



Publicação
Preliminar

DESENVOLVIMENTO RURAL

Autores(as): Alexandre Arbex Valadares
Eduardo Luiz Zen
Fábio Alves
Leonardo Rauta Martins

Produto editorial: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 30

Cidade: Brasília/DF

Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano: 2023

Edição 1ª

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

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

DESENVOLVIMENTO RURAL

Alexandre Arbex Valadares*

Eduardo Luiz Zen*

Fábio Alves**

Leonardo Rauta Martins***

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 a piora de vários destes 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.

Esse 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 06 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 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, tais como: reconhecimento de territórios indígenas e quilombolas, regularização e ordenamento fundiário e a implantação de assentamentos. Nela, os autores efetuam um balanço desse debate, além de defender um conjunto de medidas que, se articuladas, possibilitariam ampliar o acesso à terra, a produção de alimentos e a proteção do meio ambiente.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa (TPP) na DISOC/IPEA.

** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) na DISOC/IPEA.

*** Bolsista do PNPd na DISOC/IPEA.

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 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-, ressaltando seus principais gargalos e sugerindo mudanças com potencial de ampliar a quantidade adquirida, bem como os efeitos das políticas analisadas sobre a renda dos agricultores familiares e 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 e última seção contempla uma análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf, destacando-se seu modo de funcionamento, linhas de crédito, agentes operadores, evolução orçamentária e 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, uma diversificação do público beneficiário e dos modelos de produção financiados.

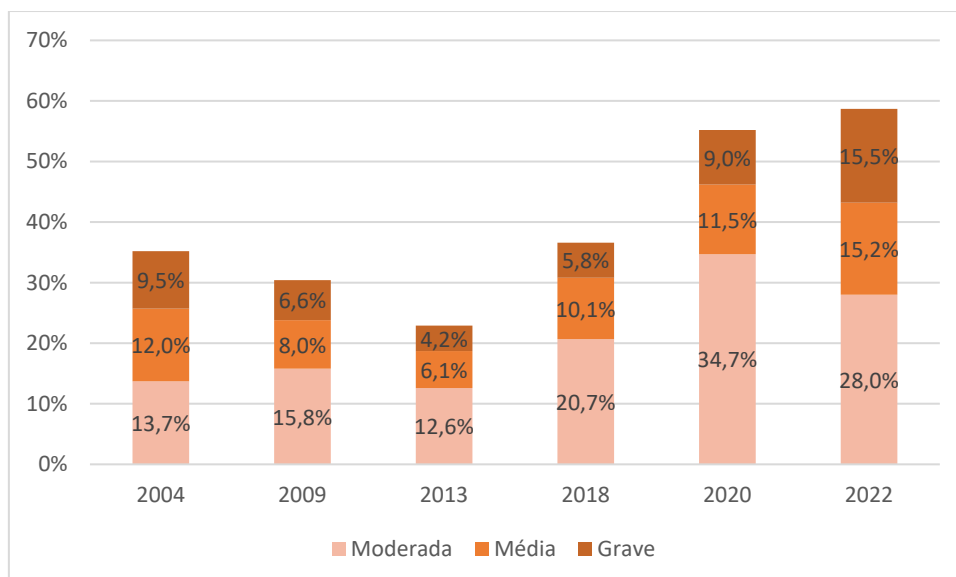
1. A SITUAÇÃO ATUAL DO CAMPO E SUAS RELAÇÕES COM A QUESTÃO AMBIENTAL E A SEGURANÇA ALIMENTAR

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 destes 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% de 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 (INSAN). Em 2022, um estudo realizado pela Rede PSAN 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 – 2004 a 2022¹



Fontes: IBGE: PNAD (2004 a 2013), POF (2018); Rede PSAN: VIGISAN (2020 e 2022)

Paralelamente ao agravamento da situação de insegurança alimentar, o aumento da obesidade entre a população vem atingindo níveis alarmantes. De acordo com a pesquisa 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 população². 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 – DCNT, como diabetes e hipertensão³.

O aumento do consumo de ultraprocessados é resultado do sistema agroalimentar imperante no Brasil e no mundo, cuja produção está concentrada em dez empresas multinacionais⁴ que escoam seus produtos para o comércio varejista, também

¹ As duas últimas pesquisas, realizadas pela Rede VIGISAN, apresentam comparabilidade de distribuição amostral com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, de 2015, tomada como referência. Os dados das pesquisas apresentadas são estimados conforme a versão de oito perguntas da escala EBIA. Ver VIGISAN, pp. 25, 72, 100.

² Ministério da Saúde. Vigitel Brasil 2021 : vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico, p. 39 e 42.

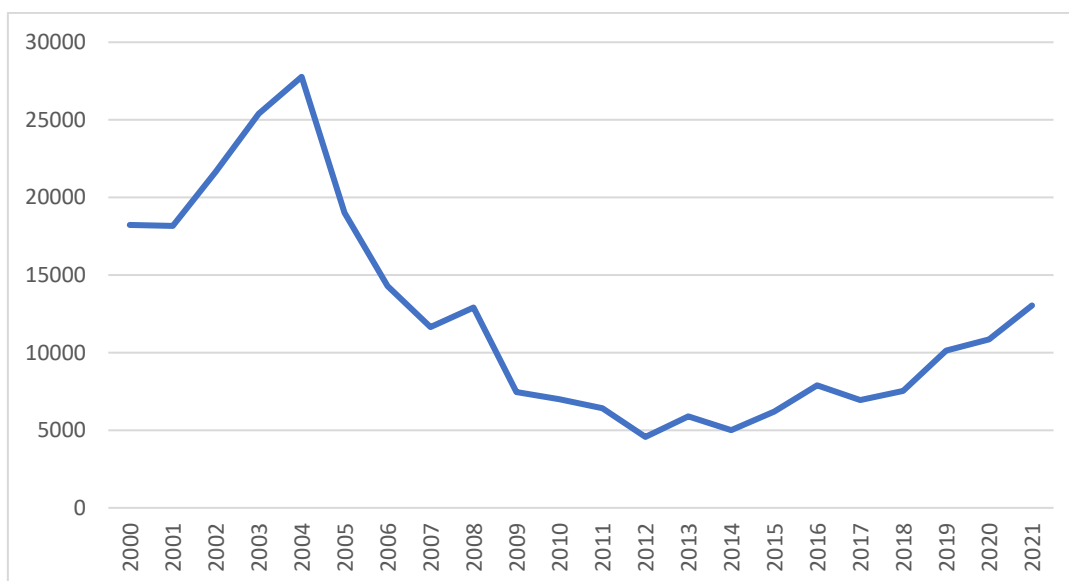
³ MONTEIRO, et al. NOVA, A estrela Brilha. World Nutrition Volume 7, Número 1-3, Janeiro-Março 2016, p. 8.

⁴ OXFAM, Por Trás das Marcas - Justiça alimentar e as “10 Grandes” empresas de alimentos e bebidas. 26 de fevereiro de 2013.

oligopolizado por grandes estabelecimentos⁵. Dessa forma, para a maioria das pessoas não existe outra alternativa para se abastecer de alimentos se não ir 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. Estas duas culturas correspondem a 69% da área destinada para lavouras temporárias no país. Somando com as áreas de pastagens, essas três atividades – plantio de milho e soja e criação de bovinos, ocupam 58,6% das áreas destinadas à agropecuária no país⁶. 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 e o consumo de agrotóxicos.

Gráfico 2: Taxa de desmatamento na Amazônia Legal (Km²) – 2002 a 2021



Fonte: INPE: PRODES - Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite.

De acordo com estudo publicado em 2021, o Brasil está entre os cinco países que mais contribuíram para a emissão de gases de efeito estufa ao longo dos últimos 171 anos⁷, 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

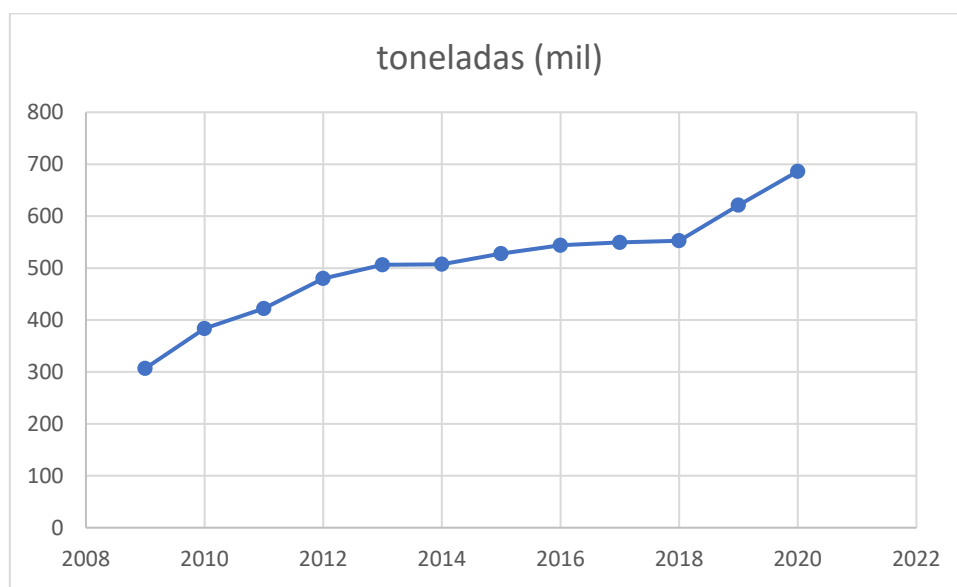
⁵ De acordo com os dados divulgados pela Associação Brasileira de Supermercados, dez redes de supermercados concentram 54% do faturamento do setor.

