das linhas que nas suas condições de operacionalização, as quais envolveriam a gestão do risco por parte das instituições bancárias, que, à medida que dão preferência a atividades consolidadas em cada região, para as quais existem parâmetros agronômicos e financeiros, e a clientes com maior capacidade de pagamento, acabam por acentuar a tendência à especialização e à elitização do programa.

44. Ver, entre outros: Maschio e Ternoski (2018), Barcelos (2017) e Marin (2020).

45. Sambuichi *et al.* (2017) anotam que, embora as condições de juros e carência do Pronaf Agroecologia sejam mais vantajosas que as oferecidas pelo financiamento privado, as exigências para acessar a linha são mais numerosas que as requeridas nas demais modalidades, induzindo os produtores agroecológicos a contratar o crédito por vias mais fáceis dentro do programa.

Além disso, o desconhecimento, por parte dos agricultores familiares, das linhas/modalidades não convencionais do Pronaf também contribuiria para a baixa adesão a elas. É importante assinalar que os subprogramas do Pronaf podem, uma vez expandidos, não apenas ampliar o acesso ao crédito rural para um público que dificilmente poderia financiar-se na rede privada, como também promover um acréscimo qualitativo ao programa como um todo. Uma distribuição mais equitativa dos recursos, uma diversificação do público beneficiário e dos modelos de produção financiados tendem a gerar uma diversificação maior da cesta de produtos do Pronaf, tornando o programa um espelho cada vez mais fiel da complexidade da agricultura familiar brasileira.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi apresentado um conjunto de medidas destinadas a melhorar as condições estruturais do meio rural brasileiro, de forma a propiciar maior bem-estar à população do campo, sobretudo aos agricultores familiares e às comunidades tradicionais, e melhorar a segurança alimentar da população em geral. São ações voltadas a democratizar o acesso à terra; à produção sustentável de alimentos; à promoção de circuitos curtos de produção e consumo; às compras e aos estoques públicos de alimentos; e ao financiamento da produção agropecuária. Tais ações, se implementadas de forma articulada, com participação da sociedade civil e adequadas a cada realidade regional, podem conceder maior resiliência aos avanços socioeconômicos e ambientais alcançados, sobretudo em situações adversas, como a crise sanitária ocorrida em função da pandemia de covid-19.

Com relação ao acesso à terra, é necessário retomar as ações de reforma agrária, com a criação de assentamentos baseados na produção sustentável de alimentos, por meio de práticas agrícolas fundamentadas na produção agroecológica e orgânica; na diversificação produtiva, mediante sistemas como as agroflorestas; e na integração entre lavoura e pecuária, de modo a conciliar produção de alimentos com restauração e conservação ambiental. A instituição de uma entidade de gestão e mediação do mercado de terras pode arrefecer movimentos especulativos em torno dos recursos naturais, além de contribuir para uma estratégia de redistribuição da terra.

O incentivo à agricultura urbana e a formação de cinturões verdes ao redor das cidades constituem medidas importantes para aproximar a produção agrícola da população urbana, com vistas a gerar ocupações e contribuir para a oferta de alimentos nos centros urbanos, diminuindo sua dependência de cadeias longas de produção e consumo.

O fortalecimento da política de estoques públicos é essencial para suprir a demanda interna de alimentos em momentos de escassez e de tendências inflacionárias, coibindo atitudes especulativas em torno dos alimentos. Aliada a programas

de compras públicas da agricultura familiar, como o PAA e o PNAE, forma-se uma estratégia promissora de abastecimento alimentar e de fortalecimento da agricultura de pequena escala.

O Pronaf, em seus 27 anos de implementação, consolidou-se como o principal programa direcionado à agricultura familiar, haja vista conceder crédito em condições mais favoráveis para o segmento. Contudo, é preciso enfrentar o desafio de superar seu vínculo com as grandes cadeias de produção e comercialização de *commodities* agrícolas, por meio da priorização do financiamento da produção de alimentos para o abastecimento interno e do incentivo a práticas agrícolas sustentáveis.

