ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	INTRODUÇÃO
Autores(as)	Gesmar Rosa dos Santos Alexandre Arbex Valadares Sandro Pereira Silva
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-081-3/introducao

Título do livro	AGRICULTURA E DIVERSIDADES: TRAJETÓRIAS, DESAFIOS REGIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL
Organizadores(as)	Gesmar Rosa dos Santos Alexandre Arbex Valadares Sandro Pereira Silva
Volume	2
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2025
Edição	-
ISBN	978-65-5635-081-3
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-081-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2025

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

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.

INTRODUÇÃO

O lançamento deste livro completa a divulgação de estudos elaborados por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pesquisadores parceiros sobre o tema *diversidades na agricultura*, em continuidade ao volume 1, *Agricultura e diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil*, publicado em 2022. Devido à sua importância para a agricultura brasileira e, particularmente, para a agricultura familiar (AF), o tema diversidades no ambiente rural e na produção agrícola exige estudos e aperfeiçoamento de políticas públicas com as quais esta obra contribui. Novas realidades de acesso aos meios de produção, de mudanças nos mercados e desafios à produção sustentável e à reprodução social no meio rural, urbano e periurbano instigam reflexões e clamam pelo aprimoramento dessas políticas.

É com essa compreensão que esta obra reúne trabalhos em temas centrais para a AF, em sequência aos estudos do mencionado volume 1. Trata-se de coletânea de textos produzidos e publicados, em parte, em periódicos internos e externos, somando atualizações, dados e reflexões. O livro está estruturado em duas partes, que agrupam o conjunto de subtemas dos doze capítulos: i) características dos estabelecimentos e dos agricultores, com recortes regionais e de temas emergentes na agricultura brasileira; e ii) análises de políticas selecionadas que têm foco na inclusão produtiva e de desenvolvimento sustentável da AF.

Na primeira parte, composta por seis capítulos, são abordados assuntos como: perfil dos dirigentes dos estabelecimentos entre 2006 e 2017; mudanças na agroindústria rural entre os dois últimos Censos Agropecuários; acesso à água e à produção irrigada na região Nordeste; aumento do uso de agrotóxicos; estratégias e resiliência da AF no Vale do Jequitinhonha; e debate sobre a agricultura urbana e periurbana. Na segunda parte, que também tem seis capítulos, as políticas abordadas tratam de temas como: alcance, concentração e limitações conceituais e operacionais do crédito destinado à AF, em dois capítulos; políticas federais de aquisição e distribuição de alimentos, também em dois capítulos; mudanças legislativas, agricultura e direitos dos povos indígenas; e panorama das políticas estaduais de agricultura e organização agrária.

O primeiro capítulo do livro é *Perfil dos dirigentes de estabelecimentos da agricultura familiar: uma comparação entre os Censos Agropecuários 2006 e 2017*, assinado por Alexandre Arbex Valadares. O autor discute as mudanças no perfil dos agricultores, destacando que, na AF, a proporção de mulheres individualmente à frente dos estabelecimentos aumentou de 13% para 19%; porém, isso ocorreu em

estabelecimentos menores do que os administrados por homens e em unidades de até 10 ha. Em 2017, 45% dos 5,065 milhões de estabelecimentos agropecuários eram dirigidos por brancos(as), 52% eram dirigidos por negros (pretos + pardos) – sendo 55% na AF –, enquanto indígenas e amarelos respondem, cada um, por pouco mais de 1% do total. Entre 2006 e 2017, houve significativo envelhecimento dos dirigentes da AF: os produtores com mais de 55 anos de idade representavam 39%, em 2006, e passaram a 49%, em 2017 – entre os não familiares acima de 55 anos, passou de 33% para 36%. O nível educacional dos agricultores segue em patamar muito baixo: em 2017, entre os familiares, apenas 11% concluíram o ensino médio, e 3%, o ensino superior; e, entre os não familiares, esses números ficaram em 21% e 16%, respectivamente.

No segundo capítulo, *Água e irrigação no Brasil e na região Nordeste: estrutura e importância para a agricultura familiar*, assinado por Gesmar Rosa dos Santos e Adrielli Santos de Santana, são abordadas questões sobre as relações entre o acesso à água e a produção agrícola, com destaque para a região Nordeste e sua porção semiárida. Os autores trazem dados e lacunas no uso da irrigação para aumento da produção e da produtividade, previstos na Política Agrícola Nacional (PAN) e na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). São apontados desafios à equidade do acesso e do uso sustentável da água, a partir do balanço hídrico regional e das relações históricas de convivência com as secas. São destacados os impactos da produção irrigada entre 2012 e 2016, a partir de dados da Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) e do Censo Agropecuário 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). São identificadas correlações média e alta entre irrigação e outorgas de água, e entre irrigação e valor adicionado à produção, emprego formal e assistência técnica e extensão rural (Ater). Há 150 municípios que se sobressaem no uso da irrigação, situados nas áreas-limites dos biomas Cerrado e Caatinga, na Zona da Mata e na bacia do rio São Francisco. É importante o aperfeiçoamento dos sistemas de outorgas, o monitoramento e garantias de acesso com ganho tecnológico e produtivo para os agricultores familiares.