⁶ IBGE. Censo Agropecuário 2017.

⁷ CARBON BRIEF. Which countries are historically responsible for climate change? Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>

percentual, 27% decorre diretamente das atividades agropecuárias (sobretudo emissão de metano da criação de bovinos) e 46% do desmatamento⁸. Na Amazônia, como pode ser visto no gráfico a seguir, onde o desmatamento apresentava uma significativa redução até 2012, voltou a crescer a taxas anuais acima de 10 mil quilômetros quadrados nos últimos três anos.

Gráfico 3: Comercialização de agrotóxicos e afins (mil toneladas) – 2009 a 2020



Fonte: IBAMA: Painéis de Comercialização de Agrotóxicos. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/paineis-de-informacoes-de-agrotoxicos#Painel-comercializacao>. Acessado em: 22/09/2022.

Além de ser um grande emissor de gases de efeito estufa, 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 Unidos⁹. Entre 2000 e 2020, o país apresentou uma tendência de aumento no consumo de agrotóxicos, chegando a 686 milhões de toneladas no último ano¹⁰. O uso intensivo de pesticidas está associado a uma série de problemas ambientais, como perda de biodiversidade, de habitat, geração de resíduos de alto custo ambiental, desaparecimento de polinizadores, e de saúde pública, como contaminação de leite materno¹¹ e câncer¹². De acordo com o Ministério da Saúde, entre 2007 e 2015, foram registrados 84.206 casos de intoxicações por

⁸ POTENZA et al. Análise das emissões brasileiras de e suas implicações para as metas climáticas do Brasil - 1970 – 2020. Observatório do Clima, 2021.

⁹ FAOSTAT. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#home>

¹⁰ IBAMA: Painéis de Comercialização de Agrotóxicos.

¹¹ MENCK et all. (2015).

¹² DUTRA et all. (2021).

agrotóxicos¹³. A maioria das vítimas são os trabalhadores rurais, expostos cotidianamente pelo manuseio e aplicação de substâncias tóxicas na produção agrícola. Mas também afetam a população em geral mediante o consumo de alimentos contaminados e pela exposição ambiental (intencional¹⁴ 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 água¹⁵.

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, 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 resistem em acampamentos a fim de obter o direito a 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, repercutindo em problemas relacionados à sucessão rural e à manutenção e desenvolvimento de novas gerações de produtores, ao êxodo rural e consequente adensamento populacional em centros urbanos.

Configura-se, dessa maneira, no país um macrossistema 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 em que territórios tornam-se dependentes de alimentos vindos de longas distâncias do país ou do exterior. Compara-se, por exemplo, a evolução da soja, principal *commodity* agrícola, e 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 com o consumo interno¹⁶.

¹³ Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos, pp. 28 e 29.

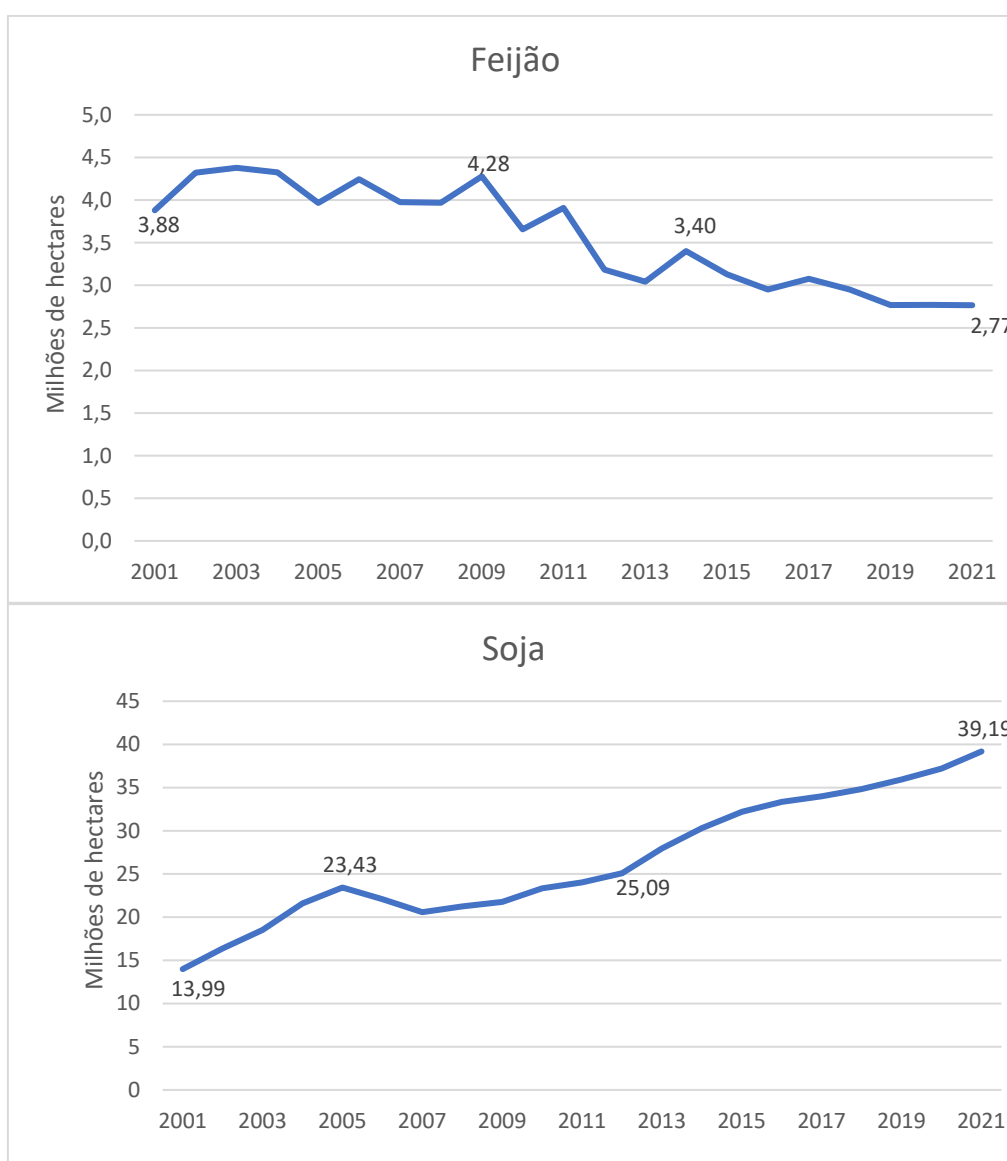
¹⁴ Têm sido constantes as denúncias de utilização de agrotóxicos como armas químicas no Brasil, o que por si só expõe uma nova dimensão aos processos de contaminação por esses agentes. Ver: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2022/02/21/agrotoxico-e-usado-como-arma-quimica-contra-aldeias-indigenas-em-ms.htm>.

¹⁵ Agência Pública/Reporte Brasil: “Coquetel” com 27 agrotóxicos foi achado na água de 1 a cada 4 municípios. Disponível em: <https://portrasdoalimento.info/2019/04/15/coquetel-com-27-agrotoxicos-foi-achado-na-agua-de-1-em-cada-4-municipios/#>

¹⁶ CONAB, Portal de Informações Agropecuários. Disponível em: <https://portaldeinformacoes.conab.gov.br>

Mesmo no âmbito da agricultura familiar, reconhecida por seu papel na produção de alimentos, se observou no intervalo entre os dois últimos Censos Agropecuários (2006, 2017) a redução da área destinada à produção de arroz (-77%), feijão preto (-71,5%) e colorido (-77,8), bem como da mandioca (-61%) e, por consequência, 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 dos preços dos alimentos e, em suma, a insegurança alimentar. Situação vivenciada recentemente durante a pandemia de COVID-19.

