

DESENVOLVIMENTO RURAL

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral

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

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

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

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

POLÍTICAS SOCIAIS **acompanhamento e análise** Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Eduardo Luiz Zen (editor)
José Aparecido Carlos Ribeiro (editor)
Ana Cleusa Serra Mesquita
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Desenvolvimento rural | Fábio Alves
Ana Paula Moreira da Silva
Eduardo Luiz Zen

Pareceristas Convidados

Felipe Pateo
Elaine de Melo Xavier
Luciana Dias de Lima
Mariella Pitombo Vieira
Bianca Coelho Moura
Luciana Jaccoud
Tatiane Britto
Mario Lucio de Avila
Marcio Nuno Rabat

DESENVOLVIMENTO RURAL¹

1 APRESENTAÇÃO

Com a posse do novo governo e com a retomada de agendas abandonadas pela gestão anterior, 2023 foi marcado pela mudança no quadro político brasileiro. Pautas como a questão ambiental, a segurança alimentar, o fortalecimento da agricultura familiar (AF) e os direitos de povos originários e de comunidades tradicionais voltam à agenda política brasileira, repercutindo em mudanças normativas, na reestruturação governamental e no rearranjo de políticas públicas.

Com relação à questão ambiental, destaca-se a retomada dos compromissos internacionais anunciados pelo governo recém-empossado, como o combate ao desmatamento, a retomada das metas de redução da emissão de gases de efeito estufa (GEEs) assumidas no Acordo de Paris e o anúncio da realização da XXX Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP30) na cidade de Belém, na região amazônica. O anúncio feito pelo presidente da República sobre zerar o desmatamento e os lançamentos dos planos de prevenção e controle do desmatamento para a Amazônia e o Cerrado deram evidência de que a pauta ambiental voltou com força à agenda governamental.

No âmbito da segurança alimentar, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi reativado, e, por meio dele, em dezembro de 2023, foi realizada a VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O lema de seu documento-base, *Erradicar a fome e garantir direitos com comida de verdade, democracia e equidade*, dá o tom à recomposição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e das políticas públicas que visam à promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN) e à erradicação da fome no país.

Para o meio rural, o retorno da AF como categoria protagonista nas questões de desenvolvimento rural e de produção de alimentos foi um elemento importante do novo governo. A recriação de uma pasta ministerial específica para atender às demandas dessa categoria e, também, promover uma política nacional de abastecimento de alimentos saudáveis e ambientalmente adequados, em conjunto com

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps31/desenvolvimento-rural>

a proteção de territórios indígenas e de povos e comunidades tradicionais contra atividades ilegais e degradantes, como o garimpo e a extração de madeiras, demonstra o viés político em tornar o campo social e ambientalmente mais sustentável.

A efetivação de metas e compromissos assumidos requer, contudo, o enfrentamento de uma série de desafios, a começar por problemas estruturais, como a concentração fundiária e uma produção agrícola voltada à exportação de *commodities*, bem como os conflitos fundiários envolvendo trabalhadores sem-terra, povos indígenas, comunidades tradicionais, agricultores familiares, fazendeiros, garimpeiros, mineradoras na disputa por terra e territórios e seus recursos naturais. Além disso, há de se lidar com eventos climáticos extremos, como enchentes e secas cada vez mais recorrentes em função das mudanças climáticas, demandando estratégias de atuação que vão além da mitigação e que abranjam o atendimento célere e eficaz das populações atingidas.

Nesse sentido, este capítulo procura apresentar as principais medidas adotadas pelo governo federal para o meio rural diante do grande desafio de promover uma produção sustentável de alimentos, com foco na justiça social no campo, de forma a mitigar a crise ambiental iminente. Na segunda seção, serão apresentadas as mudanças institucionais e o rearranjo de políticas públicas voltadas ao mundo rural em cenário de grave crise hídrica no país, sobretudo na Amazônia, e dos sérios problemas fundiários que repercutem na permanência de conflitos por terra no país. Na terceira seção, é analisada a execução de políticas-chave para o meio rural e para a produção e o abastecimento de alimentos: o financiamento da produção; a política de abastecimento; e a questão da titulação em assentamentos da reforma agrária. Por fim, nas considerações finais, são retomados alguns elementos para o enfrentamento dos principais desafios para a execução das políticas.

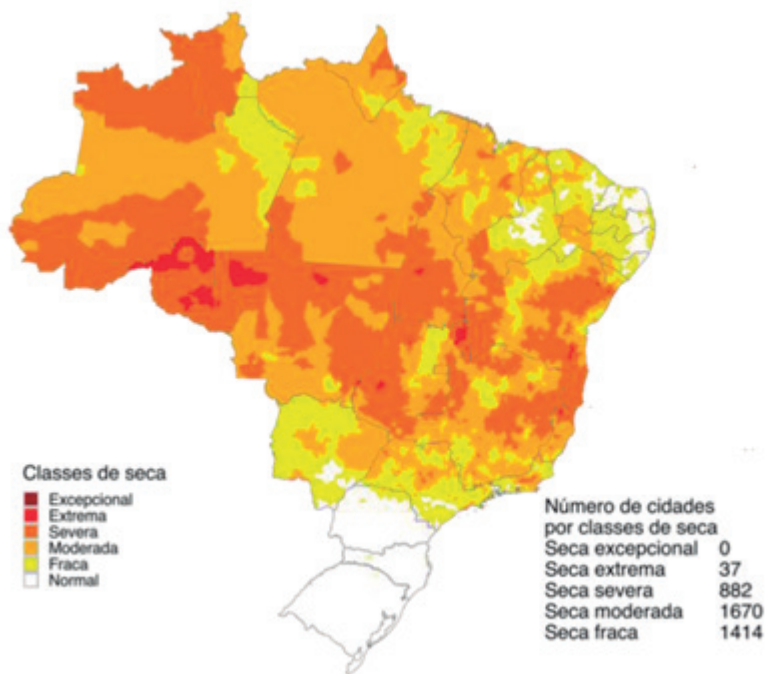
2 PANORAMA DAS POLÍTICAS

2.1 A seca de 2023

O ano de 2023 foi marcado por seca em quase todo o território brasileiro. A região amazônica, conhecida pela magnitude de seus rios e pelos altos índices de pluviosidade, apresentou uma das piores secas registradas, causando uma série de transtornos para a população, como crises de abastecimento de água, comprometimento da produção de alimentos e isolamento de comunidades rurais.

Segundo as informações do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), 4.003 municípios brasileiros apresentavam algum nível de seca no último semestre de 2023, dos quais 919 estavam em situação de seca severa ou extrema.

FIGURA 1
Municípios com incidência de seca (jul. 2023-dez. 2023)

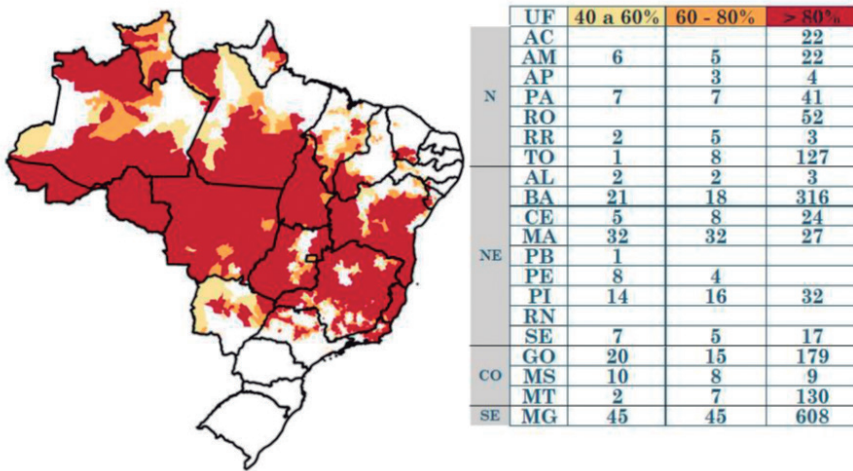


Fonte: Cemaden (2023).

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em relação a impactos da seca na produção agropecuária, 1.987 municípios apresentaram comprometimento de suas atividades agroprodutivas em pelo menos 40% de suas áreas. Com exceção da região Sul, as demais regiões tiveram municípios nessa situação. Ressaltam-se quatro estados da Amazônia Legal (Mato Grosso, Tocantins, Acre e Rondônia), em que praticamente todos os municípios tiveram mais de 60% de suas áreas produtivas afetadas pela seca (Cemaden, 2023).

FIGURA 2

Municípios com pelo menos 40% de área impactada pela seca (dez. 2023)¹

Fonte: Cemaden (2023).

Nota: ¹ Considerando apenas as áreas de pastagens e agrícolas.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na Amazônia, a seca iniciada em 2023 é o quinto evento de déficit hídrico severo ocorrido neste milênio, tornando as últimas décadas as mais quentes já registradas. Além desta, foram registradas secas em 2005, 2010, 2015, 2016 e 2020. Contudo, a seca atual está sendo considerada a mais severa desde o início dos registros. Diferentemente das anteriores, que se iniciaram no pico da estação das chuvas em 2023, a seca começou na estação pré-chuvosa. Outra singularidade da última seca é a combinação da redução generalizada das chuvas, sobretudo na porção centro-oeste da bacia amazônica, com ondas de calor em que a temperatura se elevou de 2° C a 5° C acima do esperado para os períodos de inverno e primavera do hemisfério sul. A combinação desses fatores resultou numa redução extrema do volume de água de diversos rios amazônicos, como o rio Negro, que apresentou seu menor nível desde o início dos registros, em 1902 (Costa e Marengo, 2023).

A redução do volume dos rios, o aumento da temperatura do ar e a maior incidência solar sobre a lâmina d'água de rios e lagos amazônicos levaram a graves eventos de mortandade de peixes e mamíferos aquáticos, como a morte de mais de duas centenas de botos nos lagos Tefé e Coari, localizados no médio Solimões. A seca também provocou mais ocorrências de incêndios florestais, agravando as situações de estresse térmico e causando poluição do ar.

Além do comprometimento da produção agrícola, a mortandade de peixes reduziu a disponibilidade de alimentos para as comunidades locais, sobretudo em

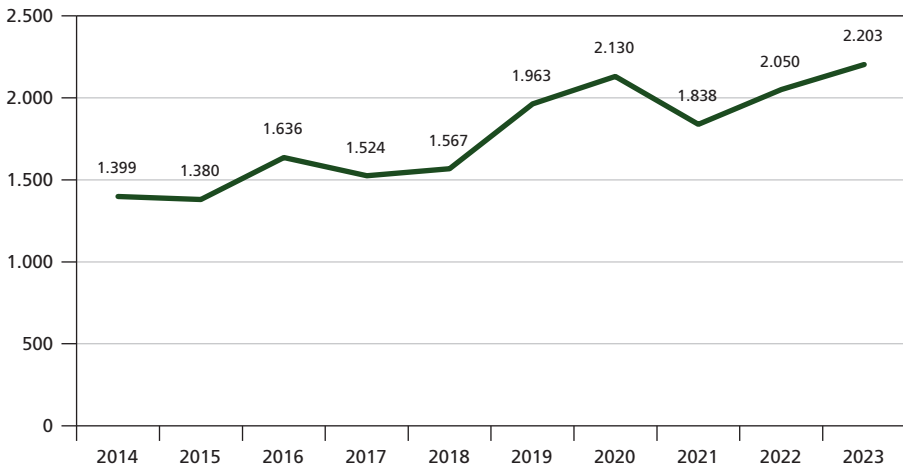
áreas rurais. A redução da vazão de rios e igarapés isolou diversas comunidades ribeirinhas e indígenas ao inviabilizar a navegação, principal meio de transporte em grande parte do território amazônico. Desse modo, não só o abastecimento de alimentos ficou prejudicado, mas também o acesso a serviços públicos, como os de saúde e de educação. O acesso à água potável também foi drasticamente reduzido, implicando o aumento do risco de doenças de veiculação hídrica devido à diminuição da qualidade da água. Com mais ocorrências de incêndios florestais, aumentaram os casos de problemas respiratórios em função da poluição do ar. No mês de outubro, a cidade de Manaus, por exemplo, chegou a apresentar um dos piores índices mundiais de poluição do ar devido à nuvem de fumaça (Pinheiro, 2023).