Lillian Bastian, Alexandre Valadares, Fábio Alves e Sandro Pereira Silva analisam, no capítulo 3, *Agroindústrias rurais nos Censos Agropecuários 2006 e 2017: uma análise para o Brasil, Grandes Regiões e estados,* alterações nos padrões de produção entre agroindústrias rurais da AF e da agricultura não familiar nos dados dos Censos Agropecuários 2006 e 2017 para o Brasil e regiões. Consideram o número de agroindústrias, o volume, a escala de produção e a venda de oito produtos (aguardente de cana-de-açúcar, doces e geleias, farinha de mandioca, fubá de milho, queijo e requeijão, rapadura, embutidos, e goma ou tapioca). Identificou-se certa constância entre as agriculturas familiar e não familiar nas proporções dos produtos da agroindústria, evidenciando uma cultura produtiva e alimentar que atravessa as distintas categorias de estabelecimentos. Houve significativa expansão

no número de agroindústrias, especialmente entre os agricultores familiares, porém com redução no volume médio produzido. Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Maranhão e Amazonas foram os estados que mais se destacaram, sobretudo devido à maior escala de produção e à maior presença de agricultores familiares. Os autores destacam a importância socioprodutiva da agroindústria para a AF, mesmo que ela seja de pequena escala.

O capítulo 4, intitulado *O crescimento do uso de agrotóxicos: uma análise descritiva dos resultados do Censo Agropecuário 2017*, tem a autoria de Alexandre Valadares, Fábio Alves e Marcelo Galiza. O trabalho discute dificuldades do controle de doenças e pragas nas lavouras, mostrando que é genérico o uso de defensivos químicos, que aumenta em todos os tamanhos de estabelecimentos, inclusive na AF, embora sejam mais utilizados nos maiores estabelecimentos na produção de *commodities*. São analisados dados do censo e de registros do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), mostrando aumento no volume de vendas de agrotóxicos de 2,5 vezes entre 2006 e 2017 (passou de 204,1 mil toneladas para 541,8 mil toneladas de ingrediente ativo), muito acima do crescimento de 26% da área plantada – saiu de 62,6 milhões para 79 milhões de hectares. Entre 2007 e 2017, de 2,2 mil casos de intoxicação por agrotóxicos de uso agrícola, chegou-se a 41,6 mil. Os autores destacam que a disseminação do uso de agrotóxicos implica sérias questões ambientais e de saúde pública, com impactos maiores sobre os trabalhadores da AF, que constituem o grupo mais vulnerável e exposto aos produtos.

A dinâmica da agricultura familiar no Vale do Jequitinhonha mineiro: uma análise a partir dos Censos Agropecuários 2006 e 2017 é o tema do capítulo 5, de autoria de Tomás de Faria Balbino, Eduardo Magalhães Ribeiro e Simone de Faria Narciso Shiki. Os autores analisam as persistências e mudanças na AF da mesorregião do Jequitinhonha nas primeiras duas décadas do século XXI, compreendendo as estratégias de reprodução da AF e suas relações com a economia rural. No contexto da pluriatividade e multifuncionalidade da AF e da ocorrência de severa seca na região, no período 2012-2017, evidenciam a resiliência e estratégias dos agricultores. A diversidade produtiva tanto na produção vegetal quanto na criação de animais e na agroindústria rural se altera de acordo com os municípios, as condições ambientais (água, terra e clima) e as infraestruturas, havendo distintas estratégias e realidades. A AF do Jequitinhonha demanda políticas públicas de suporte à produção, infraestruturas, sendo de grande importância também as políticas de transferência de renda para os produtores no campo, que possibilitam maior resiliência, em especial para a população idosa que permanece ativa nos estabelecimentos rurais da região. Portanto, estratégias diversas, pluriatividades, multifuncionalidades e sociabilidades são as bases que garantem os meios de vida com vínculo entre humano e natureza. A necessária adaptação do produtor ao

meio ilustra a reprodução da AF, que é repleta de potencialidades, quando integrada aos aspectos ecológicos da região.