Gráficos 4 e 5: Área plantada de feijão e soja (milhões de hectares) – 2001 a 2021



Fontes: IBGE – Pesquisa Agrícola Municipal

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, a preservação, conservação e recuperação ambiental, o combate à pobreza e a 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 público de alimentos, redistribuição de terras e crédito rural, todas tendo como segmento prioritário a agricultura familiar.

2. MEDIDAS PARA DEMOCRATIZAR O ACESSO À TERRA

Uma política de acesso à terra deve envolver medidas de reconhecimento territorial, regularização, ordenamento fundiário, implantação de assentamentos e 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 conservação de áreas florestais são apontadas como medidas de significativo potencial de mitigação dos efeitos climáticos adversos oriundos do aquecimento global¹⁷ e que 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 esses dois públicos específicos, cujos direitos territoriais estão assegurados pela Constituição Federal¹⁸, e Unidades de Conservação de Uso Sustentável ou projetos de assentamentos diferenciados para os demais povos e comunidades tradicionais (PCTs),¹⁹ por exemplo.

¹⁷ De acordo com estudo realizado por Strassburg *et al*, a restauração de 30% das áreas de florestas degradadas permitiria salvar 71% das espécies ameaçadas de extinção e sequestraria metade do CO² emitido para a atmosfera desde a revolução industrial (2020)

¹⁸ Para os indígenas, os direitos territoriais estão estabelecidos no artigo 231 da Constituição. Para os quilombolas, estes direitos são garantidos no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

¹⁹ A emissão de títulos de propriedade coletiva ou de concessão de direito real de uso (no caso de terras públicas) podem ser alternativas a depender sempre da concertação feita com as próprias comunidades.

De acordo com a Funai, das 701 terras indígenas com solicitação de reconhecimento, 221 ainda não obtiveram sua homologação expedida pelo Governo Federal²⁰. Com relação aos territórios quilombolas, foram tituladas pelo Incra 47 comunidades em terras federais, de um total de 313 requisições²¹. Com relação aos demais PCTs, sequer existem informações oficiais que sistematizem as demandas por reconhecimento territorial. Mesmo os dados oficiais de quilombolas e indígenas não leva em conta a demanda total por reconhecimento. Como exemplo, há certificadas pela Fundação Palmares 3502 comunidades remanescentes de quilombos²² 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 providencia oficial referente à demarcação (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 que 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 a 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 Sem-Terra, somam-se em 65 mil, distribuídas em diversas ocupações no território brasileiro.

Há outros públicos, contudo, cuja inclusão numa política de redistribuição de terras precisa ser discutida. Um deles consiste no contingente de mais de três milhões de famílias agricultoras ocupantes de minifúndios (IBGE, 2017), cuja área diminuta de terra inviabiliza um melhor desenvolvimento socioproductivo, 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 de se abrir 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. Os neorrurais²³, adquirindo áreas muitas vezes de forma coletiva, constroem espaços de prática de cultivos agroecológicos e na implantação de soluções tecnológicas sustentáveis baseadas nos princípios da

²⁰ FUNAI. Sistema de Indigenista de Informações. Disponível em: http://sii.funai.gov.br/funai_sii/informacoes_indigenas/visao/visao_terras_indigenas.wsp. Acesso em 22/11/2022.

²¹ INCRA. 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 22/11/2022.

²² Fundação Palmares. Certificação Quilombola. Disponível em: https://www.palmares.gov.br/?page_id=37551. Acesso em: 22/11/2022.

²³ 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).

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, combatendo o desemprego, aumentando a produção de alimentos e desafogando centros urbanos.

Para atender a demanda por terra e promover a produção sustentável de alimentos, é necessário articular formas variadas de obtenção de terras, que envolve desde 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 a 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 emitido²⁴.

Tabela 1: Assentamentos por período de obtenção

Período	Total			Obtidas por desapropriação		
	Qtde de Projetos	Área (ha)	Famílias Assentadas	Qtde de Projetos	Área (ha)	Famílias Assentadas
1. Antes de 1990	1.616	31.634.099	260.865	775	9.960.176	114.992
2. 1990 a 1994	459	4.820.208	58.897	238	1.250.150	30.888
3. 1995 a 1998	2.219	13.397.337	216.488	1.785	6.338.401	163.177
4. 1999 a 2002	1.723	6.831.262	140.683	1.135	2.694.049	77.940
5. 2003 a 2006	2.161	20.659.784	209.684	1.068	2.251.217	62.761
6. 2007 a 2010	869	8.377.363	50.622	529	1.152.601	24.397
7. 2011 a 2014	271	1.122.659	17.860	123	210.708	4.820
8. 2015 a 2018	96	600.405	5.036	16	30.226	95
9. 2019 a 2022*	3	13.453	77	1	889	77
Total	9.417	87.456.570	960.212	5.670	23.888.417	479.147

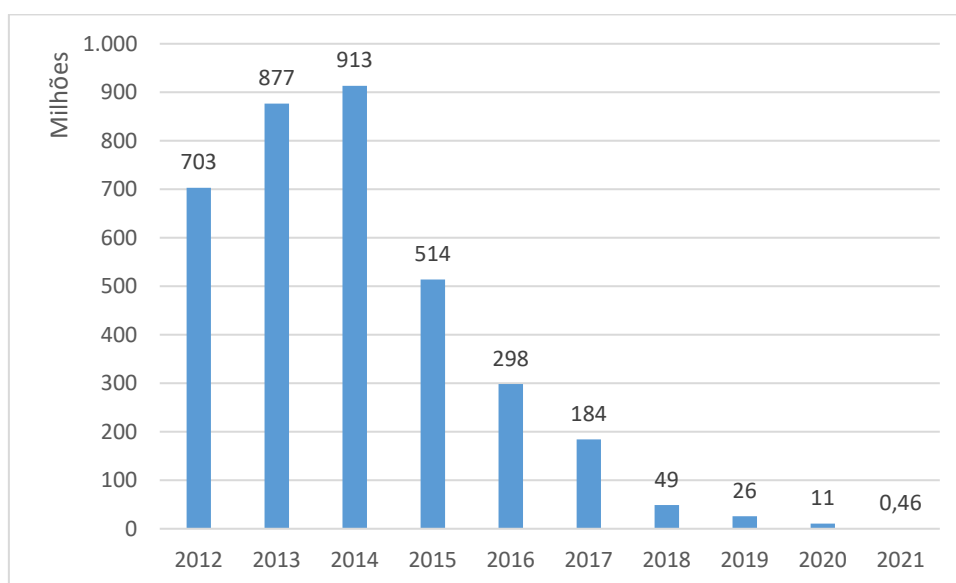
* Atualizado até 10/06/2022.

Fonte: Incra. Assentamentos - Relação de projetos. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos-relacao-de-projetos>. Acesso em: 08/12/2022.

²⁴ Trata-se do Projeto de Assentamento Nova Esperança, em Mossoró/RN. Apesar de a obtenção estar data em 20/07/2020, a data de criação do assentamento é de 09/11/2004.

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 um por cento do executado em 2012.²⁵ (SIGABRASIL).

Gráfico 6: Despesa executada da Ação “Aquisição de Terras” – 2012 a 2021.²⁶



Fonte: SigaBrasil. Acesso em: 29/11/2022. Valores atualizados pelo IPCA

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 1970.²⁷ Em relação à pecuária bovina, de acordo com as informações do Censo Agropecuário, o índice de lotação (IL) médio está em torno de uma cabeça de gado por hectare, um nível muito baixo que está relacionado a prática da pecuária extensiva, cuja expansão é um dos principais fatores de aumento do desmatamento.²⁸ A atualização dos

²⁵ A partir de 2016 a edição de dois acórdãos do Tribunal de Contas da União, 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 (Ver capítulo Desenvolvimento Rural, BPS nº 27).

²⁶ Em 2012, são somadas as despesas das ações 4460 e 211B. Nos demais exercícios somente a ação 211B.

²⁷ Os índices vigentes tem por referência as informações do Censo Agropecuário de 1975.

²⁸ Para uma maior discussão sobre os índices de produtividade e de lotação, ver Boletim de Políticas Sociais, nº 17, vol. 3. Capítulo Desenvolvimento Rural, p. 203. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol02_desenvolvimento_agrario.pdf

índices de produtividade aumentaria o estoque terras passíveis de desapropriação para usos sustentáveis, fazendo dessa forma cumprir sua função social.