Eventos de secas são periodicamente esperados em função do fenômeno El Niño, que consiste no aquecimento das águas do Oceano Pacífico, causando anomalias climáticas. Contudo, esse fenômeno não explica somente por si a excepcionalidade da seca ocorrida na Amazônia em 2023. De acordo com o relatório divulgado pelo World Weather Attribution (WWA), o aumento da temperatura do ar em virtude do aquecimento global foi o principal vetor da seca extrema de 2023, aumentando em trinta vezes a probabilidade de um evento como esse ocorrer na região (Clarke *et al.*, 2024). A se orientar pelas conclusões desse relatório, pode-se estar configurando um “novo normal” climático com consequências dramáticas não só para a Amazônia, mas também para os demais biomas brasileiros, como o aumento do processo de desertificação ou de savanização de áreas florestais, além do comprometimento permanente da produção agropecuária em determinadas regiões. Medidas como a implementação de desmatamento zero e de restauração florestal são imprescindíveis para coibir o aquecimento global e permitir o funcionamento dos ciclos hidrológicos, ao mesmo tempo que ações voltadas a atender populações vulneráveis devem ser construídas para o enfrentamento de novos eventos de seca na região.

2.2 Conflitos fundiários: a luta pela terra, pelo trabalho digno no campo e a invasão de terras indígenas na Amazônia

Em abril deste ano, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) publicou relatório com dados sobre conflitos no campo ocorridos em 2023 (CPT, 2024). Foram registrados 2.203 casos nesse período, o que corresponde a um aumento de 7,4% em relação ao ano anterior. A maioria dos conflitos está configurada por disputas por terras, seguidas por casos de trabalho escravo rural e conflitos por água. Mais de 950 mil pessoas estiveram envolvidas em conflitos nesse ano.

GRÁFICO 1
Ocorrências de conflitos no campo (2014-2023)



Fonte: CPT (2024).

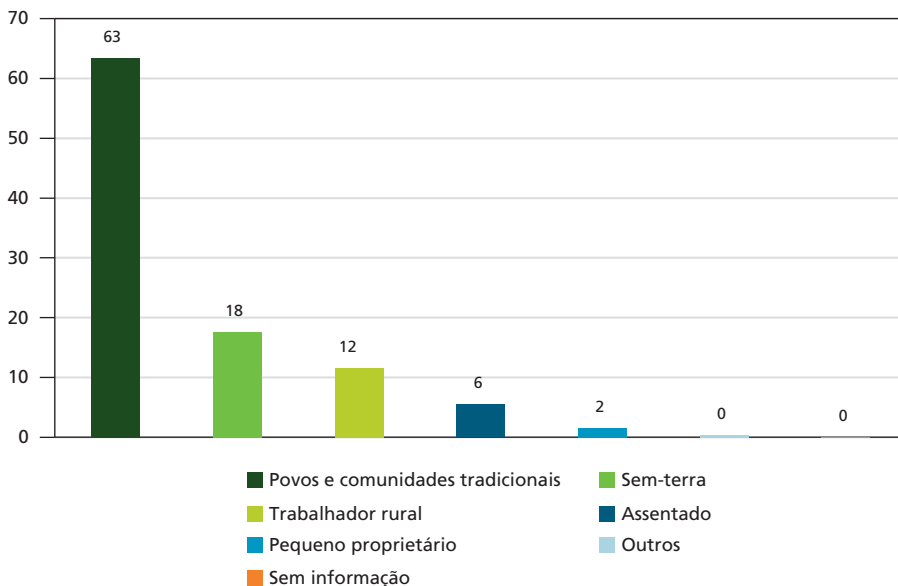
Conforme apresentado pela CPT (2024), entre os conflitos por terras registrados, citam-se famílias que: sofreram destruição de suas casas, pertences ou roçados; foram expulsas ou despejadas judicialmente; passaram por impedimentos a acesso a áreas coletivas; e suportaram grilagem, pistolagem e invasão. Com relação ao trabalho escravo, houve um significativo aumento do número de trabalhadores resgatados em relação ao período anterior. Ao todo, em 2023, foram resgatados 2.663 trabalhadores em situação análoga à escravidão; o maior número nos últimos dez anos, o que pode ser decorrência da intensificação do trabalho de fiscalização. As atividades econômicas mais recorrentemente envolvidas são o cultivo da cana-de-açúcar, as lavouras permanentes, as lavouras temporárias, a mineração, o desmatamento, a produção de carvão vegetal e a pecuária. Nesse período, ganhou destaque nacional a libertação de 207 trabalhadores mantidos em regime análogo à escravidão em vinícolas no Rio Grande do Sul. A grande maioria dos trabalhadores era oriunda da Bahia e foi recrutada por empresa que mantinha contrato de prestação de mão de obra a importantes vinícolas da região. Nos vinhedos, trabalhavam na colheita das uvas seis dias por semana em jornadas de quinze horas diárias ininterruptas. Eram proibidos de saírem do alojamento, sofriam ameaças e espancamentos. A empresa executava práticas com vistas a manter os trabalhadores em constante endividamento, como cobrança de multas, vales e descontos de salários. Após o resgate e a libertação, os trabalhadores retornaram para suas casas, o dono da empresa foi preso e libertado após pagamento de fiança, e as vinícolas envolvidas foram autuadas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT).

Ainda com referência ao relatório da CPT, 1.467 pessoas sofreram algum tipo de violência em função de conflitos no campo, sendo que os danos causados por contaminação por agrotóxicos apresentam o maior número de casos, com 336 vítimas, seguidos por ameaças de morte, com 218. Além disso, foram registrados 82 casos de violência contra mulheres. Essas violências envolvem intimidação, agressão, ameaças de morte, criminalização e cárcere privado. Destacam-se, porém, os casos de estupro contra trinta adolescentes Yanomami cometidos por garimpeiros ilegais. Foram registrados ainda 31 casos de assassinatos envolvendo lideranças do campo; a grande maioria ocorreu na Amazônia Legal, e as vítimas foram indígenas e trabalhadores sem-terra.

Entre os grupos sociais mais afetados por conflitos no campo, os povos tradicionais foram os mais atingidos, representando quase 63% dos casos, seguidos pelos trabalhadores sem-terra, com cerca de 18%, o que evidencia a violência sofrida por esses grupos sociais na luta pela garantia de seus direitos territoriais e de acesso à terra. Vale salientar o avanço do garimpo ilegal na Amazônia nos últimos anos, sobretudo em terras indígenas, causando degradação ambiental, violência e doenças nas comunidades locais. De acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), entre 2016 e 2022, o garimpo ilegal em terras indígenas aumentou oito vezes, chegando a ocupar uma área de 114,26 km² em 2021. O garimpo avançou em sete terras indígenas, seis delas no estado do Pará: Sai-Cinza; Munduruku; Baú; Kayapó; Apyterewa; Trincheira/Bacajá; e a terra indígena Yanomami no estado de Roraima. No início de 2023, o Ministério da Saúde (MS) decretou situação de emergência na terra indígena Yanomami devido aos severos casos de desnutrição e malária acometendo adultos e crianças, em função do garimpo ilegal. Até então, foram registrados 570 óbitos de crianças Yanomami nos últimos quatro anos. Uma força-tarefa envolvendo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi organizada para expulsar os garimpeiros e desativar as áreas de garimpo instaladas na terra indígena (Casemiro e Stabile, 2023).

GRÁFICO 2

Grupos sociais que sofreram violência em conflitos por terra (2023) (Em %)



Fonte: CPT (2024).

A cobiça em torno do subsolo de terras indígenas não se restringe ao garimpo ilegal. De acordo com o relatório publicado conjuntamente em 2022 pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) e pela Amazon Watch, mais de quinhentas empresas, incluindo grandes mineradoras, tinham pedidos de exploração mineral registrados junto à Agência Nacional de Mineração (ANM) em áreas com sobreposição a terras indígenas (Apib e Amazon Watch, 2022). Ao todo, eram 2.500 pedidos ativos em sobreposição a 261 terras indígenas, visando uma área de mais de 10 milhões de hectares. O relatório também aponta o considerável volume de financiamentos nacionais e internacionais para as grandes mineradoras com interesse em terras indígenas.

2.3 A AF volta à cena em tons mais verdes

Uma das principais mudanças anunciadas na reforma ministerial de 2023 foi a recriação² de uma pasta voltada ao tratamento de políticas ligadas à AF e à política agrária. Criado em 1996,³ o atual Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura

2. Medida Provisória (MP) nº 1.154/2023, substituída pela Lei nº 14.600/2023.

3. Decreto nº 1.888/1996, como Gabinete Extraordinário de Política Fundiária. A condição de ministério veio em 1999, pelas MPs nºs 1.911-12/1999 (Ministério de Política Fundiária e Agricultura Familiar) e 1999-13/1999 (Ministério da Política Fundiária e Desenvolvimento Agrário).

Familiar (MDA) esteve presente nas estruturas ministeriais até 2016,⁴ quando foi extinto e teve suas funções transferidas para outros ministérios,⁵ permanecendo assim em 2019, quando suas atividades e as do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foram realocadas no âmbito do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa).⁶ A estrutura reorganizada a partir de 2023 retomou aquela interrompida oito anos antes, adicionando a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)⁷ e outras empresas públicas, como a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp) e a Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (CearaMinas), nas vinculações do ministério, todas originalmente ligadas ao Mapa. Com isso, busca-se estruturar no MDA uma política nacional de abastecimento, conforme declarado no relatório de cem dias do governo (Brasil, 2023b).