Por fim, as medidas necessárias para promover uma produção de alimentos com base na sustentabilidade econômica, social e ambiental não se esgotam nos instrumentos elencados neste capítulo. O financiamento da produção agrícola familiar, por exemplo, não deve se resumir no Pronaf, uma vez que grande parte do segmento não apresenta condições para assumir um crédito bancário, o que demanda a formulação de alternativas de financiamento produtivo desvinculadas da lógica bancária que possibilitem a estruturação de agricultores familiares de baixa renda. Além disso, é preciso articular essas ações com uma política de Ater ampla e efetiva, com um corpo de extensionistas capaz de construir com os trabalhadores rurais práticas agrícolas coerentes com a necessidade de garantir a segurança alimentar e a preservação ambiental no país.

REFERÊNCIAS

ARANHA, A.; ROCHA, L. “Coquetel” com 27 agrotóxicos foi achado na água de 1 em cada 4 municípios. **Por Trás do Alimento**, 15 abr. 2019. Disponível em: <https://portrasdoalimento.info/2019/04/15/coquetel-com-27-agrotoxicos-foi-achado-na-agua-de-1-em-cada-4-municipios/#>.

BANCO DO BRASIL. Referencial técnico da atratividade agropecuária. **Revista de Política Agrícola**, n. 4, p. 59-61, out.-dez. 2004.

BARCELLOS, S. B. O Pronaf Jovem em debate no Brasil: política, solução ou “entrave”? *In*: CONGRESO ALAS, 21., 2017, Uruguai. **Anais...** Montividéu: Alas, dez. 2017. Disponível em: https://ppsinajuve.ibict.br/jspui/bitstream/123456789/273/1/barcellos_PRONAFJOVEMEMDEBATE_2017.pdf.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria nº 467, de 7 de fevereiro de 2018. Institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 29, fev. 2018a. Seção 1. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/seguranca_alimentar/portarias/Portaria_n_467_Programa_Nacional_AUP.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos**. Brasília: MS, 2018b. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_nacional_vigilancia_populacoes_expostas_agrotoxicos.pdf. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Vigitel Brasil 2021**: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico – estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2021. Brasília: MS, 2022.

BRITO, B. *et al.* **Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia**. Belém: Imazon, 2021.

BRITO, B.; GOMES, P. **Propostas para um ordenamento territorial na Amazônia que reduza o desmatamento**. Belém: Imazon, 2022. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/publicacoes/>. Acesso em: 8 nov. 2022.

CAZELLA, A. A.; SENCÉBÉ, Y. Política fundiária em zonas rurais: possíveis lições de experiências francesas para o caso brasileiro. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 2, p. 409-429, out. 2012.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório violência contra os povos indígenas do Brasil**: dados de 2021. Brasília: Cimi, 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2022.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**: relatório de avaliação – Ciclo 2020. [s.l.]: CMAP, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pronaf.pdf.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: resultado de ações da Conab em 2013 – Relatório. Brasília: Conab, 2014.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Agricultura familiar – PAA: resultados das ações da Conab em 2019. **Compêndio de Estudos Conab**, v. 27, 2020a. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 5 dez. 2022.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Agricultura familiar. PAA: resultados das ações da Conab em 2020. **Compêndio de estudos Conab**, v. 30, 2020b. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 5 dez. 2022.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Relatório de gestão exercício 2021**. Brasília: Conab, 2022a.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Série histórica de estoques públicos: produto – dezembro de 2022**. Brasília: Conab, 2022b.

CUNHA, W. A.; FREITAS, A. F.; SALGADO, R. Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, 2017.

DEUS, C. da C. N. **A relação entre alimentação e desempenho escolar: uma análise sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 2022. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2022.

DUTRA, L. S. *et al.* Uso de agrotóxicos e mortalidade por câncer em regiões de monoculturas. **Saúde em Debate**, v. 44, n. 127, p. 1018-1035, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/FfpPSnKCKxrdqPd8ptnfWsJ/?lang=pt>.

EVANS, S. Analysis: which countries are historically responsible for climate change? **Carbon Brief**, 5 out. 2021. Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>.

FERREIRA, B.; ALVES, F.; CARVALHO FILHO, J. J. de. Desenvolvimento agrário. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 2, n. 17, p. 155-223, 2009. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol02_desenvolvimento_agrario.pdf.