Para compor o estoque de oferta de terras para a agricultura familiar deve ser considerado o significativo volume de terras públicas não destinadas²⁹, 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, 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 (2021, 23 e 24). 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 uso sustentável de florestas e a criação de assentamentos para Reforma Agrária. Somente áreas não sobrepostas a essas prioridades poderiam ser passíveis de regularização fundiária de lotes particulares (Brito, 2022, 4). É necessária uma articulação entre União e estados a fim 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 acima, 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 levando em conta os princípios da função social da terra e os públicos prioritários da Reforma Agrária³⁰. 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, órgãos fundiários e

²⁹ Terras públicas, seja da União, Estados ou municípios, onde não estabelecimento de destinação para projetos de assentamentos, unidades de conservação, terras indígenas, florestas públicas, entre outros.

³⁰ Um exemplo internacional é a política de ordenamento fundiário francesa, operado mediante as Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural – SAFER, instituídas em 1960. As SAFER tem atuação descentralizada e estão autorizadas a obter, trocar e revender imóveis rurais, exercendo papel de comprador preferencial das terras, com a obrigação de revende-las num prazo de cinco anos (CAZELA e SENCEBÉ, 2012, p. 411)

ambientais³¹. 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, 2022, 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 permita 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 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 abaixo alguns dos possíveis usos que podem compor o uso da terra nos assentamentos:

- **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; a capacidade de sequestrar dióxido de carbono, contribuindo para o atingimento das metas de redução de gases de efeito estufa 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 serem remunerados por esse serviço. Uma economia da restauração pode estar amparada na atuação da agricultura familiar de forma organizada e com autonomia de trabalho

- **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.

- **Produção de alimentos orgânicos ou agroecológicos:** A produção de alimentos deve ser orientar por práticas baseadas na agroecologia e na 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.

³¹ Entre outros: Incra, institutos de terras estaduais, ICMBio, Ibama, Funai, Serviço Florestal Brasileiro.

Os assentamentos (e 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 hortifrutigrangeiros, 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 um 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 agropecuários³². 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 e avaliar 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 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, concedendo incentivos para o uso coletivo do território e evitando a reconcentração de terras e a degradação do meio ambiente.

3. INCENTIVOS À PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL E À CONSTRUÇÃO DE CIRCUITOS CURTOS DE PRODUÇÃO E CONSUMO

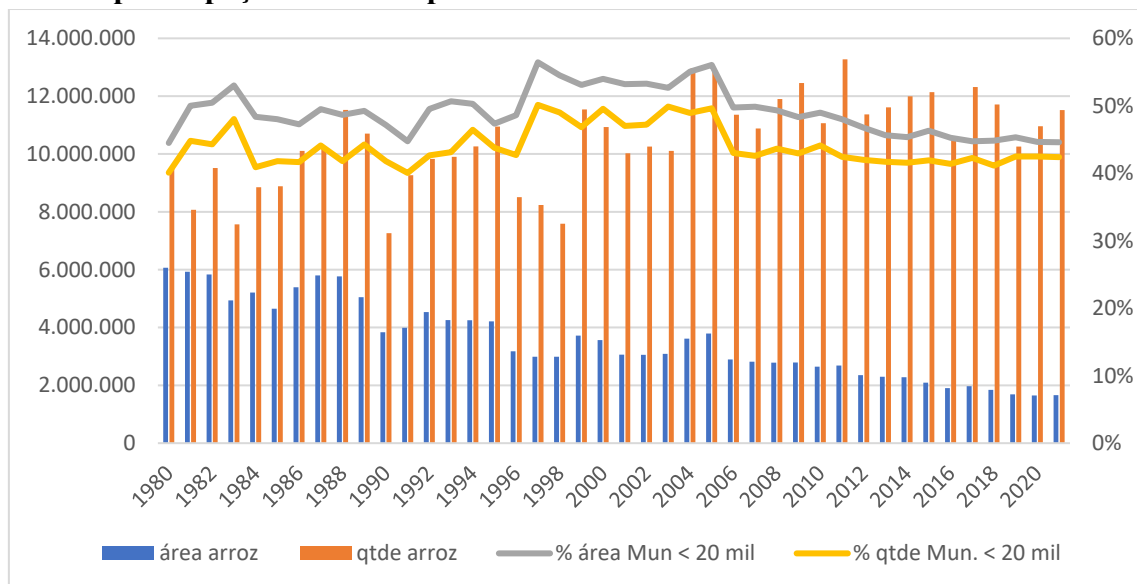
Já aventada em outros momentos históricos como política territorial (“cinturões verdes”), a criação de faixas fundiárias especiais para a produção de alimentos em áreas próximas aos centros urbanos acabou deixando de ser implementada em virtude dos processos de expansão do perímetro urbano das cidades, com acelerada valorização do solo e com 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 específicos, como estratégia que articula o desenvolvimento rural, abastecimento alimentar e 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, com baixa densidade demográfica. Isto 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

³² Considerando o total de 351,3 milhões de hectares contabilizados pelo Censo Agropecuário de 2016.

estabelecido. O gráfico abaixo 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 7: Área colhida total (em ha) e quantidade produzida total (em ton.) de arroz e participação de municípios com menos de 20 mil hab.



Fonte: PAM-IBGE

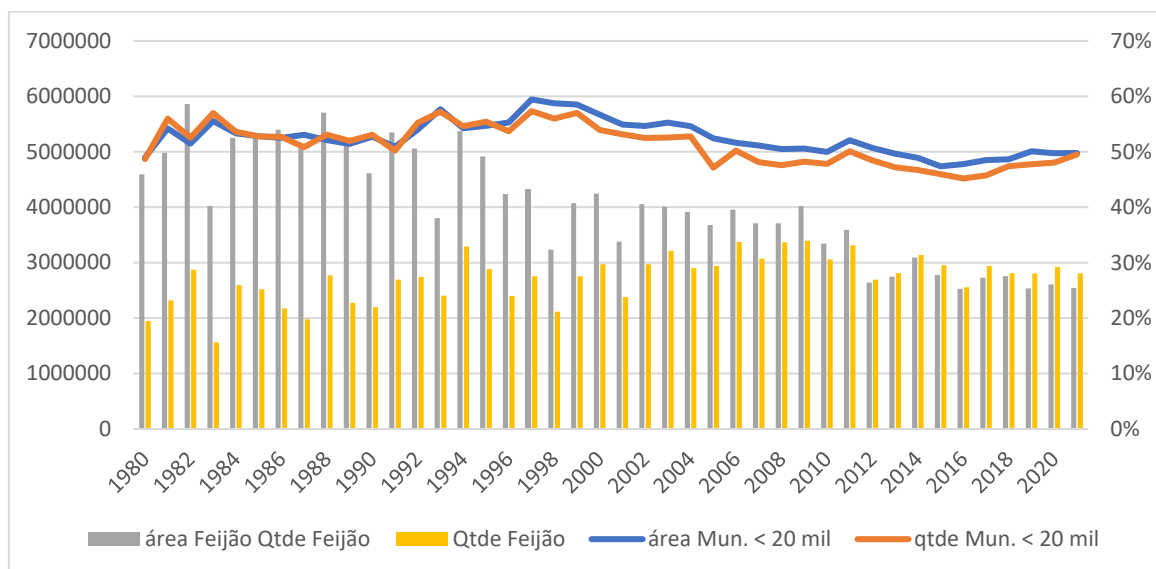
Merece destaque, ainda, no gráfico, o amplo ganho de produtividade que a cultura de arroz teve no período, sustentando, em 2020-2021, uma quantidade produzida em torno de 11 milhões de toneladas, com uma área de 1,7 milhões de ha, isto é, a mesma quantidade produzia equivalente aos patamares do final dos anos 1980, mas em cerca de 1/3 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%. Isto significa que, conquanto os níveis de produtividade tenham subido a ponto de manter o patamar de quantidade colhida em torno de 11 milhões de toneladas mesmo com uma redução em 2/3 da área colhida, tal resultado não parece ter acompanhado, no mesmo ritmo, o aumento da população.³³ Por outro lado, 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: isto, 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, também, 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 ton., com redução

³³ 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 ton./ano. Para o feijão, analisado a seguir, a média de importação, nesse período, é de 150 mil ton./ano. Dados da SECEX.

da área de 5 milhões de ha para pouco menos de 3 milhões de ha nos últimos quarenta anos.