Além da recriação da pasta, o novo desenho manteve competências relacionadas à política agrária, a demarcações de terra e ao desenvolvimento rural sustentável. Em 2023, o que o desenho traz de novo é a qualificação e a ampliação das competências previstas para a pasta. De um lado, a ampliação decorre da criação de novos instrumentos cadastrais e fundiários utilizados nas atividades relacionadas a esse tema. De outro, esse alargamento reflete a confluência do debate ecológico junto às competências relacionadas à AF. No passado, a trajetória brasileira de aproximação dos dois campos iniciava-se como bandeira periférica das reivindicações de poucas entidades da sociedade preocupadas com a disponibilização de tecnologias apropriadas para os camponeses, num formato chamado de *ecologismo camponês* (Viola e Leis, 1991). Com o tempo, aconteceu o reposicionamento do debate ambiental entre as entidades camponesas, e a temática migrou da periferia para um espaço mais central do conjunto de reivindicações de alguns movimentos (Almeida, 2018). Essa entrada se desenrolou, por um lado, pelo debate da autonomia, como consequência de produções agrícolas com menor aporte de recursos externos, e, por outro lado, pelo crescimento e pela inserção de quadros engajados na defesa da agroecologia em universidades, espaços decisórios e centros de pesquisa (Altieri e Toledo, 2011). A resultante do processo foi a inserção, desde 2003, do debate ecológico em segmentos de políticas voltadas à AF, como exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A partir de 2023, foi essa a conjuntura que contribuiu para a convergência desses temas na estrutura do ministério em um governo mais simpático às reivindicações da AF e às pautas ecológicas. Um novo arranjo já era apontado no último pleito eleitoral, na plataforma política do novo governo, como mostra a carta o *Brasil do Amanhã*, divulgada às vésperas do segundo turno eleitoral, que dividia o debate no *Desenvolvimento sustentável e transição ecológica*

4. MP nº 726/2016, posteriormente transformada na Lei nº 13.341/2016.

5. A MP nº 726/2016, ratificada pela Lei nº 13.341/2016, transferiu as funções do MDA para o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o qual também passou a incluir *desenvolvimento agrário* em seu nome. Ainda nesse ano, o Decreto nº 8.865/2016 transferiu a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) e o Incra para a Casa Civil, na qual o tema permaneceu até o início de 2019.

6. MP nº 870/2019 e Lei nº 13.844/2019.

7. Decreto nº 11.401/2023.

e na *Agricultura sustentável* e assumia treze compromissos para a nova gestão. Entre eles, preocupações ambientais e sociais vigoraram ou paralelamente, ou sobrepostas, como no tema de produção de alimentos saudáveis, bastante citado nos dois subitens.

O novo arranjo colabora para resgatar a antiga controvérsia sobre a diferenciação tecnológica entre a agricultura convencional e familiar, a qual argumenta que a natureza diferenciada dos dois grupos demandaria tanto abordagens tecnológicas como categorias distintas (Goulet, 2020). O resultado foi que a sinalização dada pelo rol de competências legais do ministério aponta a vinculação dos agricultores familiares a tecnologias mais ecológicas, elaborando o debate por meio de temas como produção de alimentos saudáveis, transição agroecológica, sociobiodiversidade, manejo de recursos naturais e uma identidade ecológica ligada à AF. De fundo, existe um debate de modelo de desenvolvimento a ser considerado para esse grupo de agricultores; a novidade consiste nessa aproximação com tecnologias mais ecológicas.

Apesar do modelo ecológico estar indicado no rol atual de competências do MDA, os dados do Censo Agropecuário 2017 mostram que ainda são poucas as propriedades da AF (1,3%) que fazem uso de agricultura ou pecuária orgânica.⁸ Embora os números ainda sejam baixos, o diagnóstico elaborado para a pasta durante o governo de transição apontou como central a questão ambiental, abordada, pelo olhar do desmonte, na perspectiva da flexibilização das licenças de agrotóxicos, da restrição na oferta de alimentos saudáveis e dos direitos socioambientais (Moretti *et al.*, 2022). Esse documento sugere a implementação de programas e ações relacionados ao assunto considerando temáticas como a preservação de modos de vida de populações ou comunidades tradicionais e o incentivo à instalação de quintais agroecológicos.

2.4 Desenhando políticas verdes para as agricultoras e os agricultores

Uma política no atual governo que materializou a convergência dos dois campos, principalmente no sentido de uma identidade ecológica ligada às agricultoras familiares, foi a de quintais produtivos, criada como resposta à Marcha das Margaridas de 2023. Na visão dos documentos da marcha⁹ (Contag, 2023), o modelo de privatização da natureza colabora tanto para a atual crise ambiental como para ameaçar o trabalho da AF e de comunidades ou de povos tradicionais. Nesses documentos, os quintais são posicionados nos debates sobre bens comuns e no trabalho ligado à reprodução da vida (Contag, 2023). O viés ambiental do debate consiste tanto no resgate do conhecimento ancestral, como na interpretação mais alargada do conceito de biodiversidade.¹⁰

8. Das 3.897.408 propriedades declaradas como pertencentes à AF, apenas 49.330 declararam fazer uso de agricultura ou pecuária orgânica (Tabela Sidra 6854). Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6854>.

9. A demanda pelos quintais produtivos foi enquadrada no documento do eixo 9 intitulado *Direito de acesso e de uso da biodiversidade, defesa dos bens comuns* (Contag, 2023).

10. Embora o documento não traga um conceito claro sobre o termo, referências como a representação dos quintais a partir da "complexidade dos sistemas agrícolas" o descrevem como num sentido oposto ao da simplificação agrícola.

No governo, a resposta foi o programa de quintais produtivos, que também é uma das inovações presentes nessa intersecção. Definidos na literatura como “combinações de vários estratos de vegetação, às vezes em associação com animais domésticos e localizados ao redor de propriedades rurais” (Kumar e Nair, 2004, p. 135, tradução nossa), o programa materializado pelo governo busca a garantia da autonomia econômica das mulheres, a conservação da agrobiodiversidade e a produção de alimentos saudáveis ou criação de animais.¹¹ Em edital¹² que inaugura o tema, o foco é o de atender mulheres agricultoras (assentadas, agricultoras familiares ou camponesas), mulheres de populações tradicionais (extrativistas, quilombolas, indígenas, pescadoras artesanais ou ribeirinhas) ou mulheres que desenvolvem agricultura urbana ou periurbana.

Preocupações acerca de temáticas como mulheres, sustentabilidade ambiental ou a defesa de comunidades tradicionais e povos originários foram frequentemente enfatizadas em discursos, comunicações e documentos oficiais. No Plano Plurianual (PPA) corrente, os temas podem ser encontrados na mensagem presidencial às agendas estratégicas e à denominação de políticas. Similarmente, em grandes fóruns que já estão a acontecer no território nacional, mensagens como a de transição justa acompanhada de representações mais ecológicas, como a da floresta ser “um canteiro de possibilidades”,¹³ motivaram tanto a retomada de políticas anteriormente existentes como o anúncio de novidades.

Na temática de mulheres, essas preocupações aparecem como um conjunto heterogêneo de políticas voltadas às mulheres agricultoras familiares. Esse alargamento faz sentido diante da heterogeneidade desse público e do aumento de cerca de 28,2% na parcela de estabelecimentos rurais comandados por mulheres¹⁴ (Censos Agropecuário 2006 e 2017). Nessa linha, o enquadramento da maior parte das políticas oferecidas às agricultoras familiares discute formas de autonomia econômica e produtiva,¹⁵ o que abrange desde medidas de priorização em compras públicas governamentais¹⁶ até a ampliação de linhas de financiamento.

11. Essa associação entre o debate ambiental e o de mulheres não é recente no contexto da Marcha das Margaridas. Em 2012, foi a resposta à pauta de reivindicações da marcha daquele ano que resultou na criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).

12. Trata-se do edital de chamamento público nº 2/2024 intitulado *Estruturação de quintais e da organização produtiva das mulheres rurais*, publicado no início de julho de 2024. Para saber mais, ver Brasil (2024).

13. A expressão é uma referência ao discurso oficial do presidente Lula durante o evento Diálogos Amazônicos, que ocorreu em Belém em 2023. O discurso pode ser encontrado em Pronunciamento..., (2023).

14. Segundo recortes realizados no Observatório de Mulheres Rurais da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em 2006, eram 600.482 estabelecimentos dirigidos por mulheres, enquanto em 2017 esse número era de 769.672 estabelecimentos rurais. Disponível em: <https://www.embrapa.br/observatorio-das-mulheres-rurais-do-brasil/dados>.

15. Ver item 3.8 do documento *Agenda Transversal Mulheres: PPA 2024-2027* (Brasil, 2018).

16. No PAA, as mulheres fazem parte do público amparado nos critérios de priorização do programa, conforme previsto no art. 6º da Lei nº 14.628/2023.

No contexto do arcabouço de políticas públicas disponíveis para as agricultoras familiares, essa política inova ao reconhecer o trabalho de cuidado¹⁷ executado por mulheres rurais, dado que os quintais produtivos consistem em espaços integrados à rotina doméstica, cuja localização e composição refletem aspectos culturais e compromissos familiares com a segurança alimentar, por meio da garantia do autoconsumo. A conservação *in situ* de variedades e espécies presentes nesses quintais responde à dinâmica intergeracional e das redes de trocas realizadas entre os agricultores. O debate converge com o da conservação de variedades locais e de espécies alimentares, ambas apontadas como preocupação em vários fóruns internacionais. Acontece que, na avaliação de especialistas, a rusticidade desses materiais permite que lavouras produzam a um custo menor e, também, em ambientes desfavoráveis, o que é relevante para a garantia do autoconsumo familiar e para a alimentação diante de um cenário de crise climática. No contexto nacional, a atenção às atividades que consorciavam as ideias de reprodução social e de conservação ambiental é um direcionamento inovador nas políticas relacionadas à AF. Isso porque a política ilumina o trabalho de reprodução da vida, o qual é historicamente invisibilizado, não remunerado e majoritariamente feminino, executado no âmbito das tarefas relacionadas aos cuidados da família e da propriedade como um todo.

Ainda no primeiro semestre de 2023, já estava anunciada a retomada de iniciativas aderentes à temática ambiental, com enfoque nas do tema de agroecologia (Brasil, 2023b), o qual orientou um conjunto de ações finalísticas em um dos três eixos do MDA (Brasil, 2023a). Preocupações com uma economia verde inclusiva¹⁸ e a transição ecológica já estavam presentes nos documentos da campanha presidencial das eleições de 2022. A materialização delas no desenho das políticas públicas ocorreu especialmente nos esforços de assistência técnica e extensão rural (Ater), além do anúncio de programas específicos.

Sobre o tema de Ater, uma novidade foi a de trazer a agroecologia e a transição agroecológica para a formulação de políticas públicas. A visualização prática dessa inclusão consistiu em chamadas públicas para a contratação de empresas extensionistas orientadas por diretrizes¹⁹ e princípios como os de produção de alimentos saudáveis ou de promoção de práticas agroecológicas.²⁰ Em 2024, o discurso oficial do então ministro de Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, no seminário

17. Das definições utilizadas na elaboração do Plano Nacional de Cuidados que permitem esse enquadramento, destacamos a recorrência, a possibilidade de ser compartilhado e a condição do trabalho ser realizado para a manutenção da vida.

18. No documento *Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil: Lula-Alckmin (2023-2026)*, esse termo é interpretado a partir das práticas de conservação, restauração e uso sustentável da biodiversidade (TSE, 2022).

19. Além da produção de alimentos saudáveis e da agroecologia, o edital de Chamada Pública de Ater nº 002-2023 da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) traz como princípios os cultivos em sistemas ecológicos, as mudanças climáticas e a convivência e recuperação dos biomas.