No capítulo 6, *Agricultura urbana e periurbana: conceitos, experiências brasileiras e internacionais e o Programa Nacional de AUP*, César Nunes de Castro traz um panorama da agricultura urbana e periurbana (AUP) e fecha a primeira parte do livro discutindo a trajetória e as experiências, internacionais e no Brasil, sobre o tema. Nele são discutidas as origens, mudanças no conceito e características na prática da AUP. Além disso, o autor aborda dificuldades e desafios do dia a dia dos produtores – bem como lacunas no planejamento urbano para apoiar o tema –, a partir das políticas de fomento e de monitoramento da água e da atenção à qualidade e saúde, a serem superados por políticas públicas, capacitação e desenvolvimento da atividade. O autor destaca que o fomento para a AUP e a sua efetiva expansão dependem de uma série de elementos de suporte, tais como: acesso à terra e à água; assistência técnica; e tecnologia e capacitação dos agricultores urbanos e periurbanos. Esclarece, contudo, que o acesso a muitos desses elementos é incerto ou inexistente, necessitando mais conhecimento da realidade dessas pessoas e dos sistemas produtivos que utilizam para fomentar a criação e focalização de políticas públicas a quem mais precisa.

A segunda parte da obra é aberta pelo capítulo 7, com o tema do financiamento da produção na AF, sob o título *Análise da relação entre créditos do Pronaf e diversificação da produção agrícola em estabelecimentos de agricultura familiar no Brasil de 2006 a 2017*, elaborado por Fábio Alves, Sandro Pereira Silva, Alexandre Arbex Valadares e Lillian Bastian. A partir da consideração de que o crédito subsidiado é uma das principais ações do Estado para estimular a produção agrícola no Brasil, com concentração em grandes produtores, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é analisado por ter o objetivo de alcançar o amplo conjunto de produtores familiares. O estudo analisa relações entre créditos contratados do Pronaf e variações nos indicadores de diversificação produtiva agrícola no território brasileiro, mostrando duas situações distintas: nas regiões Norte e Nordeste, há maior diversificação agrícola nos grupos de municípios em que o programa está mais presente, comparado aos grupos com menor implementação; nas demais regiões, contudo, a situação se inverte, com o Pronaf associado à maior especialização produtiva. Os modelos econométricos utilizados no estudo revelaram que os maiores volumes de financiamento do Pronaf e a maior proporção da modalidade custeio impactam negativamente a diversificação. Outra revelação é que o Pronaf tem acompanhado a estrutura produtiva da agricultura local, reforçando trajetórias pré-definidas, mostrando limitação em estimular a diversificação.

O capítulo 8, *Análise das linhas alternativas do Pronaf: lógica operacional e assimetrias regionais*, também assinado por Fábio Alves, Alexandre Arbex Valadares, Sandro Pereira Silva e Lillian Bastian, segue a análise do instrumento crédito para a AF. O estudo objetivou verificar a trajetória recente do Pronaf em termos de números de contratos e volume financiado nas distintas modalidades de crédito. Os autores ressaltam que os agricultores familiares mais capitalizados, com maiores condições de oferecer garantias de pagamento aos bancos e, portanto, de negociar empréstimos maiores, aumentaram sua participação no programa, a exemplo do Programa Mais Alimentos. No Pronaf Microcrédito, observou-se a mesma tendência (perda de 14% do total de contratos e com elevação de 14% no volume de recursos negociados entre 2016 e 2019). Constatou-se que as modalidades não convencionais do Pronaf tiveram quantitativo muito modesto no universo de beneficiários e que a AF mais capitalizada aumentou sua participação relativa no universo de beneficiários do programa. Entre essas linhas/modalidades não convencionais do Pronaf, os autores destacam que aquelas que operam com maiores volumes de crédito – agroindústria e mais alimentos, em primeiro plano, e agroecologia e eco, em segundo – parecem reproduzir a tendência do crédito, de concentração de recursos nas regiões Sul e Sudeste.

O capítulo 9 abre o tema de aquisição de alimentos pelo Estado sob o título *O Programa de Aquisição de Alimentos como instrumento de estímulo às atividades econômicas da agricultura familiar brasileira*, assinado por Regina Helena Rosa Sambuichi, Ana Flávia Cordeiro Souza de Almeida, Carla Gualdani, Silvio da Rosa Paula e Felipe Jabali Marques. O trabalho apresenta uma análise descritiva dos montantes e da diversidade de compras realizadas pela principal modalidade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no período 2011-2019, por Grandes Regiões e microrregiões, mostrando a contribuição do programa como instrumento de apoio à AF. Os resultados mostraram que, no PAA: apoiaram-se todas as atividades econômicas de produção de itens alimentícios, com destaque para os mais característicos da AF; estimularam-se a horticultura, a agroindústria, a lavoura temporária e a lavoura permanente; todas as categorias de compras estão bem alinhadas com o tipo de produção dos agricultores; e apresentou-se atenção à diversidade e cultura locais, com regionalização das compras. Alguns aspectos a serem aprimorados são a continuidade dos recursos anuais e, para algumas atividades, como a extração vegetal, a ampliação das aquisições pelo PAA, pois são muito baixas em relação ao total produzido.