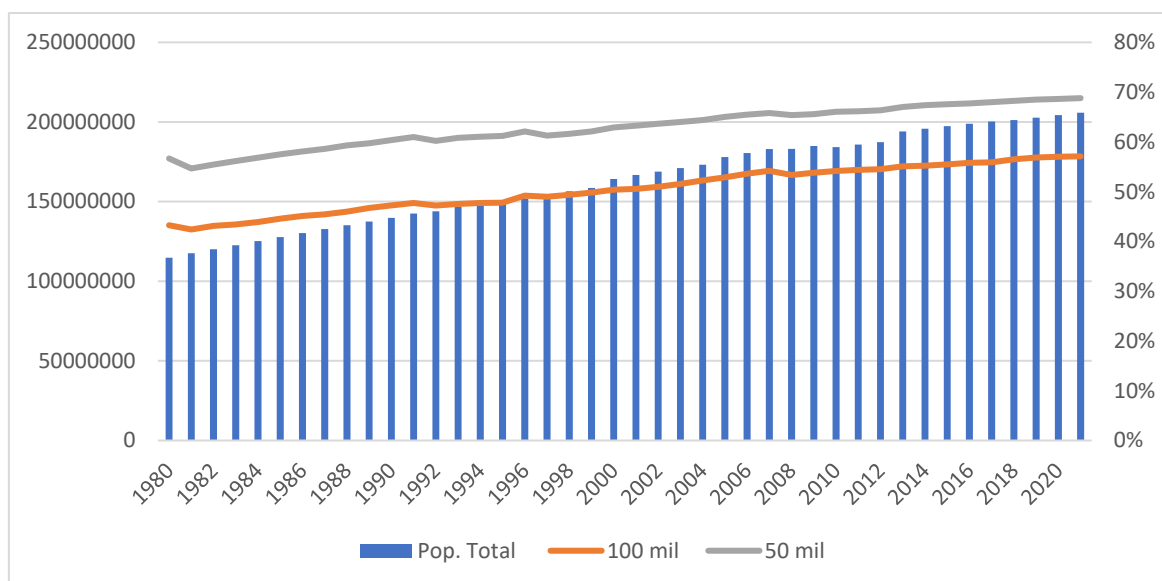
Gráfico 8: Área colhida total (em ha) e quantidade produzida total (em ton.) de feijão e a participação de municípios com menos de 20 mil hab.



Fonte: PAM-IBGE

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 a seguir 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 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 9: População total e participação dos municípios com mais de 50 mil e 100 mil habitantes



Fonte: IBGE

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.³⁴ A título de exemplo, pode-se citar o caso de Sete Lagoas-MG, cidade de cerca de 250 mil habitantes, onde a prefeitura administra há quase 40 anos o programa Hortas Comunitárias, que garante acesso à terra para cerca de 300 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.³⁵ 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 sustentáveis, como os sistemas agroflorestais:³⁶ 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

³⁴ O Relatório “Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção”, listava, ainda em 2007, cerca de 600 iniciativas desse tipo em grandes municípios brasileiros, entre elas 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, o cultivo de hortifrúti nas lajes e encostas das favelas no Rio de Janeiro. Ver: SANTANDREU, A.; LOVO, I. C., 2007.

³⁵ Outro exemplo de programa da prefeitura de São Paulo é o [Sampa+Rural](#), uma plataforma que reúne iniciativas de agricultura, turismo e alimentação saudável do Município. Ver: Cymbaluk (2022).

³⁶ Ver: Cymbaluk (2022).

(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 Ecológicos e Bem-Estar Humano na Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo*,³⁷ apontou que, nos últimos anos, a expansão urbana tem gerado a degradação dos corpos d'água e a impermeabilização do solo, reduzindo as áreas agrícolas, diminuindo a oferta de alimentos produzidos na região e comprometendo a segurança alimentar das famílias que vivem deles. De acordo com o relatório, existem, apenas na RBCV, 72,2 mil imóveis rurais – dos quais 3/5 são familiares –, somando 1,57 milhões de ha.

Um estudo do Instituto Escolhas, *Políticas públicas de agricultura urbana*,³⁸ levantou, em 2021-22, 100 projetos de produção agrícola em funcionamento em áreas urbanas. Deste total, 40 ficam no Sudeste – 14 na cidade de São Paulo –, 30 no Sul e 17 no Nordeste. A metade dos projetos (51) era de fomento à produção agrícola, 19 eram de comercialização e distribuição (o que inclui as feiras livres) e 11 de apoio técnico e capacitação. Os governos municipais eram os exclusivos responsáveis pelo financiamento de 83 projetos e por mais 10 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.³⁹ 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 ha cultivados – em 136,5 mil ha 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 1 mil postos de trabalho. O mesmo estudo do Instituto Escolhas sugere que uma gestão 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 a 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 junto a 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

³⁷ Rodrigues et al. (2020)

³⁸ Disponível em: [Políticas Públicas de Agricultura Urbana \(escolhas.org\)](https://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).

³⁹ Disponível em: <https://escolhas.org/wp-content/uploads/2021/01/Sumário-Executivo-Mais-perto-do-que-se-imagina-a-produção-de-alimentos-na-metrópole-de-São-Paulo>.

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 10 anos para a quitação.⁴⁰ 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 n. 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, promovendo 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 catalizador da segurança alimentar, geração de renda e inclusão social.

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 de áreas ociosas urbanas e periurbanas para promover a produção agrícola, com a implantação de hortas, de viveiros de mudas e de criação de pequenos animais. O desafio maior consiste em ampliar a escala fundiária da agricultura urbana e periurbana, de base orgânica ou agroecológica, capacitando produtores e criando 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.

⁴⁰ Incluídos aí os 3 anos de carência, com taxas de juros de até 5% a.a. e recursos do BNDES.

4. 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 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

4.1. PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (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 escolar⁴¹. O programa é fiscalizado por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (FNDE, 2022).

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 assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e 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.⁴²

Contudo, entre a edição da referida Lei e a sua aplicação efetiva (o cumprimento do percentual de 30% nas compras) se interpõem muitos desafios, seja na oferta

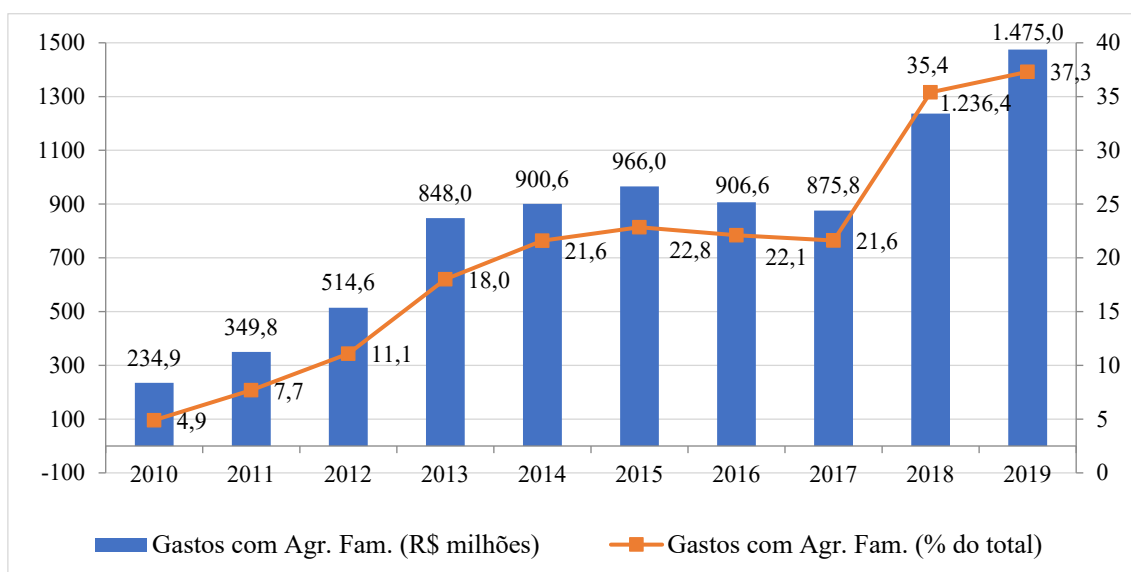
⁴¹ Creches: R\$ 1,07; Pré-escola: R\$ 0,53; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36; Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; Ensino integral: R\$ 1,07; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53).

⁴² Atualmente, cada agricultor pode comercializar até R\$ 40.000,00 anuais, seja como fornecedor individual ou em grupo formal ou informal.

(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 junto aos 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. (no prelo), 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 e 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 10: Valores comercializados pelo PNAE diretamente com agricultores familiares e percentual em relação ao total orçamentário em cada ano (2010-2019 – valores correntes)



Fonte: Paula et. Al (Prelo). Informações do FNDE, [PNAE dados da agricultura familiar](#).

Os autores supracitados, ao cruzar bases de dados da DAP e do SigPC/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, esse incremento de renda é maior entre os agricultores familiares de menor renda, indicando seus potenciais efeitos sobre a redução da pobreza rural.

Para além do fator renda, outras externalidades positivas são geradas pelo programa, refletindo 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; 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 junto àquelas 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.01), 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, surgiu a Lei nº 13.987/2020, regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 02, de 09 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 ofertadas 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 e, para proporcionar maiores avanços, os seguintes desafios precisam ser enfrentados: a) a necessidade de aprimorar a organização dos agricultores e sua interlocução institucional; b) a melhoria da articulação entre poder público e organizações de agricultores; c) a adequação 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 somado 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 com 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 bilhões (20%) dos valores transferidos pela União a estados e municípios (FINEDUCA, 2021).