20. As diretrizes que guiaram as chamadas foram as de *Florestas produtivas, Mulheres, Resex marinhas e costeiras e Bem viver em biomas*.

nacional intitulado Ater: Fortalecendo a Agroecologia no Brasil,²¹ destacou seis desafios para a Ater no Brasil, citados a seguir.

- 1) Origem dos recursos para tornar a Ater agroecológica.
- 2) Construir um ambiente integrado de Ater que permita a coordenação de diferentes órgãos e instituições.
- 3) Produzir máquinas adequadas para a AF.
- 4) Colocar o pequeno agricultor no crédito.
- 5) Assistência técnica integrada entre o pequeno, o médio e o grande produtor.
- 6) Ater digital.

No evento, algumas controvérsias ligadas ao tema ficaram visíveis; entre elas, as questões conceituais relacionadas aos objetivos que se deseja atingir com a atividade de Ater. Nesse sentido, enquadra-se o debate entre regularização ou conservação ambiental e entre cadeia produtiva ou sistema de produção. No caso do primeiro, um dos questionamentos que vieram de fora do governo foi o de que o termo *conservação ambiental* é mais amplo e facilitaria alcançar os resultados descritos na chamada pública de contratação, uma vez que o trabalho de recuperação de uma paisagem demanda um tempo superior ao previsto nesse instrumento. No segundo exemplo, os questionamentos eram a respeito do entendimento de que cadeias produtivas não são encaixáveis nos sistemas agroecológicos de produção. Ambos os exemplos sinalizam que o debate sobre a internalização da agroecologia junto à Ater ainda está em curso, e o que este texto propõe é que um dos motivos reside na ausência de concertação ampla sobre as métricas adequadas para avaliar resultados sobre a disseminação da agroecologia.

2.5 Inovações do PPA 2024-2027 à luz do novo arranjo institucional na política de desenvolvimento rural

Na sequência da transição de governo e das alterações no arranjo institucional envolvendo a recriação do MDA e a incorporação da Conab, historicamente vinculada ao Mapa desde sua criação em 1973, a elaboração do Plano Plurianual 2024-2027 refletiu essas mudanças em seus programas, suas metas e suas diretrizes. Mais que um simples rearranjo institucional, as alterações recentemente observadas na política pública para o campo indicam um novo enfoque e novas prioridades para o desenvolvimento rural no Brasil, os quais podem ser compreendidos de forma mais ampla a partir do novo PPA e de sua comparação com o anterior (2020-2023).

21. Ocorrido nos dias 7 e 8 de maio de 2024.

O redesenho da política incorpora questões contemporâneas que ganharam maior espaço na sociedade, em especial no pós-covid. Nos PPAs anteriores, o centro da política estava nos agricultores familiares, na questão fundiária e na alimentação de forma ampla, enquanto, no novo PPA, identidades particulares ganham evidência e os programas e as ações recebem um componente explícito ligado às preocupações ambientais. Sendo o MDA um órgão que já historicamente ocupa um espaço marginal na disputada política pública em relação ao campo brasileiro – que tem no agora Mapa seu principal ator governamental –, especificações e focalizações em excesso nos seus programas centrais, em um primeiro olhar, podem, a partir de resistências e externalidades, resultar em limitações ainda maiores na capacidade de incidência da política de desenvolvimento rural.

Por outro lado, no rearranjo institucional, ao receber a Conab e a tarefa institucional do abastecimento antes no Mapa, o MDA ganha uma ferramenta central para incidir no desenvolvimento rural brasileiro com suas metas e diretrizes. Tão maior será essa incidência se seu corpo técnico e diretivo entender que a política de abastecimento coloca o MDA em outro patamar de capacidade de impacto: vai de um ministério tradicionalmente voltado aos agricultores familiares para um ministério que passa a lidar também com um público-alvo direto muito maior, englobando todos os produtores e consumidores de alimentos. Políticas de estoques públicos, por exemplo, essenciais para assegurar o abastecimento e o preço justo de alimentos aos consumidores, não se fazem no Brasil sem os grandes produtores de cereais, mencionados apenas em um dos objetivos estratégicos do programa no novo PPA, o de fortalecer a AF, o agronegócio sustentável, a pesca e a aquicultura.

Três são os programas mais diretamente ligados ao desenvolvimento rural no novo PPA: i) Agricultura Familiar e Agroecologia; ii) Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais; e iii) Abastecimento e Soberania Alimentar. No PPA anterior (2020-2023), atualizado em 2023 na recriação do MDA, apenas constava o programa Governança Fundiária. A política de desenvolvimento rural, entretanto, sempre foi mais ampla. Desde a extinção do ministério em 2016, ela esteve ligada por um breve período ao MDS, que chegou a ser Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), notadamente pelo tema da segurança alimentar. Posteriormente, passou à Presidência da República como Sead. Em 2019, foi incorporada no então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O programa de Agricultura Familiar e Agroecologia incorpora o conceito de sistemas de produção sustentáveis e a perspectiva de uma alimentação saudável. Ao objetivo já existente de fortalecimento da AF, agrega-se o foco na produção sustentável, em metas como o aumento no número de agricultores familiares adotando práticas agroecológicas. Trata-se do principal programa a ser executado

globalmente pelo MDA em parceria com instituições de crédito, empresas de extensão rural, órgãos estaduais e municipais de agricultura, entre outras entidades.

O programa Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais tem como principal executor o Incra, autarquia que voltou ao MDA no rearranjo institucional da política. Tal programa gerou debate no processo de elaboração do PPA em 2023, pela incorporação de um recorte específico no título, cuja proposta inicial se restringia a quilombolas, sendo então incorporada menção a outras comunidades tradicionais após o debate. Ocorre que a regularização de terras ou territórios é uma atribuição central demandada ao governo federal por vários outros grupos para além das comunidades tradicionais, envolvendo posseiros, pequenos agricultores, atingidos por barragens, assentados etc., e pelo Brasil como um todo, que sofre com toda sorte de ocupação irregular ou não titulada do solo.

A mais importante inovação do PPA 2024-2027 quanto à política de desenvolvimento rural, porém, está relacionada ao programa Abastecimento e Soberania Alimentar. Trata-se de um novo programa, com grande capacidade de impacto, pelas ferramentas institucionais de que dispõe e notadamente pela Conab, com sua capacidade econômica e capilaridade pelo país. Para entender a evolução da política, é necessário delimitar dois conceitos centrais: *segurança alimentar* e *soberania alimentar*.

Segurança alimentar, também presente na política de desenvolvimento rural, refere-se ao acesso de todas as pessoas a alimentos seguros, nutritivos e em quantidade suficiente para uma vida saudável, focando a disponibilidade, a estabilidade e a qualidade nutricional. Já a *soberania alimentar*, conceito bem mais recente,²² trata-se do direito do povo de cada país de definir e controlar suas próprias políticas e sistemas alimentares, com autonomia sobre o que produzir, para quem e em quais condições. Enquanto a segurança alimentar aborda o acesso imediato e suficiente a alimentos, a soberania alimentar busca a autonomia, a justiça e a sustentabilidade dos sistemas alimentares a longo prazo, frequentemente associada a perspectivas culturais locais e aumento da capacidade de autossuficiência, com foco na produção local de alimentos.

Ainda que ambos os conceitos ligados à alimentação se entrelacem e devam andar juntos, o rearranjo institucional recente do governo federal fez bem em separar responsabilidades principais. A política brasileira de segurança alimentar continuou prioritariamente sob a alçada do MDS, com sua Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), que consolida seu protagonismo na área. Ao MDA, coube então a política brasileira de soberania alimentar, em estreita ligação com a política de abastecimento.

22. O conceito de *soberania alimentar* surge nos anos 1990, a partir de formulação da organização internacional de pequenos agricultores Via Campesina (Desmarais, 2008).

Uma política estruturada de soberania alimentar associada ao abastecimento é uma inovação importante, pois ela tem potencial para dar força e consistência a todas as demais iniciativas da política de desenvolvimento rural. Ferramentas típicas da área, como as compras públicas, já vêm sendo apontadas nas edições anteriores deste boletim como centrais para a viabilidade dos demais programas do MDA; notadamente, a reforma agrária e o fomento à AF.

Se a soberania alimentar significa autonomia na decisão sobre a forma de produção no país, a adoção de sistemas agrícolas justos e sustentáveis, um dos objetivos da política de desenvolvimento rural, pode ganhar mais espaço. Assim, o programa Abastecimento e Soberania Alimentar pode ser motor para as demais metas do MDA nos outros programas, como a ampliação do número de produtores agroecológicos no país, a sustentabilidade dos territórios quilombolas e a viabilização econômica dos assentados da reforma agrária. Além disso, ao lidar com grandes produtores, o programa pode ajudar a induzir práticas mais justas e sustentáveis no campo brasileiro como um todo.

3 ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS E DOS PROGRAMAS

3.1 Crédito rural

Em 2023, a AF torna a constar como público prioritário da política agrícola. O Plano Safra volta a ter uma versão específica para essa agricultura, incluindo, para a safra 2023-2024, uma série de medidas dirigidas à produção sustentável de alimentos.

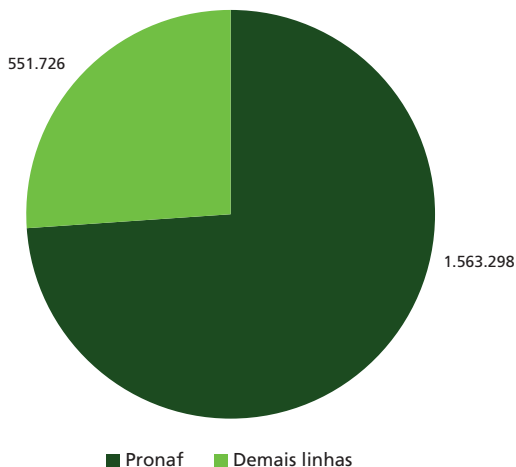
Para este ano agrícola, foram anunciados R\$ 77,7 bilhões para políticas de apoio à AF, dos quais R\$ 71,6 bilhões são do crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), valor 34% superior ao do ano agrícola anterior. Entre as medidas voltadas à produção sustentável de alimentos, citam-se a retomada do Programa Mais Alimentos, dessa vez direcionado a financiar a aquisição de implementos agrícolas adaptados às condições dos agricultores familiares; a redução de juros para a produção de alimentos de consumo interno, como arroz, feijão, mandioca, leite e ovos; a diminuição de juros para produtos orgânicos e de base agroecológica; a reestruturação da rede pública de Ater e sua articulação na Amazônia e no semiárido, com as ações Fomento Rural e Bolsa Verde, visando à estruturação da agroecologia junto a agricultores familiares nessas duas regiões.

Com relação ao Pronaf, em 2023, foram firmados mais de 1,5 milhão de contratos de crédito, formando um montante de R\$ 54,6 bilhões. Considerando a média do valor disponibilizado nas duas últimas safras (2022-2023 e 2023-2024), o programa atingiu um índice de 87% de execução.²³ Se comparado ao volume

23. Os dados do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) de execução do crédito rural disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BCB) são por ano exercício, diferentemente dos planos-safra, cuja informação de valores é realizada por ano agrícola. Portanto, para o exercício de 2023, foi necessário calcular a média dos valores anunciados nos anos agrícolas que tem 2023 em interseção. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 12 abr. 2024.