O capítulo 10, *Compras da agricultura familiar para a alimentação escolar no Brasil: aspectos normativos e desempenho entre as Unidades Federativas de 2013 a 2019*, escrito por Sandro Pereira Silva, aborda a trajetória de adequação das estruturas administrativas subnacionais para o cumprimento da regra de compras públicas de produtos da AF pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de

acordo com a Lei nº 11.947/2009, no período 2013-2019. O PNAE alcança mais de quarenta milhões de estudantes em períodos regulares do calendário escolar, ao custo anual em torno de R$ 4 bilhões – tendo comprovada importância para a segurança alimentar e nutricional em todo o país –, dos quais 37% foram gastos com aquisições da AF, em 2019, sendo o patamar mínimo de 30% alcançado em 2018, no cômputo geral do Brasil. Os municípios têm alcançado percentuais maiores que o mínimo, enquanto os estados atingiram esse percentual mínimo apenas em 2018. O programa, juntamente com o PAA, impulsionou também outras iniciativas de compras públicas, com vários estados criando seus programas de compras. O destaque é a região Sul, que apresentou as maiores médias de aquisição da AF no PNAE, tanto entre secretarias municipais quanto estaduais, enquanto as regiões Nordeste e Centro-Oeste tiveram as menores médias.

O capítulo 11, *Questão indígena e direito ao território no Brasil: ameaças legislativas em um contexto de fragilização política*, tem a autoria de Lillian Bastian, Alexandre Arbex Valadares, Fábio Alves e Sandro Pereira Silva, que trazem temas ligados à questão agrária e aos direitos dos povos tradicionais no país. Tem o objetivo de lançar luz sobre o arcabouço protetivo legal das populações indígenas e sobre disputas de interesses que afetam essa população de mais de 1,2 milhão de pessoas no Brasil, pelos dados do Censo Demográfico 2021 do IBGE. São 736 terras indígenas (TIs), equivalentes a 13% do território nacional, aproximadamente 305 etnias e 274 línguas distintas, de alguma forma afetadas por disputas legislativas e por ações locais que fragilizam as condições de vida e as culturas indígenas, assim como as de outros povos tradicionais no Brasil. O texto destaca ameaças a esses povos contidas em propostas de mudanças no Legislativo e em ações no Poder Judiciário que se avolumam nos últimos seis anos. O foco dessas tentativas e ações gira em torno da demarcação de TIs, da permissão de atividades econômicas, da agricultura com agrotóxicos e dos organismos geneticamente modificados (OGM) em terras indígenas. Os autores alertam para a possibilidade de as mudanças normativas em trâmite afetarem o direito à posse da terra pelos povos indígenas, comprometendo sua cultura e dinâmica particular de reprodução social.

O último capítulo do livro tem o tema *Políticas estaduais de agricultura e organização agrária no Brasil: perfil e panorama a partir de dados abertos*, elaborado por Gesmar Rosa dos Santos, Lillian Bastian e Rodrigo Peixoto da Silva. O trabalho descreve os tipos de políticas dos estados e do Distrito Federal, suas despesas e as transferências da União no período 2017-2021. Os dados de alocação foram obtidos dos portais da transparência das 27 Unidades da Federação, com detalhamento de cinco estados, sendo um por região. O trabalho evidencia que o suporte ao crédito para a AF, os gastos administrativos, a Ater e a defesa agropecuária concentram os recursos, em todos os estados. São identificadas importantes

ações, com investimento médio anual relevante, de mais de R$ 6,8 bilhões ao ano (soma de todos os estados); porém, há um foco produtivista nas iniciativas, enquanto, para a organização agrária, os aportes são irrisórios. Ressaltam-se lacunas de informações em aspectos como vigência, valores alocados por ação, resultados alcançados e avaliações. Há pouco discernimento entre o que se trata de plano, política, programa ou projeto/ação pontual e sobre quais ações chegam de fato aos agricultores.

Gesmar Rosa dos Santos, Alexandre Arbex Valadares e Sandro Pereira Silva
Técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea e editores desta publicação