4.2. PAA

O PAA, criado em 2003 pela Lei 10.696, tornou-se um modelo exitoso de política de compra governamental de alimentos, operando com modalidades diferenciadas e articulando União, por meio da Conab, estados e municípios numa 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, tendo como objetivos a garantia da comercialização dos produtos da agricultura familiar e promoção da alimentação saudável para pessoas em situação de insegurança alimentar. Foi a partir desse programa que 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, 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 as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (consumidores), e 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, correlato, 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) a partir de dados de 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, deslocamento de servidores lotados no PAA para outros programas e mudanças normativas (CONAB, 2013). 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 no período de 2011 a 2018

Período	Valor Aplicado (milhões)*	Qt.de produtos (mil toneladas)	Nº de Agricultores (milhares)	Nº de municípios beneficiados**	Nº de entidades beneficiadas (milhares)
2011	1.273,10	465,4	156,6	3429	25
2012	1.463,16	468,9	175,8	3630	23,4
2013	744,29	253,9	93,4	2635	14,7
2014	951,67	309,9	112	3065	14,2
2015	845,45	239,3	96,7	2665	11,2
2016	539,44	150,8	77,3	2428	11,3
2017	458,51	143,6	68,2	2456	10,3
2018	294,25	93,8	53,6	2192	11,1
Total ***	6.569,87	2.125,50	454,8	4610	65,1

* Valores corrigidos para dezembro de 2022 pelo IPCA-E.

**Inclui os municípios do agricultor que forneceu produtos para o PAA em pelo menos 1 modalidade no período e da entidade que recebeu doações da modalidade CDS

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

Fonte: Sambuichi et Al. (2020).

No período subsequente, verifica-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 chegando ao menor patamar da série histórica, no ano de 2019, quando foram aplicados pela CONAB apenas 41.380.857⁴³, 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 nº.957 abriu crédito extraordinário ao Ministério da Cidadania e, com isso, a Conab pode operacionalizar 223.487.793,83⁴⁴ 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 junto ao governo federal por políticas de apoio à agricultura familiar que, durante a pandemia, passou por um processo de

⁴³ Valores nominais.

⁴⁴ Valores nominais.

grande fragilização. A existência prévia de um programa que privilegia circuitos curtos de comercialização, como o PAA possibilitou, durante um cenário de grave risco alimentar causado pela pandemia, uma rápida e controlada circulação de recursos financeiros para os agricultores e de alimentos para as entidades assistenciais.

	Recursos Aplicados	Nº fornecedores	Nº entidades consumidoras	Quantidade (toneladas)
2003	R\$ 81.541.207	41.341	*	*
2004	R\$ 107.185.826	49.792	*	*
2005	R\$ 112.791.600	51.975	*	117.845
2006	R\$ 200.954.580	86.543	*	212.193
2007	R\$ 228.352.967	86.762	*	203.585
2008	R\$ 272.490.388	90.634	*	234.908
2009	R\$ 363.381.941	98.340	*	287.174
2010	R\$ 379.735.466	94.398	17.764	225.895
2011	R\$ 451.036.204	106.600	17.722	285.641
2012	R\$ 586.567.131	128.804	17.988	297.610
2013	R\$ 224.517.124	41.412	4.449	123.706
2014	R\$ 338.004.942	51.228	3.968	178.603
2015	R\$ 287.515.216	38.794	2.829	135.023
2016	R\$ 201.315.755	29.318	2.619	88.120
2017	R\$ 124.708.502	18.688	1.092	44.407
2018	R\$ 64.898.673	9.675	656	23.611
2019	R\$ 41.380.857	5.885	358	14.000
2020	R\$ 223.487.794	31.196	2.535	77.000
* Informação inexistente				
Fonte: Relatórios de execução orçamentária do PAA, produzidos pela CONAB de 2003 a 2020. Elaboração do autor.				

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. (no prelo), ao analisar dados da modalidade CDS⁴⁵ do PAA para todo o território nacional, identificaram um aumento médio de 13,2% na renda das famílias de agricultores

⁴⁵ A modalidade Compra com Doação Simultânea-CDS é responsável por 72% dos recursos aplicados pelo PAA de 2011 a 2018 (SAMBUICHI et al, 2019).

beneficiados, ou seja, um incremento de R\$ 1.985 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 a flutuação dos preços e variações ambientais drásticas (PERIN, et al., 2021; SAMBUICHI et al., no prelo). 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, a habilitação para acessar outros mercados, o 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 agrupá-los em três grandes grupos que se interconectam: a) *dificuldades de acesso e operação*, que vai desde falta de informação, excesso de burocracia, dificuldades em realizar o planejamento, até dificuldades de atender exigências de qualidade e normas sanitárias; b) *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; c) *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 (Idem, p.47).

Em relação às perspectivas, espera-se não só a recomposição do orçamento do programa, como também um incremento no mesmo, 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.

5. A POLÍTICA DE ESTOQUES REGULADORES COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR

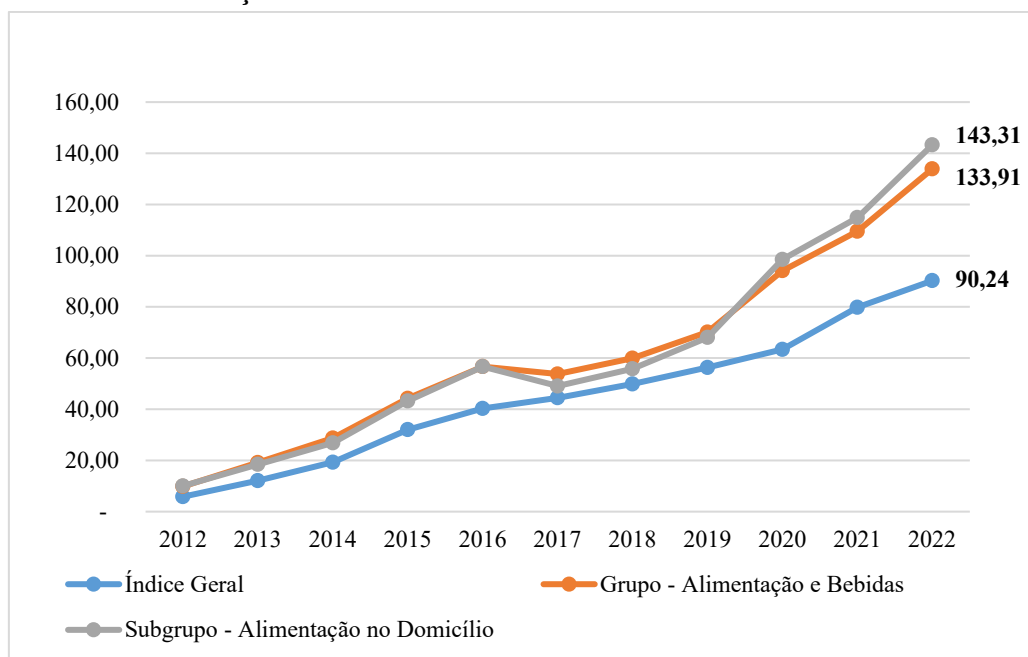
O preço dos alimentos tem sido uma preocupação crescente nos últimos anos, principalmente na mesa das famílias brasileiras. De fato, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem constatado fortes aumentos no preço da alimentação 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 compõe 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% 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 2022⁴⁶, como mostra o gráfico 1, 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 11: Inflação Acumulada - IPCA 2012 a 2022