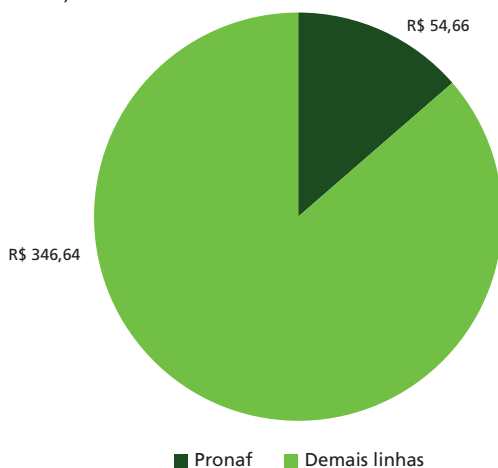
negociado pela agricultura empresarial no mesmo período, que foi de R\$ 346,64 bilhões, o crédito destinado à AF representou, nesse ano, 14% do volume total concedido, desempenho na média dos últimos dez anos. Considerando a quantidade de contratos formalizados, o Pronaf concerne a 75% do total.

GRÁFICO 3
Número de contratos do Pronaf e das demais linhas do Crédito Rural – Brasil (2023)



Fonte: BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 15 abr. 2024.

GRÁFICO 4
Valores negociados do Pronaf e das demais linhas do Crédito Rural – Brasil (2023)
(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 15 abr. 2024.

Observando-se a execução do Pronaf por região, nota-se a manutenção das diferenças regionais do desempenho do programa. A região Nordeste foi a que apresentou, em 2023, o maior número de beneficiários, com mais da metade dos contratos firmados, seguida pelo Sul, com 28%, pelo Sudeste, com 13%, e pelo Norte e Centro-Oeste, com 4% e 3%, respectivamente. Contudo, se for considerado o montante de recursos negociados, a região Sul fica à frente, com 55% do total, vindo a seguir o Nordeste, com 16%, o Sudeste, com 15%, e o Norte e Centro-Oeste, com 8% e 6%, respectivamente. As diferenças regionais observadas, sobretudo entre as regiões Nordeste e Sul, refletem as configurações distintas da AF em cada região, com Nordeste apresentando um maior número de contratos de menor valor, principalmente do microcrédito, para atender agricultores detentores de áreas muito menores que as da AF da região Sul, em que o valor médio dos contratos é significativamente mais elevado, financiando a produção de *commodities* agrícolas. Chama atenção a média das áreas financiadas nas regiões Norte e Centro-Oeste, as quais estão acima de 2 mil hectares, enquanto na região Nordeste, por exemplo, esse média ficou em 155 ha.

TABELA 1

Pronaf: distribuição dos contratos e do montante negociado, valor médio dos contratos e área média financiada – Grandes Regiões (2023)

Região	Contratos (%)	Montante (%)	Valor médio	Área média financiada (ha)
Centro-Oeste	3	6	79.866,54	2.682,27
Nordeste	52	16	10.530,32	155,50
Norte	4	8	74.585,21	2.784,93
Sudeste	13	15	40.993,35	488,24
Sul	28	55	68.080,64	830,62
Total	100	100	34.967,58	550,30

Fonte: BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrurural>. Acesso em: 15 abr. 2024.

Ao levar em conta a categoria *Produto* na execução do Pronaf em 2023, fica evidente o predomínio do financiamento da pecuária bovina. Considerando o volume de recursos totais financiados pelo programa, incluindo os contratos de custeio e investimento para as atividades agrícolas e pecuárias em todo o Brasil, a aquisição de bovinos representa 36%, seguida pelas *commodities* agrícolas soja, milho, café e trigo, que, juntas, corresponderam a 29% do montante negociado. Culturas como feijão, arroz e mandioca, as quais constituem itens importantes da alimentação da população brasileira, representaram menos de 1% cada. O financiamento de bovinos também predomina na quantidade de contratos, com uma participação de 33% dos contratos, e, sobretudo, na área total financiada, correspondendo a mais da metade.

TABELA 2
Pronaf: contratos, recursos e área financiada por produto (2023)
 (Em %)

Produto	Montante	Contratos	Área financiada
Bovinos	36	33	53
Soja	12	6	18
Milho	7	5	9
Café	5	3	2
Trigo	5	3	7
Trator	4	1	0
Terraços, porteiras, mata-burros, currais, cochos e cercas	3	9	2
Máquinas e implementos	3	2	0
Outros produtos	24	38	10

Fonte: BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrurural>. Acesso em: 15 abr. 2024.

A desagregação desses dados por região permite verificar que somente na região Sul a pecuária bovina não ocupa a primeira posição nos recursos contratos pelo Pronaf, ficando logo abaixo do cultivo de soja. Nas demais regiões, com diferentes percentuais, a pecuária bovina predomina. Na região Sudeste, o percentual da aquisição de gado bovino é de 36%, seguido da lavoura de café, com 32% dos recursos. No Nordeste, o gado bovino corresponde a 48% do volume negociado, seguido pela aquisição de itens de infraestrutura de áreas de pastagens,²⁴ com 10%. No Centro-Oeste e no Norte, o financiamento de bovinos ultrapassou 80% dos recursos, sendo que, na região Norte, se somado o segundo item com mais recursos (aquisição de itens para infraestrutura de áreas de pastagem), o percentual destinado à pecuária bovina é de 93%.

TABELA 3
Pronaf: montante negociado para os quatro principais produtos – Grandes Regiões (2023)
 (Em %)

Região	Produto	Montante
Centro-Oeste	Bovinos	86
	Soja	4
	Terraços, porteiras, mata-burros, currais, cochos e cercas	4
	Milho	2

(Continua)

24. Designados no Sicor como *Terraços, porteiras, mata-burros, currais, cochos e cercas*.

(Continuação)

Região	Produto	Montante
Nordeste	Bovinos	48
	Terraços, porteiras, mata-burros, currais, cochos e cercas	10
	Milho	6
	Ovinos	4
Norte	Bovinos	81
	Terraços, porteiras, mata-burros, currais, cochos e cercas	12
	Açaí	1
	Armazém, depósito, silo, galpão, paiol, estufa e instalações congêneres	1
Sudeste	Bovinos	36
	Café	32
	Trator	5
	Terraços, porteiras, mata-burros, currais, cochos e cercas	3
Sul	Soja	22
	Bovinos	21
	Milho	11
	Trigo	9

Fonte: BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinancieira/micrurural>. Acesso em: 15 abr. 2024.

A predominância do financiamento da pecuária bovina pelo Pronaf, sobretudo na região Nordeste e nos estados da Amazônia Legal, é preocupante. O Nordeste apresenta a maior parte de seu território dominado pela Caatinga, bioma altamente impactado pelo desmatamento e que, associado à baixa incidência de chuvas característica da região, vem sofrendo um significativo processo de degradação ambiental e de intensificação da aridez climática. Segundo estudo realizado pelo Inpe e pelo Cemaden, as áreas semiáridas têm avançado 72 km² a cada década devido à mudança do clima. Além disso, o estudo constatou o surgimento de uma região árida no centro da região Nordeste (Inpe e Cemaden, 2023). Na Amazônia, cuja floresta desempenha um importante papel de regulação climática global, a pecuária é um dos principais vetores de desmatamento e degradação da terra. As atividades agropecuárias a serem estimuladas deveriam ter um viés conservacionista, com vistas à restauração e à manutenção florestal com produção sustentável de alimentos. O estímulo à pecuária nessas duas regiões mediante a principal política de crédito para a AF não é condizente com as características socioambientais dessas regiões e tampouco contribui para a produção agrícola sustentável.

3.2 Desafios na produção alimentar e na gestão de estoques públicos

A inflação de alimentos, que vinha acumulando altas consistentes acima do índice geral do país na última década e que foi uma grande preocupação no período da pandemia

de covid-19, arrefeceu em 2023, depois de grande alta no ano anterior. Segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA),²⁵ medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o grupo *Alimentos e bebidas* registrou uma inflação de 11,6% em 2022, com o subgrupo *Alimentação no domicílio* alcançando 13,2%, enquanto a inflação geral foi de 5,8%, apenas metade da de alimentos. Em 2023, esses números caíram significativamente para 1,03% no grupo e -0,52% no subgrupo, enquanto a inflação geral oscilou menos, ficando em 4,6%.

Entre as explicações que podem ser consideradas para essa queda, há a movimentação dos agentes após uma fase de elevação nos preços, o que pode levar a substituições de produtos pelos consumidores e ajustes de oferta e demanda. Por exemplo, o IBGE registrou um aumento de 19,8% na safra de grãos em 2023, em relação a 2022.²⁶ Além disso, os ciclos do mercado de carnes, que pressionaram bastante os preços nos últimos anos, têm um impacto retardado, já que os investimentos em produção demoram para aumentar a oferta do produto.

Os fatores externos, no entanto, são aqueles que parecem ter afetado mais os alimentos na trajetória recente, já que flutuações do comércio exterior têm uma influência grande no preço dos alimentos no Brasil, especialmente daqueles negociados como *commodities*. Com os efeitos da pandemia do covid-19 já distantes e com a guerra na Ucrânia, que impactou o preço dos cereais em 2022, estagnada em 2023, o cenário internacional foi mais favorável e viu ainda o dólar se desvalorizar frente ao real em 7,2% e o barril do petróleo cair 10%. Tal conjunto de fatores pode ter estabilizado custos²⁷ e tornado o mercado interno mais atrativo aos produtores, além de baratear importações como as de trigo, no qual o país não é autossuficiente. Em 2023, o macarrão acumulou queda de 2,3%, e a farinha de trigo teve baixa de 9,1%.

As políticas públicas agrícolas e de desenvolvimento rural parecem ter tido menos impacto conjuntural na variação de preços. Além de poucas iniciativas fora das habituais no lado da oferta em 2022 e 2023, o Estado se encontrava com os estoques públicos estratégicos de alimentos próximos de zero, depois de uma diminuição ano a ano registrada desde 2012, como discutido na edição anterior deste boletim (Ipea, 2023). O país seguiu incapacitado, portanto, de atuar com medidas anticíclicas no mercado, visando ao abastecimento com preços justos para garantir a segurança alimentar do Brasil, em que ainda se registrava, segundo o IBGE, 27,6% dos domicílios com algum grau de insegurança alimentar em 2023.

25. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html>. Acesso em: 5 fev. 2024.

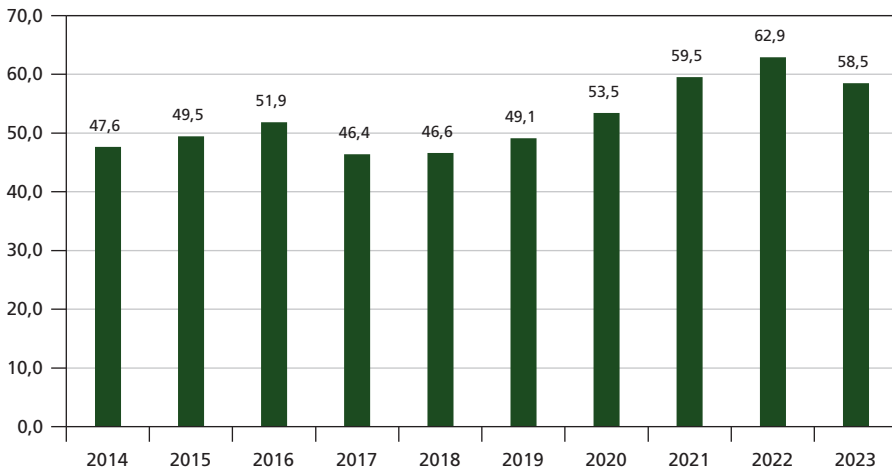
26. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9201-levantamento-sistemico-da-producao-agricola.html?edicao=38861&t=resultados>. Acesso em: 20 fev. 2024.