FINEDUCA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. São Paulo: Fineduca; ÓAÊ, 2021. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NOTAT%C3%89CNICAOAE_FINEDUCA.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Mais perto do que se imagina: os desafios da produção de alimentos na metrópole de São Paulo**. São Paulo: Instituto Escolhas, nov. 2020. Disponível em: <https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2021/01/Sum%C3%A1rio-Executivo-Mais-perto-do-que-se-imagina-a-produ%C3%A7%C3%A3o-de-alimentos-na-metr%C3%B3pole-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021.

MARIN, J. O. B. Pronaf Jovem: as disjunções entre o ideal e o real. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, n. 2, e187438, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.187438>.

MASCHIO, J.; TERNOSKI, S. **A formação do jovem agricultor e a sucessão familiar**: encontros e desencontros. 2018. Monografia (Especialização) – Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2018.

MENCK, V. F.; COSSELLA, K. G.; OLIVEIRA, J. M. de. Resíduos de agrotóxicos no leite humano e seus impactos na saúde materno-infantil: resultados de estudos brasileiros. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 608-617, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8641594>. Acesso em: 28 set. 2022.

MENDES, R. J. S. **Biodiversidade e composição de alimentos**: dados nutricionais de frutas nativas subutilizadas na flora brasileira. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

MONTEIRO, C. A. *et al.* NOVA: a estrela brilha. **World Nutrition**, v. 7, n. 1-3, p. 28-40, 2016.

OXFAM GB. **Por trás das marcas**: justiça alimentar e as “10 grandes” empresas de alimentos e bebidas. Oxford: Oxfam GB, 26 fev. 2013. (Informativo da Oxfam, n. 166).

PAULA, S. da R. *et al.* **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar**: impactos na renda e na atividade produtiva. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2884). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12092/1/TD_2884_Web.pdf.

PERIN, G. *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2691).

POTENZA, R. F. *et al.* **Análise das emissões brasileiras e suas implicações para as metas climáticas do Brasil**: 1970-2020. Brasília: SEEG, 2021.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil**: Vigisan – relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede Penssan, 2021.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **II Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil: II Vigisan – relatório final.** São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede Penssan, 2022.

RIBEIRO NETO, C. P. **Formação política do agronegócio.** 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2018.

RODRIGUES, A. E. *et al.* (Ed.). **Serviços ecossistêmicos e bem-estar humano na Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo.** São Paulo: Instituto Florestal, 2020.

SALACHE, L. A. *et al.* Um debate teórico sobre a atuação dos neorrurais em atividades sustentáveis: o caminho inverso dos movimentos migratórios. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE GESTÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO*, 5., 2021, *on-line*. **Anais...** Naviraí: UFMS, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/13862>. Acesso em: 8 dez. 2022.

SALES, J. de O. **O caso do Programa de Aquisição de Alimentos e da Operação Agrofantasma:** entre o desenvolvimento rural e a violência institucionalizada. 2018. 112 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* O financiamento da transição agroecológica no Brasil: será que estamos no caminho certo? **Cadernos de Agroecologia**, Brasília, v. 13, n. 1, jul. 2018.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar:** modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2482).

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a produção dos agricultores familiares.** Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2820). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11615/1/TD_2820_Web.pdf.

SANTANDREU, A.; LOVO, I. C. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção:** relatório de pesquisa. Belo Horizonte: Rede; Ipes, 2007. Disponível em: https://www.agriculturaurbana.org.br/textos/panorama_AUP.pdf.

SILVA, S. P. **Descentralização federativa e desafios de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar:** uma análise pós-Lei nº 11.947/2009. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2762).

SPERANDIO, N.; MORAIS, D. de C. Alimentação escolar no contexto de pandemia: a resignificação e o protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 28, p. 1-11, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661396/26328>. Acesso em: 8 dez. 2022.

STRASSBURG, B. B. N. *et al.* Global priority areas for ecosystem restoration. **Nature**, v. 586, n. 7831, p. 724-729, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2784-9>.

VALADARES, A.; ALVES, F.; GALIZA, M. Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, p. 237-270, 2020.

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.* **Da regra aos fatos**: condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2728).