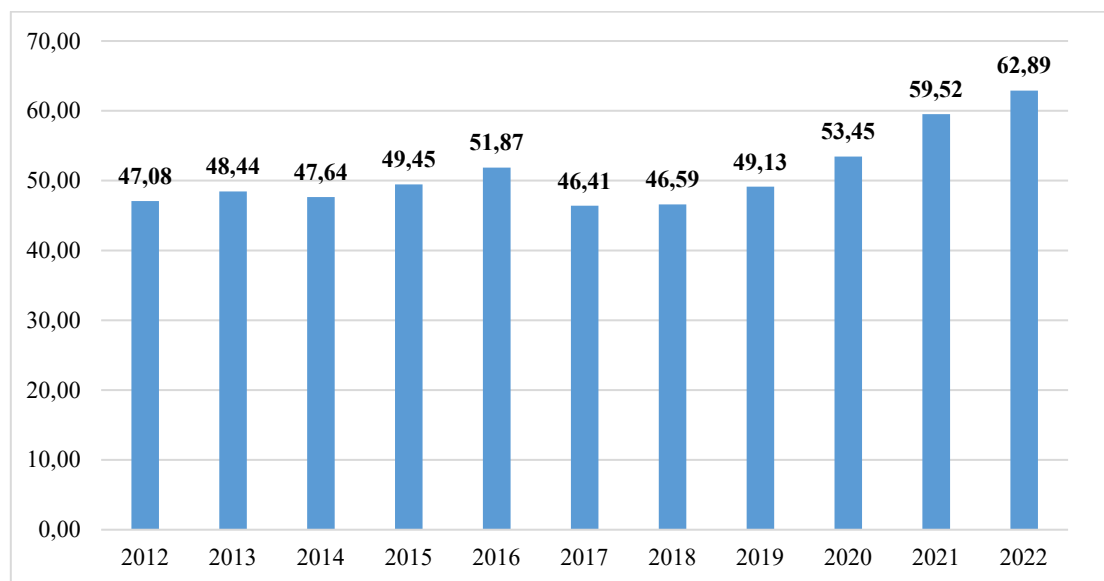


Fonte: IBGE

Como consequência dos fortes aumentos, também em relação a 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 12, enquanto no período de 2012 a 2018 o percentual do Salário Mínimo vigente a cada ano necessário para comprar uma cesta-básica se manteve mais ou menos constante, a partir de 2019 esse percentual passa a subir consistentemente, indo para 53,45% em 2020, 59,52% em 2021 e chegando a 62,89% em 2022.

⁴⁶ No período selecionado, apenas nos anos de 2017 e 2021, o IPCA Alimentos e Bebidas chegou a ficar abaixo do IPCA Geral.

Gráfico 12: Custo da Cesta-Básica em relação ao Salário Mínimo - Cidade de São Paulo 2012 a 2022 - em %



Fonte: Dieese

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

No debate público atual sobre o preço dos alimentos, consequências da pandemia do Covid e eventos internacionais conjunturais recentes têm sido elencados como determinantes do quadro. Dentre 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. Ela 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 na época (Valadares et al., 2020, p. 14), os preços dos alimentos subiram. Países, em especial do norte global, fizeram o mesmo em relação ao comércio exterior de produtos alimentícios, retendo maiores estoques durante a pandemia, pressionando dessa forma os preços a nível 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 600 reais, mas com de 16% dos beneficiários recebendo parcelas de 1.200 reais, o Auxílio 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, o que afetou os preços dos alimentos no Brasil, não só aqueles em que as importações são relevantes, como no caso do trigo, mas também na cotação das commodities agrícolas que o Brasil exporta. Em muitos casos, os preços internacionais com real desvalorizado tornam mais atrativos para os produtores a exportação dos alimentos do que a distribuição para o mercado interno.

Além do Covid, 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 aos quais o Brasil é altamente dependente, como os fertilizantes. Ademais, o preço internacional do petróleo que havia caído no começo da crise do Covid devido a diminuição do uso dos transportes em um mundo com restrições de mobilidade para impedir a propagação do vírus, logo na retomada pós-Covid voltou a subir e teve os preços pressionados ainda mais com a Guerra na Ucrânia. 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 estiverem 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 frente 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, costumam ser mobilizados principalmente pelos meios de comunicação, para explicar pontualmente 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 outro lado, a especulação de preços, monopólios, oligopólios, grandes conglomerados e eventualmente cartéis também são hipóteses que não podem ser completamente afastadas para 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. A fragilização da Companhia Nacional de Abastecimento (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 (em tonelada)**

Ano (em dez)	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

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 um milhão de toneladas em dezembro de 2012, chegaram a dezembro de 2022 com apenas 1.759 toneladas, já 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 importante culturalmente que “feijão e arroz” é 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 Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018 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 unidades armazenadoras das 92 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 obsolescências 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 estipulados 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 que 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, incentivando ou desestimulando a produção e garantindo a regularidade do abastecimento nacional.

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 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, justificativas relacionadas as restrições orçamentárias para manter as atividades da Conab e ao alto custo de investimento e manutenção dos estoques. Também há questionamentos sobre a real capacidade de 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 a 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 através 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 numa 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, as 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 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 Venda Balcão, 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 com a 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 renovação constante de grandes estoques públicos de alimentos sempre cumpriram funções estratégicas relacionados 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 falta de alimentos, em momentos de fechamento de fronteiras, guerras, pandemias ou calamidades climáticas. Assim, sua existência e manutenção fazem parte das preocupações de Estados soberanos.

Por fim, como afirma o próprio Relatório de Gestão da estatal (Conab, 2011), resta claro que a Conab tem um papel central na regulação do abastecimento dos grãos em todo o território brasileiro, minimizando possíveis impactos sobre a inflação, colaborando 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.

6. O PRONAF E O FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Criado em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (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 Pronaf envolve a aprovação de um projeto, uma análise de viabilidade econômica e outros critérios que dão segurança ao investimento produtivo, além de subsídios e prazos que protegem os produtores dos riscos. Além disso, os recursos do Pronaf também podem contribuir para dinamizar pequenas economias locais. Desde sua criação, o programa passou por diversas reformulações, num esforço de acompanhar as tendências, a heterogeneidade e os limites do setor agrícola familiar. A exigência de obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (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% 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 a seguir demonstram, por plano safra e região, as quantidades e os valores em milhões de reais e seus respectivos percentuais.

Tabela 5: Valor (milhões R\$) e quantidade de contratos do Pronaf por biênio e regiões. (Brasil, 2015-22)

GR e BR	2013-2014		2015-2016		2017-2018		2019-2020		2021-22	
	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor
N	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
NE	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
SE	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
S	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
CO	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 – Matriz de Dados do Crédito Rural. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 15/02/2023.

Tabela 6: Participação (%) de valor e quantidade de contratos do Pronaf por biênio e regiões. (Brasil, 2015-22)

GR e BR	2013-2014		2015-2016		2017-2018		2019-2020		2021-22	
	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor
N	5%	8%	4%	7%	3%	7%	3%	7%	4%	8%
NE	45%	14%	49%	13%	53%	15%	53%	14%	51%	13%
SE	15%	21%	14%	18%	14%	17%	13%	15%	13%	14%
S	31%	50%	30%	55%	27%	54%	28%	57%	29%	58%
CO	3%	7%	3%	8%	3%	7%	3%	7%	3%	7%
Brasil	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Banco Central do Brasil – Matriz de Dados do Crédito Rural. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 15/02/2023.

As tabelas acima 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) – 58%. Por outro lado, a região Nordeste 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 da 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 a presença relativa de uma agricultura familiar mais capitalizada e integrada, como fornecedora, a cadeias produtivas mais dinâmicas atrairia 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, que dividem esse setor, algo importante a 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, e a selecionar agricultores familiares cujos projetos de financiamento ofereçam maior previsibilidade econômica.⁴⁷ 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.

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 excludente.⁴⁸ Outra

⁴⁷ 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, plantio, para os tratamentos culturais, para a colheita, as máquinas e equipamentos disponíveis, a mão-de-obra familiar ou contratada, as atividades pós-colheita (beneficiamento, comercialização etc.).

⁴⁸ Outro fator de restrição dos agricultores familiares menos capitalizados ao Pronaf concerne à capacidade dos proponentes de oferecer bens em garantia ao empréstimo (Ver: <https://www.bb.com.br/docs/portal/dirag/ClausulasPronafC.pdf>). Além disso, a própria dinâmica da

consequência da maior presença relativa da agricultura familiar mais especializada e capitalizada na partilha de recursos do Pronaf envolve justamente a forma com que esta 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 num 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 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 à 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: aquelas que contemplam grupos sociais definidos, aquelas que cobrem regiões ou biomas com especificidades próprias, aquelas que dizem respeito a modelos de produção diferenciados e aquelas que visam à tecnificação e 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, na divisão de trabalho familiar, as mulheres rurais se encarregam, de modo geral, das atividades mais estreitamente relacionadas com a subsistência ou alimentação do grupo familiar – com cultivo de hortas e cuidados com animais. Já o Pronaf Jovem – 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 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 abrangência dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. 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

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. Isto 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 (ver: <https://www.bb.com.br/docs/pub/voce/dwn/SPRNCG.pdf>, Cláusula 12).

agroecológicos, com a introdução de múltiplas espécies e 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 a seguir traz a evolução, em número de contratos e de volume de recursos, do Pronaf, por linhas, de 2016 a 2019, incluindo, além das linhas de “Investimento”, a modalidade “Custeio”.