27. Os preços dos insumos agrícolas, especialmente os fertilizantes, são bastante dolarizados. Além disso, uma parte significativa do custo dos alimentos está associada aos custos do combustível, tanto para o maquinário agrícola quanto para o transporte e a distribuição dos produtos.

Em contrapartida, o governo contribuiu na retomada da política de reajustes do salário mínimo (SM) acima da inflação para que o poder de compra dos trabalhadores que recebem o mínimo ficasse menos defasado frente ao acúmulo da inflação de alimentos dos últimos anos. Isso pode ser constatado por meio da relação entre o salário mínimo e o valor de uma cesta básica, pesquisada mensalmente pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). A cesta básica considerada é aquela com a quantidade de calorias necessárias para suprir uma pessoa adulta durante um mês. O gráfico 5 traz os dados com a evolução dessa relação nos últimos dez anos.

GRÁFICO 5

Custo da cesta básica em relação ao salário mínimo – São Paulo-SP (2014-2023)
(Em %)



Fonte: Dieese. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/analiseCestaBasica202312.html>.
Obs.: Salário mínimo líquido, descontada a contribuição previdenciária.

Depois de anos ficando geralmente abaixo dos 50%, o percentual do salário mínimo necessário para adquirir a cesta básica a partir de 2020 passou por um escalada de aumentos até chegar a 62,9% em 2022, o que comprime a renda disponível do trabalhador para outros gastos, como moradia, ou agrava sua situação de insegurança alimentar. A redução em 2023 para 58,5% é um indicativo positivo, apesar de ainda estar num patamar significativamente elevado em comparação com a série histórica recente, evidenciando uma pressão contínua sobre o poder aquisitivo dos trabalhadores.

O arrefecimento da inflação de alimentos em 2023 esconde, no entanto, problemas sérios que podem ser observados na decomposição do IPCA e que devem motivar ações mais relevantes do poder público na área em 2024. Primeiro,

a baixa da inflação de alimentos foi um fenômeno registrado em 2023 até setembro, enquanto nos últimos três meses do ano o índice voltou a superar a inflação geral, com o subgrupo *Alimentação no domicílio* chegando a 1,34% de inflação em dezembro, frente a 0,56% no índice geral. Segundo, alguns conjuntos específicos de alimentos tiveram deflação em 2023, enquanto outros tiveram forte alta no ano. Além da farinha de trigo já mencionada, tiveram quedas expressivas as carnes (-9,4%), as aves e os ovos (-6,8%), bem como os óleos e gorduras (-14,4%). Altas expressivas, por sua vez, foram registradas em frutas (8,3%), hortaliças e verduras (25,8%) e cereais, leguminosas e oleaginosas (15,9%), puxadas justamente pelo arroz e feijão do brasileiro.

Tal disparidade, com inflação forte nos itens mais básicos da comida do dia a dia, pode ter gerado uma percepção popular de que a inflação de alimentos continuou muito alta no período. Além disso, outras questões relacionadas ao preço e à disponibilidade dos alimentos criam pontos de atenção para as políticas públicas de abastecimento, de soberania e de segurança alimentar no curto e médio prazo.

Um desses pontos é a questão tributária após a aprovação, em 2023, de reforma nos impostos sobre o consumo (Emenda Constitucional – EC nº 132), que ainda será disciplinada por outras leis e pela regulamentação. De qualquer forma, o cenário quanto aos alimentos no Brasil ainda é de alíquota zero nos impostos federais (Programa de Integração Social – PIS e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins) sobre todos os alimentos e de desoneração de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre a cesta básica na maior parte dos estados.

Para a reforma que substituirá esses impostos por uma cobrança única, o governo federal acena com a restrição no número de alimentos desonerados e/ou com alíquotas diferenciadas. Outra proposta é a substituição da desoneração de alimentos por uma espécie de *cashback* de imposto somente ao público do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), o que deixaria de fora os trabalhadores para os quais foi criada inicialmente a própria ideia de cesta básica no Brasil, atrelada à discussão do salário mínimo no Decreto-Lei nº 399/1938, ainda em vigor. De concreto antes da regulamentação da reforma tributária, estados como o Rio Grande do Sul já passaram a atuar para reonerar alimentos (Governo..., 2024), e vários estados elevaram o imposto sobre consumo (Nascimento e Hamilton, 2023), pois a futura parcela de cada ente federativo no imposto unificado dependerá da respectiva média da arrecadação do ICMS entre 2024 e 2028. Impactos nos níveis de segurança alimentar da reforma tributária ainda carecem de mais estudos.

Outro ponto de atenção relevante para a política de abastecimento e desenvolvimento rural no curto e médio prazo é o tamanho da área plantada com os alimentos mais consumidos pela população. No levantamento de grãos feito pela

Conab (2023, p. 13), na safra 2022-2023, o arroz (-8,5%) e o feijão (-5,8%) perderam área plantada em relação à safra 2021-2022, embora apenas no caso do feijão (7,9%) o aumento da produtividade tenha compensado os hectares perdidos nesse ano. De qualquer forma, a redução da área chama atenção também no caso do feijão, pois, havendo uma queda na produção, este não é um produto facilmente suprido por importações, devido ao enorme peso do consumo do Brasil em relação ao mundo e às variedades específicas aqui consumidas.

Somam-se a isso preocupações quanto à inflação, à tributação e à área plantada, bem como aquelas relacionadas ao meio ambiente, mais especificamente em relação a possíveis crises ligadas aos impactos das mudanças climáticas. Considerando a crescente relevância do aquecimento global na agricultura, eventos climáticos extremos podem afetar a produção de alimentos e, conseqüentemente, os preços e o abastecimento. Diante das mudanças climáticas, além de medidas para evitá-las, colocam-se na ordem do dia ações de adaptação e prevenção frente a seus efeitos, aos quais os estoques estratégicos também servem como uma medida de segurança.²⁸

Sobre eles, a resposta do governo em 2023 ainda foi bastante tímida. A Conab, agora ligada ao MDA, parece ter aproveitado pouco a oportunidade aberta nesse ano de começar a refazer os estoques públicos. Uma das justificativas dos governos anteriores desde 2012 para a baixa dos estoques era justamente a inflação mais alta dos alimentos a serem estocados, o que tornava proibitiva a ação do Estado de entrar no mercado comprando, sob pena de pressionar ainda mais a alta dos preços.²⁹ Quando há baixa da inflação de alimentos como em 2023, tem-se então o momento propício para o Estado atuar pelo menos naqueles itens que individualmente ficaram mais baratos, como o trigo, com deflação já mencionada anteriormente.

Segundo a série histórica de estoques públicos que a Conab (2024) divulga com a situação mensal desde 1987, no entanto, só o milho em grão experimentou alguma recuperação recente. De cerca de 50 mil toneladas em média nos armazéns do Estado durante 2022 e no primeiro semestre de 2023, em agosto, a Conab passou a aumentar esse patamar mês a mês, fechando o ano com 350 mil toneladas em estoques. Contribuiu para isso a safra recorde de milho no ano, que chegou a 131,1 milhões de toneladas, a maior da série histórica de grãos do IBGE desde 1975. As 350 mil toneladas de estoque, apesar de constituírem um padrão superior ao experimentado nesta década, são uma parte pequena da safra e estão ainda muito abaixo do patamar das duas décadas anteriores,

28. As chuvas e as inundações sem precedentes que devastaram o Rio Grande do Sul no primeiro semestre de 2024 colocaram em dúvida o abastecimento de arroz no país, já que o estado é o maior produtor. Sem estoques estratégicos, a Conab tentou apelar para a importação emergencial do produto.

29. Para uma discussão sobre os mecanismos que o governo detém para construir estoques públicos estratégicos de alimentos, mesmo em cenário de alta de preços, ver o capítulo *Desenvolvimento rural* da edição anterior deste boletim (Ipea, 2023).

quando as reservas geralmente estavam acima de 1 milhão de toneladas, com vários meses registrando mais de 5 milhões de toneladas de milho guardados.

Além do milho, em apenas um mês, em dezembro de 2023, registrou-se operação da Conab com 45 mil toneladas de feijão em estoque, desfeita logo em seguida. O trigo, que também já chegou a ter mais de 1 milhão de toneladas sob guarda do Estado, está zerado desde novembro de 2021. O arroz, produto também historicamente relevante nos estoques públicos, está fora dos armazéns da Conab desde dezembro de 2022. Açúcar, café e soja, outros itens importantes, também não compuseram estoques públicos em 2023.

A continuidade desse baixo nível de execução da política de estoques públicos de alimentos pelo governo federal em 2023 é preocupante, pois deixará o Estado sem essa ferramenta para agir em caso de retomada da inflação de alimentos ou crise advinda de outros fatores no ano seguinte. Não há registros de grandes resistências gerais nos dois elos da cadeia quanto ao papel do Estado na área, pois, além de interessar aos consumidores de alimentos, os estoques estratégicos também são uma política pública demandada pelos produtores rurais, tanto dos sindicatos patronais, quanto dos sindicatos de trabalhadores rurais e pequenos agricultores. A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), por exemplo, enviou ofício³⁰ ao governo federal em meados de 2023 pedindo a retomada dos estoques de milho, possivelmente para evitar a queda ainda maior dos preços do produto no período. Já a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) tem a reestruturação da política de estoques públicos em sua pauta oficial (Contag, [s.d.]) entregue também em 2023 ao governo federal, por ocasião da tradicional manifestação anual Grito da Terra Brasil.

Quanto às demais políticas da área, para além dos estoques, o governo recriou em 2023 o PAA por medida provisória, atuando especialmente na modalidade de compra com doação simultânea; medida importante para incentivar o aumento da produção entre os pequenos agricultores, cujo desempenho é observado na próxima subseção deste capítulo. No que se refere à AF, no entanto, as preocupações do governo expressas no novo PPA 2024-2027, aprovado em 2023, apontam para a política pública de agroecologia como prioridade, que dialoga bastante com a perspectiva de alimentação saudável e proteção do meio ambiente; ou seja, quanto à qualidade dos alimentos, tema também importante.

Medidas mais promissoras estão no redesenho da política de abastecimento – com a Conab agora no MDA – atrelada ao conceito de *soberania alimentar*, que deve ser tratada também do ponto de vista da estratégia do país para garantir o fluxo contínuo e seguro de alimentos no longo prazo, prevendo e mitigando os

30. Conforme noticiado pela entidade (Após..., 2023).

impactos de adversidades sem maiores percalços. O executado em 2023, porém, ainda está longe de construir uma boa base nesse sentido.