Tabela 7:

Distribuição de Contratos e valores das linhas do Pronaf. (Brasil, 2015-22)

Linhas/ modalidades	2015-2016		2017-2018		2019-2020		2021-2022	
	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor
Custeio	38,5%	54,8%	31,1%	49,6%	30,9%	49,0%	34,9%	57,8%
Mais Alimentos	14,9%	32,0%	15,1%	34,2%	15,2%	35,0%	12,6%	28,8%
Microcrédito Produtivo Rural (grupo B)	42,3%	6,9%	49,7%	9,5%	49,5%	8,8%	48,8%	6,9%
Pronaf Industrialização + Agroindústria Familiar	0,05%	3,9%	0,05%	3,8%	0,05%	4,6%	0,05%	3,7%
Pronaf Bioeconomia + Silvicultura (encerrado)	0,07%	0,1%	0,1%	0,3%	0,2%	0,7%	0,7%	1,5%
Reforma Agrária (PNCF, PNRA, PCRF)	1,6%	0,7%	1,4%	0,6%	1,6%	0,6%	1,0%	0,3%
Pronaf Semiárido	1,8%	0,6%	1,9%	0,7%	1,9%	0,5%	1,3%	0,3%
Cotas-partes	0,0%	0,2%	0,0%	0,8%	0,0%	0,3%	0,0%	0,3%
Pronaf Floresta	0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
Pronaf Mulher	0,2%	0,20%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%
Pronaf Agroecologia	0,01%	0,02%	0,03%	0,04%	0,02%	0,02%	0,0%	0,01%
Pronaf Jovem	0,02%	0,01%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
Produtivo Orientado	0,2%	0,05%	0,04%	0,01%	0,0%	0,00%	0,0%	0,0%
Reforma Agrária (Microcrédito) (encerrado)	0,2%	0,1%	0,02%	0,02%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Pronamp (encerrado)	0,0%	0,01%	0,01%	0,05%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: Banco Central do Brasil – Matriz de Dados do Crédito Rural. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 15/02/2023.

Como se pode observar, excluindo-se o Custeio,⁴⁹ a linha Mais Alimentos é a que concentra a maior proporção relativa de valores – entre 28,8% e 35% do total na série –, com uma participação sobre o total de contratos que mal ultrapassa os 15%. O contraste com a linha Microcrédito Produtivo Rural é evidente: esta linha responde por quase metade do total de contratos – 49,7% em 2017-18 e 49,5% em 2019-20 –, 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

⁴⁹ 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.

Microcrédito Produtivo Rural é operada, em sua quase totalidade, no Nordeste, com forte protagonismo do BNB, a linha Mais Alimentos, acessível apenas a agricultores do Grupo V – com renda bruta familiar anual de até R\$ 415 mil – e com 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 3,7% e 4,6% do total – frente ao número de contratos – 0,05% do total, estão concentradas na região Sul⁵⁰ e movimentam valores bem superiores aos créditos convencionais.⁵¹ A clientela dessas duas linhas – Mais Alimentos e Agroindústria – abrange uma camada mais capitalizada da agricultura familiar, que, na medida em que pleiteia empréstimos de maior valor junto às instituições bancárias, tende a ser mais capazes 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 as modalidades destacadas – Mais Alimentos, Custeio, Microcrédito e Agroindústria –, todas as demais representavam, em 2015-16, apenas 4,2% do total de contratos, e 2,1% do total de recursos; em 2021-22, 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 esta baixa operacionalização diz respeito aos limites colocados pela lógica bancária que rege o

⁵⁰ Em torno de $\frac{3}{4}$ dos contratos e cerca de 95% dos recursos. Ver: CMAP, 2020.

⁵¹ 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 40 para 900 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.

funcionamento do programa. No Pronaf Jovem, por exemplo,⁵² o estigma da idade, que associa juventude à irresponsabilidade e à 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 de 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.⁵³ Chama a atenção como, de acordo com avaliações recentes,⁵⁴ 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 frentes às exigências dos bancos.

Por outro lado, 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. Estas envolveriam a gestão do risco por parte das instituições bancárias, que, na medida em que dão preferência a atividades consolidadas em cada região, para as quais existem parâmetros agrônômicos e financeiros, e a clientes com maior capacidade de pagamento, acabam por acentuar a tendência à especialização e à elitização 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 à complexidade da agricultura familiar brasileira.

⁵² Ver, entre outros: Maschio e Temoski (s/d), Barcelos (2017) e Marin (2020).

⁵³ 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

⁵⁴ CMAP, 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi apresentado acima um conjunto de medidas destinadas a melhorar as condições estruturais do meio rural brasileiro, de forma a propiciar incrementos de bem-estar da população do campo, sobretudo agricultores familiares e comunidades tradicionais, e da melhoria da situação de 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 estoques públicos de alimentos, ao financiamento da produção agropecuária, que, implementadas de forma articulada, com participação da sociedade civil e adequada 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 baseadas na produção agroecológica e orgânica, da diversificação produtiva por meios de sistemas como as agroflorestas e a integração entre lavoura e pecuária, conciliando 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 em uma estratégia de redistribuição da terra.

O incentivo à agricultura urbana, a formação de cinturões verdes ao redor das cidades constituem medidas importantes para aproximar a produção agrícola da população urbana, gerando ocupações e contribuindo para a oferta de alimentos nos centros urbanos, diminuindo sua dependência a 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 vinte sete anos de implementação, consolidou-se como o principal programa direcionado à agricultura familiar, concedendo 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, priorizando o financiamento da produção de alimentos para o abastecimento interno e incentivando 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 nesse capítulo. O financiamento da produção agrícola familiar, por exemplo,

não se deve resumir no Pronaf, um 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 possibilite a estruturação de agricultores familiares de baixa renda. Além disso, é preciso articular essas ações com uma política de Assistência Técnica e Extensão Rural ampla e efetiva, com um corpo de extensionistas capaz de construir junto aos trabalhadores rurais práticas agrícolas coerentes com a necessidade de garantir a segurança alimentar e a preservação ambiental no país.

REFERÊNCIAS

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, SP, v. 22, n. 1, p. 608–617, 2015. DOI: 10.20396/san.v22i1.8641594. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8641594>. Acesso em: 28 set. 2022.

DUTRA, LIDIANE SILVA et al. Uso de agrotóxicos e mortalidade por câncer em regiões de monoculturas. *Saúde em Debate* [online]. 2020, v. 44, n. 127 [Acessado 28 Setembro 2022] , pp. 1018-1035. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-1104202012706>>. Epub 31 Mar 2021. ISSN 2358-2898. <https://doi.org/10.1590/0103-1104202012706>.

MENDES, R. J. S. Biodiversidade e composição de alimentos: dados nutricionais de frutas nativas subutilizadas na flora brasileira. PPG de Nutrição em Saúde da Universidade de São Paulo, USP. Dissertação. 2015.

CONAB - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Série histórica de Estoques Públicos: Produto - Dezembro de 2022. Brasília: Conab, 2022.

CONAB - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Relatório de Gestão. Brasília: Conab, 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnad>. Acesso em: 21/09/2022

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Orçamentos Familiares. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pof/tabelas>. Acesso em: 21/09/2022

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017/resultados-definitivos>. Acesso em: 21/09/2022

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final. São Paulo, SP :Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE: PRODES - Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>. Acesso em: 22/09/2022

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA: Painéis de Comercialização de Agrotóxicos. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/paineis-de-informacoes-de-agrotoxicos#Painel-comercializacao>. Acessado em: 22/09/2022.

Brasil. Ministério da Saúde. Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_nacional_vigilancia_populacoes_expostas_agrotoxicos.pdf. Acesso em: 22/09/2022.

Conselho Indigenista Missionário – CIMI. Relatório “Violência contra os Povos Indígenas do Brasil – Dados de 2021. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf>. Acesso em: 29/11/2022.

SALACHE, LOIDE ANDRÉA et al. Um Debate Teórico sobre a Atuação dos Neorrurais em Atividades Sustentáveis: O Caminho Inverso dos Movimentos Migratórios. In: V Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN), 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/13862>. Acesso em: 08/12/2022

BRITO, BRENDA et al. Dez Fatos Essenciais sobre Regularização Fundiária na Amazônia. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021.

BRITO, BRENDA, Propostas para um Ordenamento Territorial na Amazônia que Reduza o Desmatamento. Projeto “Amazônia 2030”. IPAM: 2022. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/publicacoes/>. Acesso em: 08/11/2022.

CAZELLA, ADEMIR ANTONIO e SENCÉBÉ, YANNICK. Política Fundiária em Zonas Rurais: Possíveis Lições de Experiências Francesas para o Caso Brasileiro. In: Estudos Sociedade e Agricultura, v. 20, n. 2 / ano 20 volume 2 - outubro de 2012

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

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

STRASSBURG, B.B.N., IRIBARREM, A., BEYER, H.L. et al. Global priority areas for ecosystem restoration. *Nature* 586, 724–729 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2784-9>