3.3 A retomada do PAA

Vinculado às diretrizes de segurança e soberania alimentar, o PAA foi recriado em 2023. O programa foi reestabelecido por meio da MP nº 1.166/2023, substituída pela Lei nº 14.628/2023.³¹ Criado em 2003, a partir das ideias de superação da pobreza, da segurança alimentar e do incentivo à AF (Almeida *et al.*, 2020), o PAA foi um marco histórico para os agricultores familiares e inovou ao introduzir a possibilidade de dispensa de licitação para produtos oriundos desse público. A iniciativa resultou em uma política específica de compras institucionais associada à criação de escala comercial articulada a partir de pequenas produções locais, contribuindo para assegurar mercados para os produtos (Silva e Hespanhol, 2022). O PAA trouxe benefícios do ponto de vista social, econômico e ambiental, sinalizados por meio do aumento e da diversificação da renda, da melhoria na qualidade dos produtos e da diversificação da produção (Almeida *et al.*, 2020). O programa dispõe de cinco modalidades:³² i) compra com doação simultânea; ii) PAA Leite; iii) compra direta; iv) apoio à formação de estoques; e v) compra institucional. Além disso, são estabelecidos onze grupos prioritários para acesso ao programa:³³ i) famílias incluídas no Cadastro Único; ii) povos indígenas; iii) comunidades quilombolas e tradicionais; iv) assentados da reforma agrária; v) pescadores; vi) negros; vii) mulheres; viii) juventude rural; ix) idosos; x) pessoas com deficiência; e xi) famílias com dependentes deficientes.

Conforme registram Perin *et al.* (2021), desde que foi criado, o programa passou primeiro por uma fase de sedimentação de processos burocráticos (2003-2008), seguida por um período de fortalecimento e expansão (2009-2013), além de uma última etapa de retração (2014-2018). Entre 2019 e 2022, a baixa execução orçamentária do programa se manteve, com exceção do ano de 2020, quando o PAA compôs plano de ação emergencial para combater os efeitos socioeconômicos causados pela pandemia de covid-19. Esse foi o período em que se visualiza a menor média de desembolso financeiro pago aos agricultores fornecedores ao programa na última década, como observado na tabela 4.

31. O PAA foi instituído em 2003, por meio da Lei nº 10.696/2003. Em 2021, foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil, mediante a Lei nº 14.284/2021.

32. Art. 3º do Decreto nº 11.476/2023.

33. Art. 6º da Lei nº 14.628/2023.

TABELA 4
Recursos financeiros pagos aos agricultores familiares que forneceram produtos ao PAA (2012-2023)
 (Em R\$)

Ano	Recursos pagos aos agricultores fornecedores do PAA
2012	807.127.163,58
2013	434.330.479,92
2014	591.010.820,58
2015	578.968.771,71
2016	397.605.151,07
2017	347.305.812,40
2018	232.693.453,83
2019	231.403.178,42
2020	387.458.109,29
2021	287.370.353,57
2022	173.723.225,77
2023	356.555.107,15

Fonte: Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural (Seisp) do MDS. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa#:~:text=O%20Programa%20de%20Aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de,e%20incentivar%20a%20agricultura%20familiar.>

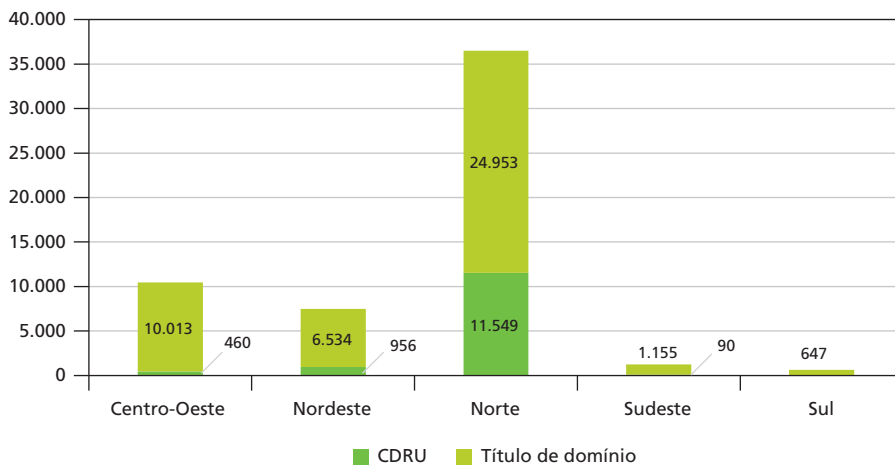
3.4 A titulação de assentados da reforma agrária

Uma das principais medidas adotadas pelo governo federal constituído após o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff para o meio rural foi a edição da MP nº 759/2016, mais tarde convertida na Lei nº 13.465/2017. A medida visava ampliar os processos de regularização fundiária de posses em terras públicas federais e incentivar os processos de titulação de lotes de assentamentos da reforma agrária. Entre as mudanças estabelecidas para facilitar a titulação nos projetos de assentamento, está a presunção de consolidação de assentamentos com mais de quinze anos de criação, mesmo que as ações de concessão de créditos de instalação e de investimentos não tenham sido concluídas (art. 17, V, § 6º da Lei nº 8.629/1993, alterada pelo art. 2º da Lei nº 13.465/2017). Os prazos para alienação dos lotes de assentamento também foram alterados, passando a ser de dez anos, a contar da emissão do contrato de concessão de uso (CCU), que é o instrumento provisório assinado pelo órgão fundiário e pelo beneficiário no momento da implantação do projeto de assentamento. Anteriormente, o prazo de dez anos contava a partir da emissão dos títulos definitivos, do contrato de concessão de direito real de uso (CDRU) ou do título de domínio. O Decreto nº 9.311/2018, editado para regulamentar as mudanças impingidas à Lei da

Reforma Agrária,³⁴ retirava da maioria dos assentados a opção pela titulação via CDRU, ao vinculá-la apenas a projetos ambientalmente diferenciados.³⁵ Essas medidas deixam evidente a intenção do Estado de acelerar a privatização de terras públicas e a disponibilização das áreas dos assentamentos ao mercado de terras, sujeitando-os ao processo de reconcentração fundiária, indo, portanto, no sentido inverso da política de reforma agrária.

Essa foi a principal diretriz da política fundiária entre 2016 e 2022. De acordo com os dados do Incra, ao todo, foram emitidos mais de 56 mil títulos definitivos; a grande maioria, 77%, títulos de domínio. Entre as regiões, o Norte foi o que apresentou o maior número de títulos, com 65% das emissões, seguido pelo Centro-Oeste, com 19%, e pelo Nordeste, com 13%. As regiões Sudeste e Sul apresentaram, respectivamente, 2% e 1% dos títulos emitidos.

GRÁFICO 6

Títulos definitivos emitidos em projetos de assentamento por região – Grandes Regiões (2016-2022)

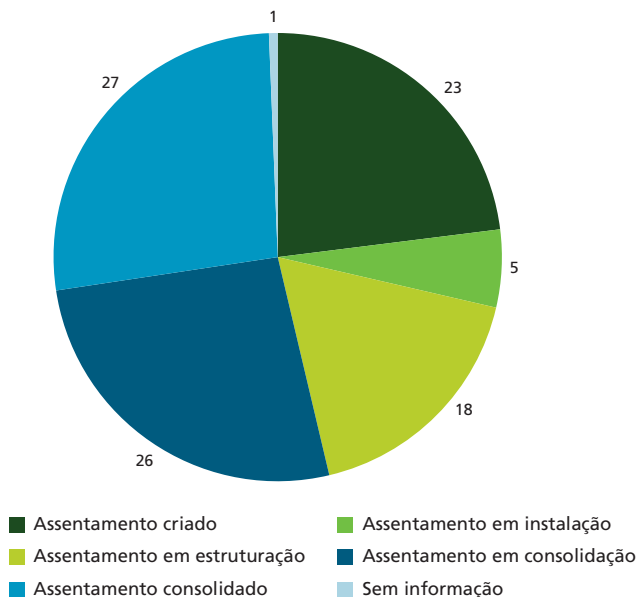
Fonte: Incra. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/titulacao>.

Chama atenção o grande número de títulos de domínio emitidos em assentamentos que não chegaram à fase de consolidação. Assentamentos nas fases de criação, instalação e estruturação representam 46% do total de títulos de domínio emitidos, situação que fora viabilizada pelas alterações da legislação citadas anteriormente. Quase um quarto dos assentamentos está na fase 3 (criado), uma das etapas iniciais da implantação de um assentamento. Nessa fase, o imóvel entra na posse ou domínio do órgão fundiário, e já se permite a entrada das famílias selecionadas, mas ainda sem qualquer ação de estruturação e de instalação implementada.

34. Lei nº 8.629/1993.

35. Art. 30, parágrafo único do referido decreto, revogado em 2023 pelo Decreto nº 11.637/2023.

GRÁFICO 7
Títulos de domínio emitidos por fase do projeto de assentamento – Brasil
 (Em %)



Fonte: Incra. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/titulacao>.

Comparando com os projetos de assentamentos criados nos últimos oito anos, o número de títulos definitivos emitidos é muito maior que o número de novas famílias assentadas. Entre 2016 e 2023, foram criados 227 assentamentos, com inclusão de quase 11,8 mil famílias. Se forem considerados apenas os assentamentos criados por desapropriação, que é o instrumento típico da reforma agrária visando à redistribuição de terras que não cumprem sua função social, foram 83 projetos criados com a inclusão de menos de 3 mil famílias.

TABELA 5
Projetos de assentamentos criados e famílias assentadas – Brasil (2016-2023)

Forma de obtenção	Quantidade de projetos	Famílias assentadas
Adjudicação	4	36
Arrecadação	10	401
Cessão	2	202
Compra e venda	11	179
Desafetação	9	131
Desapropriação	83	2.978
Discriminação	1	0

(Continua)

(Continuação)

Forma de obtenção	Quantidade de projetos	Famílias assentadas
Doação	1	31
Outros	1	34
Reconhecimento	59	5.450
Reversão de domínio	3	0
Transferência	2	8
Não informado	41	2.319
Total	227	11.769

Fonte: Incra (2024).

Comparar os dados de titulação definitiva com os assentamentos recentemente criados permite evidenciar a inversão ocorrida nas diretrizes da política fundiária brasileira a partir de 2016. Até a primeira década deste século, a política fundiária brasileira consistia predominantemente na ação do Estado em adquirir terras particulares em situação de latifúndio improdutivo, mantidas muitas vezes para especulação imobiliária, para redistribuir para famílias sem-terra. A partir da segunda década, sobretudo desde 2016, as terras públicas passaram a ser objeto de privatização mediante ações de regularização fundiária, com inclusão de grandes extensões de terras – primeiramente, na Amazônia; posteriormente, em todo o território brasileiro. Além disso, a privatização ocorre por desregulamentação do processo de titulação definitiva dos lotes de assentamentos, com vistas a reinserir essas áreas no mercado de terras; situação que leva à reconcentração fundiária na maioria das vezes.

Tal processo evidencia uma desresponsabilização do Estado em relação às famílias assentadas, agora legalizadas, ao liberar a titulação definitiva e antecipar a possibilidade de alienação dos lotes sem a implementação de políticas públicas que seriam necessárias para a consolidação de um assentamento. No entanto, a partir de 2023, a posse do novo governo aponta para uma reversão, para uma política de assentamentos da reforma agrária. A edição do Decreto nº 11.637/2023, alterando e revogando dispositivos de decretos emitidos no período anterior, anuncia um retorno das diretrizes congruentes com o princípio constitucional da função social da terra. Cita-se, por exemplo, a revogação da obrigatoriedade para emissão de títulos de domínio individuais para projetos de assentamentos convencionais, o que facilitava a inserção dos assentamentos para especulação imobiliária.³⁶ Além disso, no PPA 2024-2027, o programa Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais, entre seus objetivos específicos, contém o objetivo *Assentar famílias de forma sustentável, promovendo a equidade de gênero e a sucessão rural*, prevendo uma meta

36. Parágrafo único do art. 30 do Decreto nº 10.166/2019, revogado pelo art. 2º, inciso II, do Decreto nº 11.637/2023.

de assentar 70 mil famílias até 2027. Tais iniciativas prenunciam um retorno de ações governamentais para a democratização da terra no país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A posse do novo governo trouxe inflexão importante nas agendas ambiental, da segurança alimentar e de desenvolvimento rural. Anúncios importantes, como a correção das metas de redução da emissão de GEEs e o desmatamento zero, mostram que a questão ambiental toma novamente relevância no cenário político brasileiro também como resultado de uma construção de longo prazo entre atores do governo e da sociedade. Apesar de a temática ter ganhado mais centralidade, uma dúvida que fica é o quanto esse reconhecimento pode gerar as mudanças estruturais demandadas por atores da AF no meio rural, impulsionando outras formas de estar nesse espaço e de construí-lo.

Por certo, o combate à fome e à insegurança alimentar retoma relevância, com a recomposição do Consea e a reformulação da estratégia de promoção da SAN. Da mesma forma, a recriação do MDA, assumindo a política de abastecimento por meio da vinculação da Conab, demonstra o retorno da AF e de povos e comunidades tradicionais, como públicos prioritários da política de desenvolvimento rural e como categorias importantes na promoção de uma agropecuária socioambientalmente sustentável.

Entre as políticas voltadas à AF, ressalta-se como positiva a recriação do PAA, o qual já apresentou, em 2023, um desempenho muito superior ao dos anos recentes, alcançando patamares do início da década passada. O aumento de recursos para esse segmento no Plano Safra 2023-2024, somado à ênfase na produção ambientalmente sustentável e no incentivo da produção orgânica e agroecológica, é outro ponto positivo. Contudo, os dados de execução da principal política agrícola para a AF, o crédito Pronaf, mostram que a maior parte dos recursos do programa vem sendo direcionada para monocultivos de *commodities* e, sobretudo, para a pecuária bovina; ambos constituindo fortes vetores de desmatamento e emissão de GEEs.

A política de abastecimento, agora gerenciada no âmbito do MDA, ao qual a Conab está vinculada, ainda não deu sinais de retomada da formação de estoques públicos de alimentos estratégicos para a segurança alimentar da população brasileira, longe de chegar aos níveis de estoques do início deste século. Além disso, deve-se dar especial atenção aos assentamentos da reforma agrária mediante implementação das políticas voltadas aos assentamentos, focando-se a estruturação produtiva com política de Ater de qualidade e voltada à produção sustentável de alimentos, evitando-se, dessa forma, a reconcentração fundiária e garantindo-se sua função social.

Atuar com a questão ambiental e agrária num país marcado por sérios conflitos socioambientais como o Brasil requer o enfretamento de uma série de desafios. Um deles está relacionado aos interesses econômicos em torno da apropriação da terra para produção agrícola, em que o setor do agronegócio exportador atua de forma a manter o atual modelo de produção de monocultivos em grandes extensões de terra e dispõe de poder econômico e político para interferir na agenda política do país. Na Amazônia, o caos fundiário ainda perdura, com consequências sérias para os povos do campo e da floresta envolvidos em conflitos contra grilagem de terras, exploração ilegal de madeiras, garimpo e avanço dos monocultivos e da pecuária extensiva. Há de se resolver esse problema por meio da identificação de terras públicas e suas devidas destinações para o reconhecimento de direitos territoriais de indígenas e comunidades tradicionais, a criação de assentamentos e a conservação do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. F. C. S. de. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): um caso de *big push* ambiental para a sustentabilidade no Brasil. *In: CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Repositório de casos sobre o big push para a sustentabilidade no Brasil.* Santiago: CEPAL, 2020.
- ALMEIDA, S. C. R. de. **Estratégias socioambientais da soberania alimentar.** 2018. 19 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/106/106132/tde-23072018-085555/en.php>.
- ALTIERI, M. A.; TOLEDO, V. M. The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. **Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 3, p. 587-612, 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03066150.2011.582947>.
- APIB – ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL; AMAZON WATCH. **Cumplicidade na destruição IV:** como mineradoras e investidores internacionais contribuem para a violação dos direitos indígenas e ameaçam o futuro da Amazônia. Brasília: Apib, 2022. Disponível em: <https://amazonwatch.org/assets/files/2022-cumplicidade-na-destruicao-iv.pdf>.
- APÓS solicitação da CNA, Conab retoma programa de estoques públicos para o milho. **CNA (notícias)**, 30 jun. 2023. Disponível em: <https://cnabrasil.org.br/noticias/apos-solicitacao-da-cna-conab-retoma-programa-de-estoques-publicos-para-o-milho>. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Agenda transversal mulheres**: PPA 2024-2027. Brasília: MPO, 2018. (Série Planejamento Nacional).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Relatório de gestão**: exercício 2023. Brasília: MDA, 2023a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Agenda de 100 dias**: reconstrução das políticas para a agricultura familiar. Brasília: MDA, 2023b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Editais de Chamamento Público nº 2/2024 – Estruturação de quintais e da organização produtiva das mulheres rurais**. Brasília: MDA, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/Editais-de-chamamento-publico/edital-de-chamamento-publico-quintais-produtivos/estruturacao-de-quintais-e-da-organizacao-produtiva-das-mulheres-rurais>.

CASEMIRO, P.; STABILE, A. Garimpo aumentou 787% em terras indígenas entre 2016 e 2022, aponta Inpe. **G1**, 11 fev. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/02/11/garimpo-aumenta-787percent-em-terras-indigenas-entre-2016-e-2022-aponta-inpe-infografico.ghtml>.

CEMADEN – CENTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E ALERTAS DE DESASTRES NATURAIS. **Monitoramento de secas e impactos no Brasil**. Brasília: Cemaden, dez. 2023. (Boletim Mensal, Ano 4, n. 67). Disponível em: https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/monitoramento/monitoramento-de-seca-para-o-brasil/monitoramento-de-secas-e-impactos-no-brasil-2013-dezembro-2023/Boletim_secas_122023.pdf.

CLARKE, B. *et al.* Climate change, not El Niño, main driver of exceptional drought in highly vulnerable Amazon River Basin. **World Weather Attribution**, 24 jan. 2024. Disponível em: <https://www.worldweatherattribution.org/climate-change-not-el-nino-main-driver-of-exceptional-drought-in-highly-vulnerable-amazon-river-basin/>.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Acompanhamento da safra brasileira**: grãos 2022-2023 – volume 10, número 12. Brasília: Conab, set. 2023.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Série histórica de estoques públicos**: dezembro de 2023. Brasília: Conab, 2024.

CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Direito de acesso e uso social da biodiversidade**: defesa dos bens comuns. Brasília: Contag, 2023. (Cadernos da Marcha das Margaridas, n. 9).

CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Grito da Terra Brasil 2023**: pauta da agricultura familiar e reforma agrária. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://ww2.contag.org.br/documentos/pdf/17732-866859-pauta-gtb-2023.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

COSTA, F.; MARENCO, J. **Declaração sobre a seca amazônica de 2023 e suas consequências imprevistas**. [s.l.]: Cemaden, [2023]. Disponível em: https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/secas-sem-precedentes-na-bacia-amazonica-sao-apontadas-pelo-observatorio-global-da-secas/231207AMAZONDROUGHTSTATEMENT_portugues3.pdf.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo Brasil 2023**. Goiânia: CPT Nacional, 2024. 214 p.

DESMARAIS, A. A. **La Via Campesina**: une reponse paysanne a la crise alimentaire. Paris: Syllepse, 2008.

GOULET, F. Family farming and the emergence of an alternative sociotechnical imaginary in Argentina. **Science, Technology and Society**, v. 25, n. 1, p. 86-105, 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0971721819889920>.

GOVERNO do RS recua de aumento do ICMS e corta benefícios fiscais; saiba o que muda na cesta básica. **G1**, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/04/30/governo-do-rs-recua-de-aumento-do-icms-e-corta-beneficios-fiscais-saiba-o-que-muda-na-cesta-basica.ghtml>. Acesso em: 5 maio 2024.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Projetos de reforma agrária conforme fases de implementação**. Brasília: Incra, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgeral.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2024.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS; CEMADEN – CENTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E ALERTAS DE DESASTRES NATURAIS. **Elaboração dos mapas de índice de aridez e precipitação total acumulada para o Brasil**. Brasília: MCTI, [2023]. Disponível em: https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/estudo-do-cemaden-e-do-inpe-identifica-pela-primeira-vez-a-ocorrencia-de-uma-regiao-arida-no-pais/nota-tecnica_aridas.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento rural. **Boletim de Políticas Sociais**, Brasília, n. 30, p. 215-262, 2023.

KUMAR, B. M.; NAIR, P. K. R. The enigma of tropical homegardens. **Agroforestry Systems**, v. 61, n. 1-3, p. 135-152, 2004. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1023/B:AGFO.0000028995.13227.ca>.

MORETTI, B. *et al.* **Gabinete de Transição Governamental**: relatório final. Brasília: Gabinete de Transição Governamental, dez. 2022.

NASCIMENTO, H.; HAMILTON, F. Saiba quais Estados elevaram o ICMS antes da aprovação da tributária. **Poder 360**, 21 nov. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/saiba-quais-estados-elevaram-o-icms-antes-da-aprovacao-da-tributaria/>. Acesso em: 4 fev. 2024.

PERIN, G. *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. Brasília: Ipea, set. 2021. (Texto para Discussão, n. 2691). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10824/1/td_2691.pdf.

PINHEIRO, K. sem respirar e sem água: impactos da seca histórica no Amazonas. **O Eco**, 6 nov. 2023. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/sem-respirar-e-sem-agua-impactos-da-seca-historica-no-amazonas/>.

PRONUNCIAMENTO do presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante a Cúpula dos Países Amazônicos, em Belém (PA). **Gov.br**, 8 ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-cupula-dos-paises-amazonicos-em-belem-pa>.

SILVA, E. R. F. da; HESPANHOL, R. A. de M. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): origem, características e recursos. **Geosul**, Florianópolis, v. 37, n. 82, p. 126-148, maio-ago. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/61715>.

TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil**: Lula-Alckmin 2023-2026. Brasília: TSE, ago. 2022.

VIOLA, E.; LEIS, H. Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel das organizações do ecologismo. *In*: LEIS, H. R. *et al.* (Org.). **Ecologia e política mundial**. Rio de Janeiro: Vozes, 1991, p. 23-50.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Denise Pimenta de Oliveira

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Souza Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

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

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

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

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO