

políticas públicas e bens públicos da agricultura familiar:

EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL PARA O BRASIL E A REGIÃO NORDESTE



Organização:

FUNARBE
FUNDAÇÃO ARTHUR BERNARDES

UFV
Universidade Federal
de Viçosa

 **IPPDS**
Instituto de Políticas Públicas e
Desenvolvimento Sustentável

AKSAAM

Financiamento:

 **FIDA**
Investindo nas populações rurais

**Ficha catalográfica elaborada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da Universidade Federal de Viçosa**

S586p
2023

Silva, Sandro Pereira da, 1980-

Políticas públicas e bens públicos na agricultura familiar
[recurso eletrônico] : evolução e situação atual para o Brasil e a região
Nordeste / Sandro Pereira da Silva -- Viçosa, MG : UFV, IPPDS,
2023.

1 livro eletrônico (55 p.) : il. color.

Disponível em: <https://aksaam.ufv.br/pt-BR/publicacoes>

Bibliografia: p. 52-55.

ISBN 978-85-60601-11-0

1. Agricultura familiar – Brasil. 2. Política pública.
3. Desenvolvimento sustentável. I. Fundação Arthur Bernardes.
II. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Políticas Públicas
e Desenvolvimento Sustentável. Projeto Adaptando Conhecimento
para a Agricultura Sustentável e o Acesso a Mercados. III. Fundo
Internacional de Desenvolvimento Agrícola. IV. Título.

CDD 22. ed. 338.10981





sandro pereira silva

Bacharel e Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV)
Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Email: sandroecbr@yahoo.com.br



[sinopse]

A agricultura familiar compõe um segmento socioprodutivo diverso e disperso por todo o território brasileiro, cujas atividades assumem valores multidimensionais para uma estratégia de desenvolvimento sustentável e inclusivo. Ademais, é responsável pela manutenção de um amplo contingente de ocupações no meio rural, bem como pela produção de alimentos para o autoconsumo das famílias e para o abastecimento de feiras livres semanais e mercados das cidades, além de sua importante relação com os recursos ambientais. Visando a fortalecer essas atividades, o governo federal brasileiro vem há três décadas desenvolvendo novas políticas públicas voltadas ao atendimento de diferentes demandas desse público. Os recursos financeiros advindos dos programas de apoio à produção e à Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) a essas famílias têm papel fundamental para a reprodução da agricultura familiar de todo o país. No caso particular da região Nordeste, eles contribuem para a segurança alimentar e nutricional e para a economia de pequenos e médios municípios, ainda mais por se tratar de um espaço geográfico historicamente marcado pela incidência de pobreza e pela ocorrência de estiagens prolongadas. Por isso, é de suma importância a manutenção, a ampliação e a integração das políticas sociais e de inclusão produtiva, no intuito de superar as múltiplas carências com que esses agricultores se defrontam em seu cotidiano, bem como é preciso fornecer a eles meios para potencializar sua participação no processo de desenvolvimento regional sustentável. Em face desses apontamentos, este estudo buscou contribuir para o debate em torno do universo atual da agricultura familiar e suas dinâmicas de reprodução social no Brasil. Para isso, intencionou-se analisar tanto suas características em termos de multifuncionalidade, produção de bens públicos e capacidade produtiva quanto fazer o estado da arte das políticas públicas voltadas a esse setor. O foco principal de análise é a região Nordeste, mas, sempre que possível, optou-se por verificar as particularidades regionais em um contexto mais amplo, de modo a compará-las tanto com as demais regiões quanto com as médias nacionais agregadas.

Palavras-chave: agricultura familiar; políticas públicas; desenvolvimento regional sustentável



1 Introdução

A agricultura familiar brasileira compreende um leque bastante diversificado de agrupamentos coletivos rurais, cujas principais características estruturais, embora estejam muito atreladas ao contexto territorial no qual se inserem, podem ser sintetizadas nos seguintes elementos definidores de sua condição camponesa: produção em pequenas propriedades e condicionada às capacidades e necessidades do núcleo familiar; base produtiva diversificada, incluindo produção para o autoconsumo; relação estável com a propriedade rural, que se configura tanto como unidade doméstica quanto produtiva; e relação mais orgânica com os recursos naturais disponíveis, o que lhe confere relativa autonomia frente aos mercados¹.

Embora tenha origem em formas socioprodutivas tradicionais, sua normatização para fins de política pública é bastante atual, por meio da Lei nº 11.326/2006 (regulamentada pelo Decre-

to nº 9.064/2017), que “estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”. A Lei define que são considerados agricultores familiares e empreendedores familiares rurais aqueles que apresentarem, simultaneamente, as seguintes características: i) a área utilizada no cultivo deve possuir até quatro módulos fiscais²; ii) as atividades econômicas e o processo produtivo e de geração de renda devem ser compostos, em sua maioria, por força de trabalho familiar; iii) apresentar percentual mínimo da renda da família oriunda das atividades do estabelecimento ou empreendimento; e iv) apresentar a gestão da Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) exclusivamente familiar. Também se enquadram no universo da agricultura familiar, segundo a própria Lei

1 Para mais informações sobre as dimensões características do conceito de agricultura familiar, ver: Ploeg (2006); Silva (2015); Valadares e Alves (2020); Veiga (1996).

2 “Um módulo fiscal é uma unidade de medida definida em hectares que tem seu valor estipulado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para cada município de acordo com o tipo de exploração da terra, a renda obtida, outros tipos de exploração existentes e que também gerem renda, e o conceito de propriedade familiar” (Sambuichi et al., 2016, p. 11).

nº 11.326/2006, as populações de silvicultores, aquicultores extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam aos critérios específicos estabelecidos neste normativo.

Antes mesmo da referida lei, o marco de inserção desse importante segmento socioprodutivo brasileiro na agenda governamental veio com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), lançado em 1995 pelo governo federal. O Pronaf veio no intuito de proporcionar linhas específicas de crédito subsidiado para produtores agrícolas de perfil familiar, historicamente excluídos do sistema financeiro tradicional. Desde então, uma série de novos programas, incluindo novas linhas específicas do próprio Pronaf (Pronaf Mulher, Jovem, Agroecologia, Mais Alimentos, entre outros) surgiram voltados à inclusão produtiva desse público e ao combate à pobreza rural, abrangendo diversas etapas da produção e comercialização de produtos da agricultura familiar³.

Outro fator característico refere-se à grande heterogeneidade regional da agricultura familiar brasileira, cujas estratégias de reprodução social estão enraizadas diretamente nos contextos territoriais nos quais se insere. A compreensão de tais assimetrias é um fator essencial para a formulação, adaptação e melhoramento de políticas públicas voltadas a atender às necessidades e aos múltiplos potenciais desse vasto contingente populacional.

Em face de tais desafios, este estudo visou contribuir para o debate em torno do universo atual da agricultura familiar e suas dinâmicas de reprodução social no Brasil. Para isso, buscou-se analisar tanto suas características em termos de multifuncionalidade, produção de bens públicos e capacidade produtiva, quanto o estado da arte das políticas públicas voltadas a esse setor. O foco principal de análise é a região Nordeste, mas sempre que possível, optou-se por verificar

³ Para outras informações e análises dos programas de apoio à agricultura familiar no Brasil, ver: Sambuichi et al. (2014; 2022); Perin et al. (2021); Silva (2019; 2020); Valadares et al. (2019); Valadares (2021).

as particularidades regionais em um contexto mais amplo, de modo a compará-las tanto com as demais regiões quanto com as médias nacionais agregadas.

Nesse sentido, este relatório está organizado em cinco partes, incluindo esta introdução. Na seção 2, foi realizada uma breve apresentação dos principais conceitos que balizam o debate em torno da agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território brasileiro. A seção 3 partiu de dados dos dois últimos Censos Agropecuários do IBGE (2006 e 2017) para mostrar um panorama quantitativo da agricultura familiar brasileira em geral, e da nordestina em particular, com uma série de indicadores tabulados e ilustrações gráficas para promover um entendimento mais sistemático sobre o tema em questão. A seção 4 entra na discussão sobre as políticas públicas voltadas a atender às demandas socioprodutivas dos agricultores familiares brasileiros.

Como essas políticas consistem atualmente em uma rede programática densa e complexa, optou-se por três dimensões de intervenção governamental: i) políticas de crédito e financiamento da produção agropecuária familiar – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); ii) políticas de compras públicas de alimentos – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e iii) políticas de seguro agrícola adaptado às características estruturais dos estabelecimentos rurais familiares – Programa Garantia Safra (PGS). Cada um desses vetores de intervenção, por sua vez, subdivide-se entre uma breve explicação sobre o marco institucional dos programas e uma análise de sua execução operacional no período mais recente, de acordo com os dados disponíveis. Por fim, a seção 5 traz o encerramento com as considerações finais.





2 Agricultura familiar, território, multifuncionalidade e bens públicos

Os estudos recentes sobre a ruralidade no Brasil, com foco na dinâmica socioprodutiva da agricultura familiar, têm buscado compreender as distintas inter-relações sociais que se expressam em um ambiente de diferentes complexidades, composto por espaços rurais e urbanos que mantêm uma constante relação de troca e dependência. Esses espaços se fundem em um território, espaço que constitui uma base flexível sobre a qual agem diversas forças endógenas e exógenas, submetendo-o continuamente a pressões de mudanças, conflitos e relações de poder.

Nesse contexto, a noção de território possibilita visualizar e atender às complexas demandas sociais mediante políticas e estratégias de manejo dos recursos econômicos, culturais e ambientais, o que lhe confere um caráter multidimensional. A **Figura 1**, a seguir, ilustra algumas características das principais dimensões de um território apontadas na literatura e que pos-

suem uma estreita relação com o universo da agricultura familiar brasileira.

Com base nas relações ilustradas pela **Figura 1**, a noção de **multifuncionalidade** da agricultura familiar está associada ao reconhecimento oficial de que ela exerce um papel cuja importância transcende a produção de produtos agrícolas propriamente ditos, destinados à alimentação humana e animal e matéria prima para a indústria. Dado o seu papel determinante no território e na perpetuação de certas práticas, a atividade agrícola desempenha uma função essencial no ordenamento territorial e na preservação de bens e tradições culturais. Sob tal entendimento, a agricultura familiar desloca-se do enfoque da propriedade propriamente dita e passa a abranger uma visão mais holística do rural, como “território em uso” (SANTOS; SILVEIRA, 2008), entendido como um espaço físico e simbólico de produção dos bens

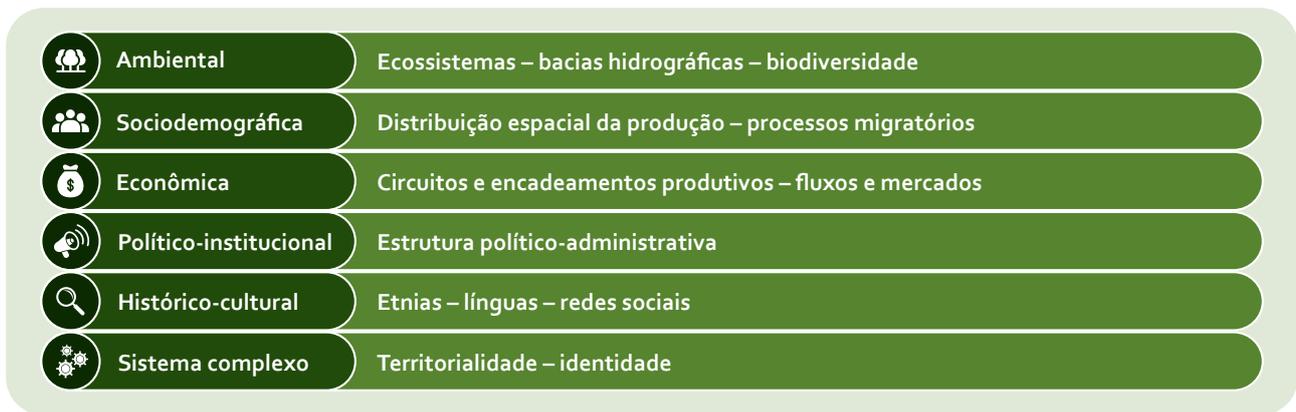


Figura 1. Esquema geral da multidimensionalidade territorial.

Fonte: Adaptado de Silva (2015).

materiais e imateriais necessários à reprodução social¹.

No Brasil, embora o debate tenha ganhado maior densidade nos anos 2000, a própria Constituição Federal de 1988 já trazia em seu texto a preocupação com a chamada “função social da propriedade rural”. Esse instrumento jurídico baseia-se em um conceito múltiplo que impele à propriedade uma regulação a partir do interesse público (SILVA; SILVA JUNIOR, 2013). De acordo com o Artigo no 186, será considerado em conformidade com sua função social a propriedade que cumprir as seguintes condições: i) ter uma utilização racional e adequada do estabelecimento; ii) utilizar racionalmente os recursos naturais disponíveis e preservar o meio ambiente; iii) observar os dispositivos normativos dos relatórios de trabalho; e iv) o estabelecimento deve promover, ao mesmo tempo, o bem-estar dos proprietários rurais e dos trabalhadores².

Para além de uma normativa constitucional, a temática da multifuncionalidade da agricultura também tem uma relação direta com o tipo de exploração agrícola adotado em um determinado território. Nessa perspectiva, a agricultura de

base familiar está muito mais próxima de uma noção multifuncional que a empresarial, que tende a ser mais especializada (ou monofuncional). Assim, a junção dos conceitos de multifuncionalidade, agricultura familiar e território acarreta a presença simultânea das dimensões mercantil e não mercantil, que se expressam mediante formas de intercâmbio e reciprocidade em torno dos produtos agropecuários, do acesso aos recursos naturais (terra, água) e das relações sociais de trabalho e vizinhança (BONNAL; MALUF, 2007; CARNEIRO; MALUF, 2003; FAVARETO, 2007; SILVA, 2015; WANDERLEY, 2000), além de possibilitar impactos diretos no enfrentamento da pobreza rural (BULLOR, 2019).

A junção desse complexo conjunto de intervenções territorializadas da agricultura familiar permite afirmar que seu caráter multifuncional pode ser concebido, portanto, “como um conjunto de ideias capaz de reorientar as políticas agrícolas e a agricultura em direção a outro modelo de desenvolvimento” (GAVIOLI; COSTA, 2011, p. 452).

Outro ponto a ser destacado diz respeito à classificação dessas funções elencadas como **bens públicos**, na medida em que sua importância transcende o perímetro da unidade produtiva propriamente dita. Ou seja, vai além de sua função primária de produção de alimentos básicos para a alimentação humana, podendo, também, moldar a paisagem e prover benefícios ambientais diversos, tais como: conservação dos solos, gestão sustentável dos recursos

1 O conceito de multifuncionalidade surgiu a partir dessa problematização e ganhou maior dimensão ao adentrar os debates sobre desenvolvimento rural e meio ambiente dos principais organismos internacionais, sobretudo a partir da Rio-92, como visto anteriormente (Silva, 2015).

2 Ressalta-se que, no caso de uma propriedade rural não responder aos critérios da função social da terra estabelecidos, o Estado poderá realizar sua desapropriação por interesse social ou para fins de reforma agrária, mediante uma indenização em títulos da dívida agrária, preservando-se o valor real das terras.

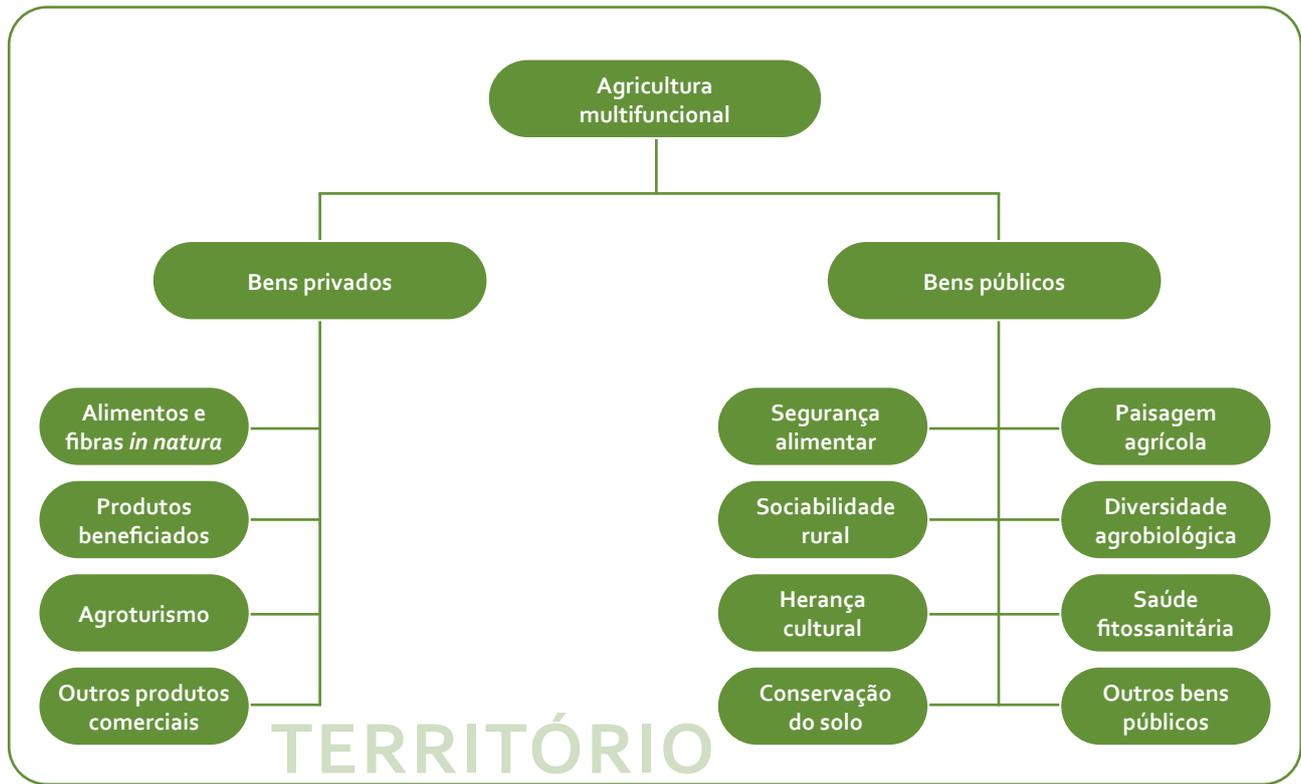


Figura 2. Esquema analítico da multifuncionalidade agrícola.
 Fonte: Adaptado de Silva (2015).

naturais renováveis e preservação da biodiversidade. A **Figura 2** esquematiza bem essa ideia sobre a multifuncionalidade agrícola, com base na concepção de bens públicos.

Em síntese, o conceito de multifuncionalidade da agricultura familiar pode ser entendido como um instrumento de análise dos sistemas agrícolas e suas relações com outros setores da economia e da sociedade como um todo, com vista à produção de bens públicos, isto é, não serem orientados meramente em termos de relações de mercado³. Ele favorece, ainda, a introdução de inovações que possibilitam a transição para modelos de desenvolvimento mais coerentes com o ideal de sustentabilidade, sobretudo em um contexto de preocupações globais com o cenário de mudanças climáticas, que tantos riscos trazem para o futuro da humanidade.

³ De acordo com a teoria dos bens públicos, conforme descrito por Papy (2022), a atividade multifuncional dos agricultores familiares, que em geral produzem benefícios acessíveis e disponíveis a todos, sem exclusão nem rivalidade, pode ser considerada como produtora de bens públicos.

No entanto, o funcionamento dessas dimensões de análise no universo da agricultura familiar depende de uma série de fatores históricos, estruturais e políticos. A grande diversidade geográfica que caracteriza o Estado brasileiro denota uma complexidade ainda maior no favorecimento dessa concepção de organização socioproductiva. Nesse sentido, torna-se necessário compreender, cada vez mais e melhor, as condições e características relevantes dos diferentes contextos territoriais sobre os quais se inserem os coletivos de agricultura familiar no Brasil. Para isso, uma fonte importante de informações é Censo Agropecuário do IBGE, que é realizado decenalmente e fornece dados agregados por unidade federativa das principais dimensões fundiárias e socioeconômicas do setor agropecuário brasileiro, em geral, e da agricultura familiar em particular, assim possibilitando, inclusive comparações entre recortes regionais de diferentes escalas. A seção seguinte trata justamente sobre isso, com informações gerais sobre a estrutura socioproductiva da agricultura familiar brasileira, com especial atenção para a região Nordeste.



3 A agricultura familiar na região nordeste: características sociais, estruturais e produtivas

A caracterização da agricultura familiar na região Nordeste do Brasil está intimamente conectada não apenas a aspectos históricos-políticos da formação do Estado brasileiro, mas também leva em conta uma série de outros fatores inerentes à sua configuração territorial, tais como clima, vegetação, recursos hídricos e formas de ocupação. No entanto, como se trata de uma República Federativa, em que o poder decisório encontra-se fortemente centralizado na instância federal, torna-se mister analisar as características da agricultura familiar da região em conjunto com as demais regiões para conferir assimetrias e convergências entre as distintas realidades.

Sabe-se também que, mesmo dentro de cada região, existem consideráveis diferenças, de acordo com as particularidades de cada estado que a compõe, mas o intento desta seção será verificar

padrões e médias regionais de indicadores agregados, com destaque para aqueles considerados essenciais para a temática da segurança alimentar e nutricional (SAN), deixando possíveis apontamentos a serem aprofundados em estudos futuros. Ou seja, tais padrões serão analisados à luz da composição nacional da agricultura familiar brasileira, ressaltando as contribuições de cada região para o panorama das mudanças relativas aos usos da terra, em especial o Nordeste, objeto principal deste estudo. Para tanto, buscou-se acumular evidências a partir da comparação entre os dados dos dois últimos Censos Agropecuários do IBGE, de 2006 e 2017.

A região Nordeste brasileira é formada por nove estados e ocupa cerca de 18% do território nacional, com uma área de 1,56 milhão de km². Grande parte dessa área (64,8%) compõe a porção do Semiárido, cujas características edafocli-

máticas predominantes são: pluviosidade baixa e irregular, com ocorrência periódica de secas; temperaturas elevadas com altas taxas de evapotranspiração; solos pouco permeáveis e sujeitos à erosão; e predominância da vegetação de caatinga¹. A **Figura 3** mostra os contornos territoriais nordestinos e sua sobreposição com o Semiárido².

Em termos populacionais, de acordo com dados demográficos mais recentes, o Nordeste possui uma população próxima a 60 milhões de habitantes, sendo Bahia o estado mais populoso, com 14,8 milhões, e Sergipe, o menos, com 2,3 milhões.

A atividade agrícola encontra-se bastante presente no território nordestino, sobretudo, com a alta incidência de pequenos estabelecimentos rurais de agricultores familiares. De acordo com dados do Censo Agropecuário (anos 2006 e 2017), além da região possuir alta proporção de estabelecimentos agropecuários familiares (em torno de 80%), também comporta quase a metade de todos esses estabelecimentos no país. Por esse motivo, a agricultura familiar contribui significativamente na geração de ocupações³, na produção de alimentos e nas cadeias produtivas que formam o produto interno bruto (PIB) da região, especialmente nas pequenas cidades do interior (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2020; GUILHOTO; AZZONI; ICHIHARA, 2012).

A **Tabela 1**, abaixo, registra essas informações por região, e, a título de comparação, o **Gráfico 1**, que segue, complementa com a participação de cada região no total de estabelecimentos

1 O Semiárido nordestino abrange dois municípios maranhenses e os demais estados da Região, dos quais ao menos quatro possuem mais de 80% dos seus territórios localizados nesse ambiente natural específico – Ceará (98,7%), Rio Grande do Norte (93%), Paraíba (90,9%) e Pernambuco (87,8%) – de acordo com a delimitação institucional atualmente vigente (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2022).

2 É importante ressaltar que na região Nordeste, além do bioma Caatinga, também existem áreas de Floresta Amazônica (Maranhão) e Mata Atlântica (Sul da Bahia).

3 Os estabelecimentos rurais familiares geram mais de 4,7 milhões de ocupações nos estados do Nordeste, o que representa 73,8% do total de pessoas ocupadas na atividade agropecuária da região (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2020).



Figura 3. Localização geográfica da Região Nordeste e delimitação institucional do Semiárido Brasileiro.

Fonte: Aquino, Alves e Vidal (2020).

agropecuários no Brasil, incluindo os familiares, nos dois últimos censos agropecuários.

O que se verifica também na **Tabela 1** é que houve um decréscimo no total de estabelecimentos agropecuários em todo o país na ordem de -2%. Entre os estabelecimentos da agricultura familiar, esse decréscimo foi ainda maior, com -10,7%. Contudo, houve variação na média entre as regiões. O Nordeste foi a segunda região com maior queda (-15,9%), atrás apenas da região Sul (-21,6%). Ou seja, nota-se que a redução do número total de estabelecimentos familiares concentrou-se justamente naquelas regiões em que, historicamente, a agricultura familiar mais se estruturou no país, embora mantenham entre si fortes diferenças estruturais. Somente nas regiões Norte e Centro-Oeste, com participação modesta da agricultura familiar em sua estrutura agrária, é que houve crescimento no número dessas unidades.

Vale destacar que essa redução é explicada, em parte, por mudanças tanto de caráter ins-

Tabela 1. Número de estabelecimentos agropecuários (total e familiares) e participação relativa da agricultura familiar (AF) sobre o total – Brasil e Grandes Regiões (2006 e 2017)

Regiões	2006			2017		
	Total	AF	AF/total (%)	Total	AF	AF/total (%)
Nordeste	2.454.060	2.187.131	89,1	2.322.719	1.838.846	79,2
Sudeste	922.097	699.755	75,9	969.415	688.945	71,1
Sul	1.006.203	849.693	84,4	853.314	665.767	78,0
Norte	475.778	412.666	86,7	580.613	480.575	82,8
Centro-Oeste	317.498	217.022	68,4	347.263	223.275	64,3
Brasil	5.175.636	4.366.267	84,4	5.073.324	3.897.408	76,8

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>

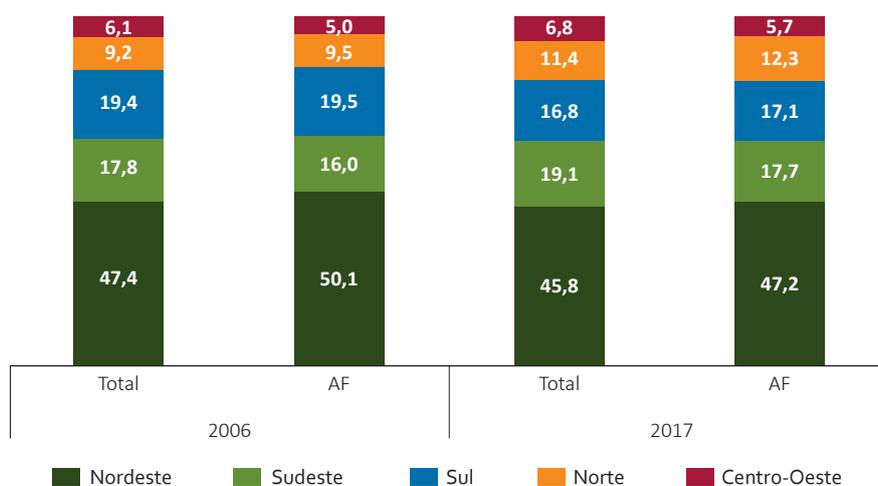


Gráfico 1. Participação relativa do total de estabelecimentos agropecuários (total e familiares) – Grandes Regiões (2006 e 2017).

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>.

titucional – alterações normativas sobre o enquadramento da agricultura familiar⁴ – quanto metodológicas na aplicação das pesquisas entre os censos agropecuários (VALADARES; ALVES, 2020; VALADARES, 2022). Tais alterações condicionam, obviamente, as demais tabulações sobre mudanças na estrutura agrária brasileira nesse período.

Outra informação digna de nota é que, em 2017, 77,8% dos agricultores chefes de domicílio se declararam proprietários dos estabelecimentos em que vivem e trabalham, fato este que favorece tanto a manutenção das famílias quanto o acesso a políticas públicas de desenvolvimen-

to rural⁵. Também é importante ressaltar que 84,3% das áreas dos estabelecimentos familiares nordestinos estão localizadas no raio de abrangência do Semiárido, mostrado anteriormente na **Figura 3**. Essa informação é relevante, pois expressa as condições estruturais desses estabelecimentos devido às condições climáticas que caracterizam a região e não favorecem o desenvolvimento de atividades agropecuárias sem o emprego de práticas produtivas adequadas. Em termos de irrigação, por exemplo, os dados revelam que somente 9,4% dos agricultores familiares nordestinos conseguem adotar

⁵ Embora seja de conhecimento geral que a maioria dos pequenos agricultores familiares não tem a documentação jurídica da posse da terra, o número apresentado sinaliza que eles estão mais “livres” de antigas relações de dependência patronal, como a condição de “morador” no interior das grandes fazendas da região (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2020).

⁴ A Lei nº 11.326/2006, responsável pela caracterização da agricultura familiar para fins de políticas públicas no Brasil, sofreu alteração dada pelo Decreto nº 9.064/2017.

essa técnica agrícola em seus estabelecimentos, dos quais 71% concentram-se no Ceará, em Pernambuco e na Bahia, estados que dispõem de melhor infraestrutura hídrica (adutoras, canais e grandes reservatórios) (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2020).

Dada essa limitação estrutural, uma alternativa que vem sendo trabalhada, principalmente por iniciativa de organizações não governamentais, é a adoção de tecnologias de convivência com o Semiárido (cisternas de placas, reutilização de água de uso doméstico na produção de hortaliças e fruteiras, quintais produtivos, mandalas etc.), cujas práticas são de baixo custo e resultam no aumento da produção familiar. Sobre esse ponto, 43,2% dos estabelecimentos familiares afirmaram possuir cisternas, como estruturas individuais de armazenamento e de acesso à água potável e para a atividade produtiva, seguida dos poços convencionais (19,5%) e profundos (12,9%). Porém, a região nordestina, quando comparada às demais regiões, ainda possui elevado número de estabelecimentos rurais com dificuldade de acesso adequado a fontes água, fato que pode ser evidenciado com os dados já descritos sobre a baixa proporção de agricultores familiares com acesso a técnicas de irrigação em suas atividades produtivas.

Além da variação recente no total de estabelecimentos agropecuários no país, vale conferir o que eles representam em termos de área total em hectares (ha), por ser esse um indicativo central no potencial de produção dessas unidades rurais. Como é possível observar na **Tabela 2**, adiante, a agricultura familiar brasileira, em-

bora represente cerca de 80% do total de estabelecimentos agropecuários, tem uma participação de apenas 23% na área ocupada, ou seja, menos de ¼ do total.

Em termos regionais, o Nordeste responde pelo maior percentual de estabelecimentos da agricultura familiar na área total, 37,2%, muito em função de ser aquela com maior participação no total de estabelecimentos, conforme mostrado anteriormente na **Tabela 1**. No entanto, a região enfrentou queda na área total dessas unidades de -8,4% os dois últimos censos agropecuários, enquanto a nível nacional houve pequeno crescimento de 1%. O **Gráfico 2**, que segue, mostra que o Nordeste também possui o maior peso relativo na área total ocupada por estabelecimentos da agricultura familiar em todo país, ao responder por cerca de 1/3 do total, apesar de apresentar pequena redução entre os censos (de 35,3% em 2006 para 32,1% em 2017). Já o **Gráfico 3** traz essas informações para os estados nordestinos.

Entre os estados da região Nordeste, uma particularidade relevante nos dados de 2017 é que o Maranhão possui a maior participação da agricultura familiar no total de estabelecimentos agropecuários, com 85,1%, porém, possui a menor participação em termos de área ocupada, com apenas 30,9%. Outros estados com alta proporção são Alagoas (83,6%), Pernambuco (82,6%), Piauí (80,3%) e Rio Grande do Norte (79,9%). Pernambuco possui a maior participação quanto à área ocupada pela agricultura familiar, com 51,9%, seguido por Ceará (48,4%) e Sergipe (46,6%).

Tabela 2. Área ocupada de estabelecimentos agropecuários (total e familiares) e participação relativa da agricultura familiar (AF) sobre o total – Brasil e Grandes Regiões (2006 e 2017)

Brasil e Grandes Regiões	2006			2017		
	Total	AF	AF/total (%)	Total	AF	AF/total (%)
Nordeste	76.074.411	28.315.052	37	70.893.865	25.925.743	37
Sul	41.781.003	13.054.511	31	42.875.310	11.492.520	27
Sudeste	54.937.773	12.771.299	23	60.302.969	13.735.871	23
Norte	55.535.764	16.611.277	30	65.213.349	19.767.199	30
Centro-Oeste	105.351.087	9.350.556	9	112.004.322	9.969.750	9
Brasil	333.680.037	80.102.694	24	351.289.816	80.891.084	23

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>

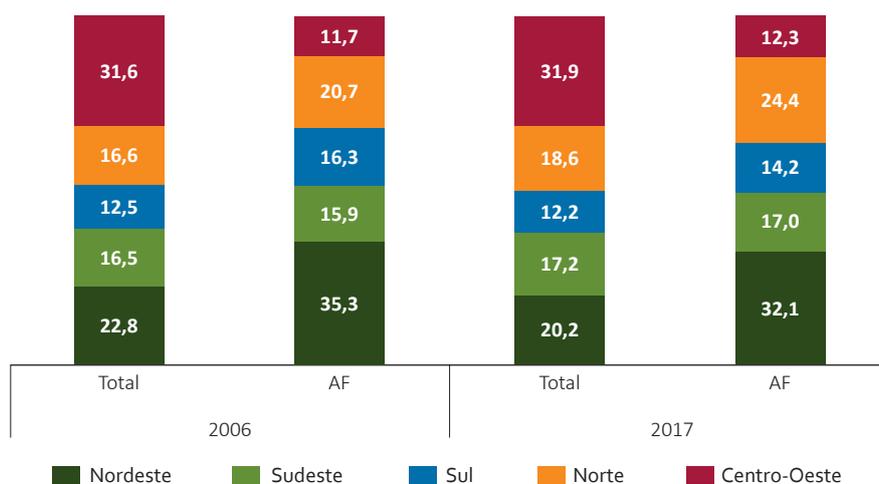


Gráfico 2. Participação relativa da área total ocupada por estabelecimentos agropecuários (total e familiares) – Grandes Regiões (2006 e 2017).

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>.

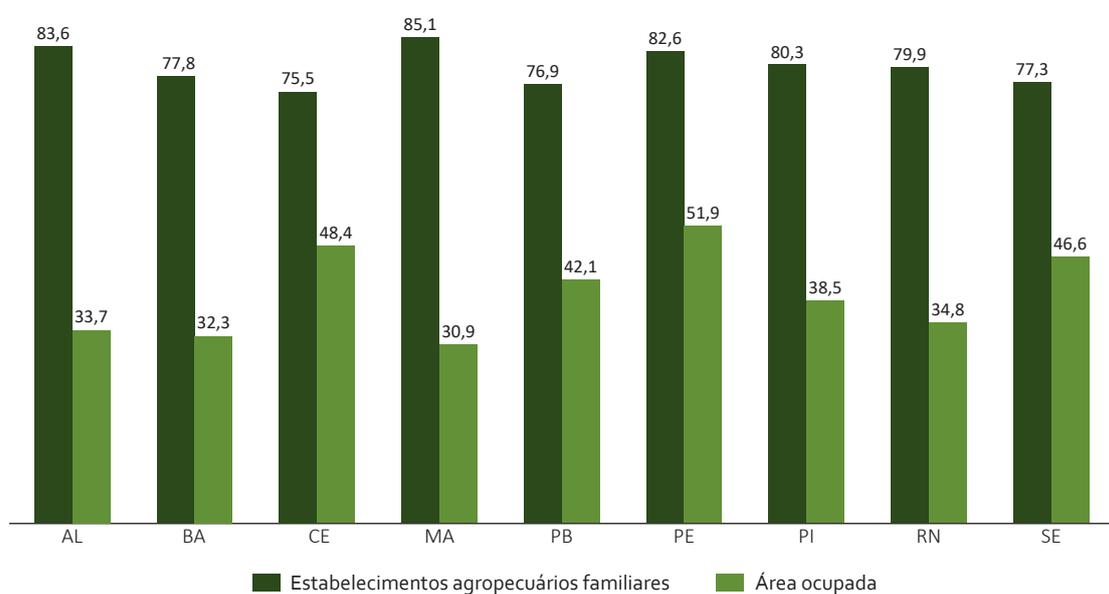


Gráfico 3. Participação da agricultura familiar dos estados nordestinos no total de estabelecimentos rurais e na área ocupada total – 2017 (em %).

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>.



De posse dos dados quanto ao total de estabelecimentos agropecuários e do total de área ocupada por eles é possível identificar seu tamanho médio em hectares para os dois anos de análise. Observa-se pelo **Gráfico 3** que, como era de se esperar, dada a queda no total de estabelecimentos familiares e sua estabilidade em termos de área ocupada, o tamanho médio desses estabelecimentos aumentou 13,6% no período, com a média nacional passando de 18,3 hectares em 2006 para 20,8 hectares em 2017. Todas as regiões registraram elevação. No Nordeste, a média passou de 12,9 para 14,1 hectares. Entretanto, a região seguiu com o menor tamanho médio dos estabelecimentos familiares no Brasil, o que limita fortemente o potencial produtivo dessas unidades, sobretudo, quando se leva conta o fato de estarem em uma área com condições edafoclimáticas relativamente menos favoráveis a diversas atividades agropecuárias. Não se pode esquecer que tais propriedades também são, em sua maioria, o local de moradia das respectivas famílias, sejam elas proprietárias ou posseiras⁶.

Ressalta-se ainda que, mesmo com o crescimento médio registrado entre os censos, continua havendo grande discrepância com relação aos estabelecimentos agropecuários não familiares, cujo tamanho médio nacional em 2017 foi de 69,2 hectares⁷. No Nordeste, o tamanho médio dos estabelecimentos não familiares foi de 30,5 hectares.

Essa desigualdade na distribuição dos ativos fundiários prevalecente é um fator que explica a condição de precariedade vivida por expressiva parcela dos agricultores familiares nordestinos comparativamente aos produtores de outras áreas do país, com forte incidência sobre outras variáveis sociais, como a pobreza, tema esse bastante evidenciado historicamente na literatura acadêmica (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2020; HELFAND; MOREIRA; FIGUEIREDO, 2011). Pelo fato de a grande maioria dos estabelecimentos se configurar como minifúndios, tal situação

6 Do universo de produtores familiares recenseados no Nordeste, 74,7% informaram que residiam na própria unidade de produção (Aquino, Alves e Vidal, 2020).

7 Ou seja, quase três vezes e meia a média dos estabelecimentos familiares.

dificulta o desenvolvimento produtivo das famílias agricultoras, repercutindo em problemas relacionados à sucessão rural e manutenção de novas gerações de produtores, por um lado, e, por outro, ao êxodo rural e consequente adensamento populacional em centros urbanos (IPEA, 2023).

Logo, o retorno de ações de reforma agrária e regularização fundiária no país, praticamente paralisadas desde 2016, surge como opção urgente, a ser considerado para o enfrentamento desse cenário de desigualdades no meio rural brasileiro. Tais medidas se justificam como estímulo à manutenção de famílias no meio rural, produzindo diversos produtos primários relevantes para a cesta de consumo dos brasileiros⁸.

Em síntese, as informações tabuladas apontam, conforme destacou Valadares (2009), para um deslocamento do “eixo” da agricultura familiar, que pode ser explicado, por um lado, pela redução do número de estabelecimentos familiares nas regiões de ocupação agrícola mais consolidada ou tradicional (Nordeste e Sul), nas quais a medida do módulo fiscal é menor, e, por outro lado, um avanço naquelas regiões de ocupação agrícola intensiva mais recente (Norte e Centro-Oeste), onde a medida do módulo fiscal é maior⁹. Segundo o autor, essa diferença é relevante devido ao fato de que o tamanho da área de um estabelecimento agropecuário, um dos critérios de enquadramento na categoria ‘agricultura familiar’, é medido por módulos fiscais¹⁰.

8 Conforme destacado por Ipea (2023), uma política de acesso à terra deve envolver medidas de reconhecimento e regularização fundiária (incluindo as particularidades referentes aos povos e comunidades tradicionais) e implantação de assentamentos, além de assumir como princípios a distribuição equitativa da terra, a preservação do meio ambiente e a promoção do bem-estar socioeconômico dos beneficiários.

9 De acordo com a Lei nº 11.326/2006 (art. 3, I), o “módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo Incra para cada município, levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de propriedade familiar”.

10 Enquanto nos municípios da região Sul, o módulo fiscal, em regra, não ultrapassa os 35 ha, no Nordeste, restringe-se frequentemente a esse mesmo limite nos municípios da zona da mata, ficando entre 40 ha e 65 ha nos municípios do agreste e parte do sertão, chegando ao máximo de 70 ha ou 80 ha no ser-

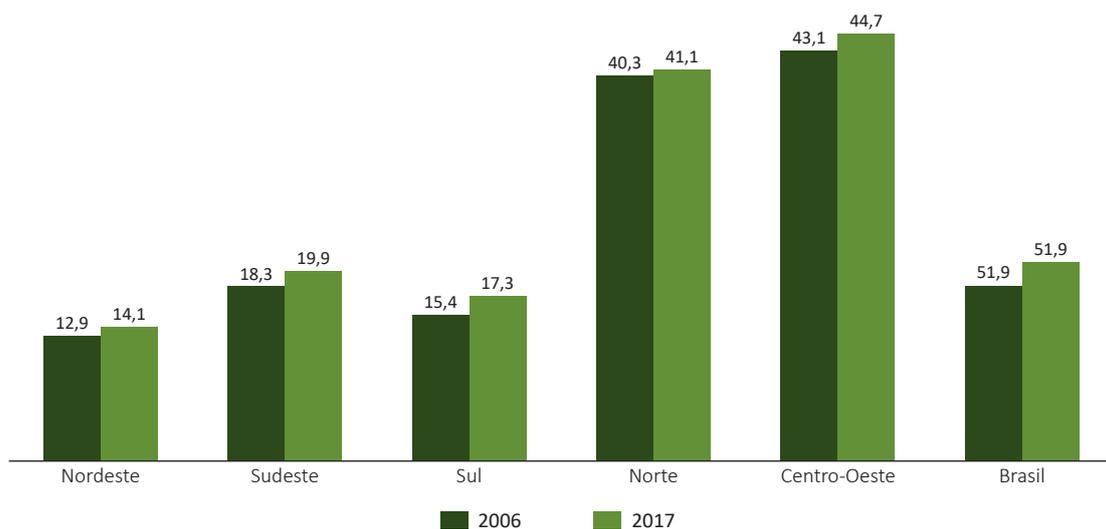


Gráfico 4. Tamanho médio dos estabelecimentos agropecuários familiares – Grandes Regiões (2006 e 2017).

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>.

Por esse motivo, a despeito da agricultura familiar ter perdido mais de 500 mil estabelecimentos entre os censos, houve certa estabilidade na sua área total ocupada, com diferenças marcantes entre as regiões.

Ademais, uma vez que a própria medida do módulo fiscal¹¹ reflete o tipo de exploração local dominante – sendo, por exemplo, maior para a pecuária que para lavoura –, esse reposicionamento em termos regionais da área de agricultura familiar não corresponde somente a uma substituição de pequenos estabelecimentos familiares nordestinos e sulistas por grandes estabelecimentos familiares de maior extensão no Norte e Centro-Oeste, mas também indica mudanças nas formas de utilização da terra. Isso se evidencia, por exemplo, com o significativo crescimento das áreas de pastagens em estabelecimentos familiares no Centro-Oeste e no Norte (em torno de 1 milhão e 3 milhões de hectares, respectivamente), compensando a perda da área total da agricultura familiar no Nordeste e no Sul sob o impulso da pecuária em detrimento das áreas de lavoura.

Tais evidências são reforçadas quando se observa o perfil desses estabelecimentos por grupos de área, isto é, suas faixas médias de extensão. Os dados demonstram que os estabelecimentos familiares com mais de 50 ha que, em 2006, abrangiam 51,1% da área total, elevaram sua participação em 2017, passando a concentrar 53,2%. Apesar de, a princípio, não haver variação muito significativa, a comparação por região demonstra elementos relevantes a serem considerados. À exceção do Nordeste, todas as demais regiões tiveram elevação expressiva dos estabelecimentos familiares com mais de 50 ha nesse período, inclusive na região Sul, historicamente caracterizada por uma agricultura familiar de pequenos produtores, que, em contrapartida, demonstrou uma queda drástica nos estabelecimentos menores que 50 ha. Logo, a queda no total de estabelecimentos da agricultura familiar observada na tabela 1 se concentrou fundamentalmente entre os de menor área. A **Tabela 3**, a seguir, sistematiza esse conjunto de informações.

Especificamente no Nordeste, o que se nota então é que, apesar da queda absoluta do número de estabelecimentos da agricultura familiar, as proporções entre os grupos de área alteraram-se pouco, de modo que a região permanece bastante ancorada nas unidades de menor extensão. Ou seja, mesmo com a queda na participação relativa, os estabelecimentos familiares

tão do Piauí e do Maranhão. Por sua vez, na metade leste da região Norte, o módulo fiscal médio já começa em 70 ha ou 80 ha, podendo alcançar até 110 ha na parte oeste da região Norte e no norte do Mato Grosso (VALADARES, 2022).

11 As medidas de módulo fiscal são definidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para cada município.

Tabela 3. Número de estabelecimentos agropecuários familiares por grupos de área e taxa de variação – Brasil e Grandes Regiões (2006 e 2017)

	2006					
	Até 10	De 10 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	Mais de 100	Total
Nordeste	69,1	11,1	12,3	5,0	2,5	100
Sudeste	51,3	19,2	20,2	7,3	1,9	100
Sul	44,7	28,1	22,7	4,3	0,2	100
Norte	31,2	11,0	25,2	19,0	13,6	100
Centro-Oeste	21,8	16,1	32,4	18,7	11,0	100
Brasil	55,3	16,1	17,9	7,3	3,4	100
	2017					
	Até 10	De 10 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	Mais de 100	Total
Nordeste	67,5	11,9	13,0	5,1	2,5	100
Sudeste	48,3	20,3	21,1	8,0	2,2	100
Sul	41,5	27,8	24,7	5,6	0,3	100
Norte	37,4	10,2	23,7	16,4	12,3	100
Centro-Oeste	22,7	16,4	31,5	17,8	11,5	100
Brasil	53,3	16,2	18,9	7,8	3,8	100
	Variação 2017/2006 (%)					
	Até 10	De 10 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	Mais de 100	Total
Nordeste	-12,8	-4,0	-5,7	-10,0	-10,5	-10,8
Sudeste	-5,2	6,6	5,5	9,6	13,6	0,7
Sul	-25,7	-21,0	-12,9	3,9	10,5	-20,1
Norte	48,3	14,3	16,3	7,0	11,1	23,6
Centro-Oeste	8,8	6,1	1,4	-0,7	8,9	4,2
Brasil	-10,1	-6,2	-1,9	0,3	3,3	-6,8

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>

até 10 há ainda respondem por cerca de 2/3 do total regional. Por sua vez, em termos de média nacional, é possível notar no **Gráfico 5**, adiante, que as principais variações relativas se referem à queda entre os estabelecimentos até 10 ha e crescimento entre aqueles com mais 20 ha.

Quando se analisa tais mudanças em função da área total ocupada entre as mesmas faixas de estabelecimentos, a tendência de concentração ganha maior evidência. Como se vê na **Tabela 4**, a participação relativa das unidades de até 20 ha, que somadas correspondiam em 2006 a 34% da área total da agricultura familiar brasileira, em 2017 caiu para 19% apenas (8,2% para aqueles até 10 ha e 10,8% para os de 10 a 20 ha). Em contrapartida, os estabelecimentos rurais acima de 50 ha, que em 2006 correspondiam a 34,5% da área total, elevaram sua participação para 53,2% em 2017 (25% para aqueles de 50 a

100 há e 28,2% para os acima de 100 ha). Isso se refletiu na participação de cada faixa no total da área ocupada pela agricultura familiar no Brasil, conforme ilustra o **Gráfico 6**. Para a região Nordeste, na mesma linha das análises anteriores, a composição entre as faixas de área não teve alteração significativa, sendo que o aumento na participação relativa ficou por conta das faixas intermediárias (de 10 a 20 ha e de 20 a 50 ha).

Resta saber, então, sobre a destinação produtiva dessas áreas ocupadas pela agricultura familiar no Brasil, em perspectiva regional. A partir dos dados tabulados na **Tabela 5**, adiante, nota-se que, como ressaltado anteriormente, as pastagens responderam pela maior parte (em termos absolutos) do acréscimo na área ocupada pelos agricultores familiares, em especial nas regiões Norte e Centro-Oeste, que ratificaram o domínio da pecuária nos estabelecimentos fa-

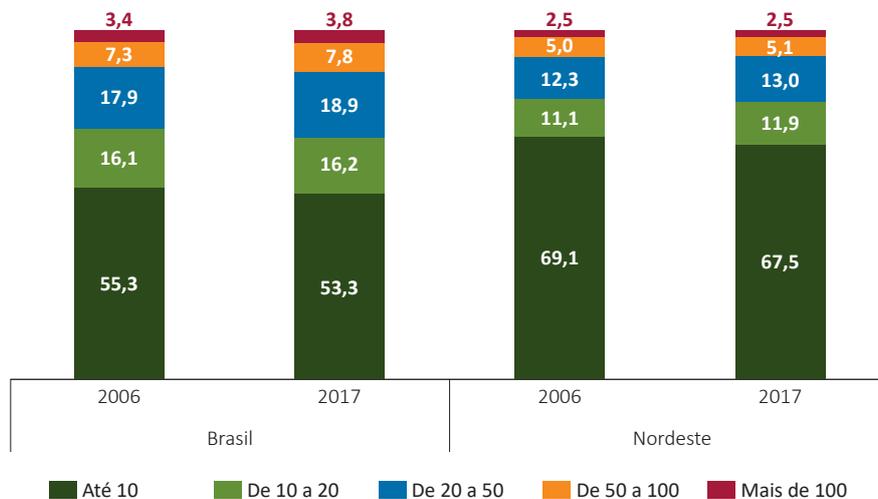


Gráfico 5. Participação relativa na quantidade dos estabelecimentos agropecuários familiares por faixa de área – Grandes Regiões (2006 e 2017).

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>.

Tabela 4. Participação relativa de estabelecimentos agropecuários familiares no total de área ocupada por grupos de área e taxa de variação – Brasil e Grandes Regiões (2006 e 2017)

	2006					
	Até 10	De 10 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	Mais de 100	Total
Nordeste	12,3	10,7	26,6	23,5	27,0	100
Sudeste	10,8	14,7	33,6	26,5	14,4	100
Sul	13,0	25,1	42,9	17,2	1,8	100
Norte	2,0	3,5	18,9	29,1	46,4	100
Centro-Oeste	2,3	5,5	23,6	28,8	39,8	100
Brasil	18,8	15,2	31,5	20,1	14,4	100
	2017					
	Até 10	De 10 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	Mais de 100	Total
Nordeste	12,2	11,2	27,3	23,3	26,0	100
Sudeste	10,2	14,5	33,1	27,2	14,9	100
Sul	11,4	22,8	43,0	20,5	2,3	100
Norte	2,5	3,3	18,8	26,9	48,5	100
Centro-Oeste	2,4	5,5	22,8	27,5	41,8	100
Brasil	8,2	10,8	27,9	25,0	28,2	100
	Variação 2017/2006 (%)					
	Até 10	De 10 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	Mais de 100	Total
Nordeste	-9,0	-3,7	-6,0	-9,4	-11,6	-8,4
Sudeste	1,7	6,6	5,8	10,4	11,8	7,5
Sul	-23,1	-20,3	-11,8	4,8	11,9	-12,1
Norte	44,5	13,6	18,2	9,8	24,4	19,0
Centro-Oeste	10,1	4,4	2,5	1,4	11,3	6,0
Brasil	-7,2	-6,0	-1,0	1,7	7,8	0,9

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>

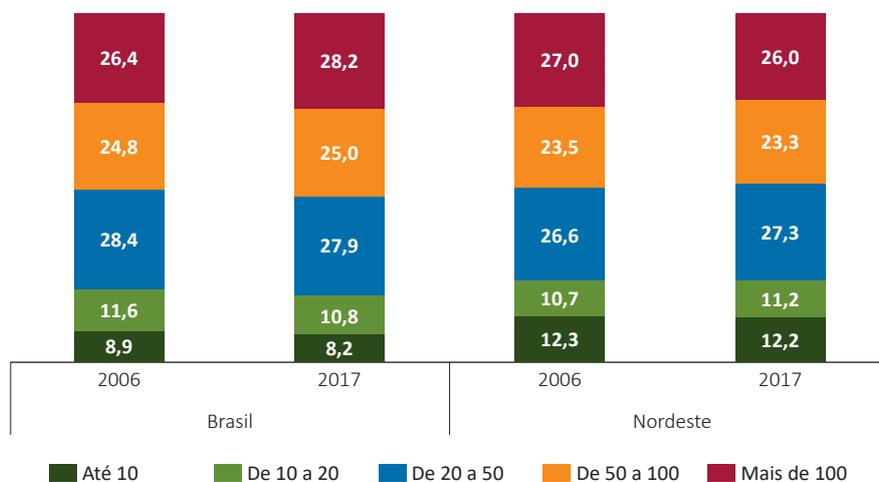


Gráfico 6. Participação relativa no total da área ocupada dos estabelecimentos agropecuários familiares por faixa de área – Grandes Regiões (2006 e 2017).

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>.

Tabela 5. Área de estabelecimentos familiares por uso da terra – Grandes Regiões (2006 e 2017)

	2006									
	Lavoura	(%)	Pastagens	(%)	Matas	(%)	Outros	(%)	Total	(%)
Nordeste	6.412,6	22,6	11.768,4	41,6	6.638,2	23,4	3.495,8	12,3	28.315,1	100
Sul	5.702,4	43,7	3.972,6	30,4	2.396,3	18,4	983,2	7,5	13.054,5	100
Sudeste	2.652,8	20,8	7.294,7	57,1	1.867,9	14,6	955,9	7,5	12.771,3	100
Norte	2.021,4	12,2	7.138,0	43,0	6.391,4	38,5	1.060,4	6,4	16.611,3	100
Centro-Oeste	831,5	8,9	6.077,8	65,0	2.029,9	21,7	411,3	4,4	9.350,6	100
Brasil	17.620,7	22,0	36.251,6	45,3	19.323,7	24,1	6.906,7	8,6	80.102,7	100
	2017									
	Lavoura	(%)	Pastagens	(%)	Matas	(%)	Outros	(%)	Total	(%)
Nordeste	3.684,4	14,2	10.809,1	41,7	6.116,6	23,6	5.315,7	20,5	25.925,7	100
Sul	4.560,1	39,7	3.623,4	31,5	2.457,5	21,4	851,6	7,4	11.492,5	100
Sudeste	2.310,0	16,8	7.760,0	56,5	2.505,7	18,2	1.160,1	8,4	13.735,9	100
Norte	1.245,6	6,3	9.816,2	49,7	7.216,4	36,5	1.489,0	7,5	19.767,2	100
Centro-Oeste	697,1	7,0	6.969,6	69,9	1.786,3	17,9	516,8	5,2	9.969,8	100
Brasil	12.497,1	15,4	38.978,3	48,2	20.082,5	24,8	9.333,2	11,5	80.891,1	100
	Variação 2017/2006 (%)									
	Lavoura (%)	Pastagens (%)	Matas (%)	Outros (%)	Total (%)					
Nordeste	-42,5	-8,2	-7,9	52,1	-8,4					
Sul	-20,0	-8,8	2,6	-13,4	-12,0					
Sudeste	-12,9	6,4	34,2	21,4	7,6					
Norte	-38,4	37,5	12,9	40,4	19,0					
Centro-Oeste	-16,2	14,7	-12,0	25,6	6,6					
Brasil	-29,1	7,5	3,9	35,1	1,0					

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>

Obs.: "Outros" engloba modalidades não diretamente, não exclusivamente ou não atualmente usadas na exploração agrícola – lâminas d'água, tanques, lagos, açudes, áreas construídas, befeitorias, caminhos e terras degradadas ou inaproveitáveis.

miliares¹². Pelas próprias características fundiárias dessas duas regiões, em parte ressaltadas anteriormente, esse crescimento de área de pastagens foi puxado por estabelecimentos familiares de maior porte (acima de 50 ha e de 100 ha), embora tenha aumentado em todas as faixas de área, à exceção dos imóveis com menos de 10 ha. Como resultados, as áreas de pastagens na agricultura familiar tiveram sua participação relativa elevada de 45,3% em 2006 para 48,2% em 2017, o que representou um acréscimo líquido de 2,7 milhões de ha em todo o país. A título de ilustração, somente esse acréscimo representa $\frac{3}{4}$ de toda a área da agricultura familiar destinada à lavoura na região Nordeste em 2017. Aliás, as áreas destinadas a lavouras agrícolas (temporárias e permanentes) foram as que mais retrocederam no período, com uma queda de -29,1%, o que representou em termos agregados diminuição de 5,1 milhões de há, compensada pelo acréscimo de 5,9 milhões de hectares nas outras atividades¹³. Ao contrário do que se observou em termos de pastagens, a participação proporcional das áreas de lavoura se reduziu em todas as faixas de extensão dos estabelecimentos, enquanto as matas e florestas permaneceram estáveis. Com isso, embora a área total da agricultura familiar brasileira tenha se mantido no período, sua composição em termos de destinação produtiva apresentou alterações sensíveis que necessitam de estudos mais apurados e mais desagregados, inclusive para detectar possíveis relações causais quanto a efeitos na segurança alimentar e nutricional e na proteção dos recursos ambientais no país.

No caso específico do Nordeste, tem-se que a região se manteve com a maior área destinada a pastagens, com 10,8 milhões de hectares em 2017. Contudo, essa destinação diminuiu em relação a 2006 (-8,2%). O que mais chama a atenção nesses dados é a queda referente às áreas de lavoura. A região apresentou redução de -42,5% no período, sendo a que mais decresceu em termos relativos nesse item, seguido

pela região Norte com -38,4%. Vale destacar também o crescimento do item “outros” no Nordeste. Nesse ponto, segundo a análise de Valadares (2022), há duas coisas a serem consideradas: por um lado, esse crescimento pode ser indício de uma conversão de terras de uso agrícola em não agrícola ou aumento de áreas degradadas ou não aproveitáveis, na região; por outro, não se pode desconsiderar a forte seca que assolou todos os estados do Nordeste entre 2012 e 2017, considerada a mais severa dos últimos cem anos (LIMA; MAGALHÃES, 2018; PEIXOTO, 2022). Ou seja, “a redução de unidades agrícolas familiares na região pode ser a expressão de um efeito conjuntural, cujas consequências de longo prazo não podem ainda ser vislumbradas” (VALADARES, 2022, p. 21). O **Gráfico 7** compara as participações relativas por tipo de uso da terra entre os estabelecimentos familiares do Nordeste e a média nacional.

Ao identificar essa expansão das áreas de pastagens na agricultura familiar brasileira, torna-se relevante para a análise proposta verificar a evolução da produção animal no país durante esse período. Os dados agregados da **Tabela 6**, adiante, demonstram que a agricultura familiar manteve participação expressiva na produção pecuária, sobretudo quanto ao efetivo dos rebanhos, ao registrar elevação no efetivo de bovinos, bubalinos, caprinos e ovinos. Em contraposição, a participação relativa da agricultura familiar reduziu-se para rebanhos suínos e de aves (galinhas, galos, frangos), embora tenha havido aumento significativo em termos de efetivo de cabeças na agricultura familiar nacional.

Já a **Tabela 7** permite comparar as participações da pecuária em estabelecimentos familiar por região em 2006 e 2017. Observa-se que a região Sul se manteve na dianteira na produção de suínos (64%, em 2017) e aves (67%, em 2017), ao passo que a região Nordeste continua responsável pelo maior percentual de asininos, muares, caprinos e ovinos na agricultura familiar brasileira. No caso do efetivo de bovinos, sua distribuição regional mostrou-se mais equilibrada, embora tenha havido redução na participação de estabelecimentos familiares do Nordeste e do Sul vis-à-vis o crescimento nas regiões Centro-Oeste (aumento líquido de 2 milhões de

12 Conforme já havia ressaltado Valadares (2022), a expansão de pastagens na região Norte representou, sozinha, quase 60% do ganho total de área da agricultura familiar do país entre 2006 e 2017.

13 Desse total, as pastagens contribuíram com 46%, a modalidade de “outros” com 41% e as matas e florestas, com 13%.

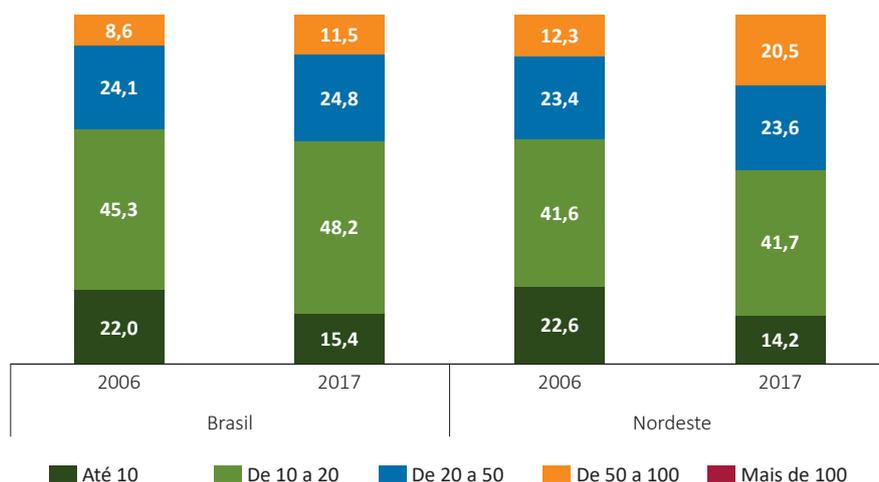


Gráfico 7. Participação relativa no total da área ocupado dos estabelecimentos agropecuários familiares por uso da terra – Grandes Regiões (2006 e 2017).

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>.

Tabela 6. Efetivo dos rebanhos e participação da agricultura familiar – Brasil (2006 e 2017)

Rebanho (por cabeças)	2006			2017		
	Total	AF	(%)	Total	AF	(%)
Bovinos	176.147.501	52.374.292	30	172.719.164	53.607.594	31
Bubalinos	885.119	234.504	26	950.173	266.034	28
Equinos	4.541.833	2.227.105	49	4.236.062	1.980.001	47
Asininos	654.714	538.453	82	376.874	287.780	76
Muare	750.529	369.338	49	615.498	277.804	45
Caprinos	7.107.613	4.939.244	69	8.260.607	5.796.067	70
Ovinos	14.167.504	7.065.570	50	13.789.345	7.853.184	57
Suínos	31.189.351	18.411.976	59	39.346.192	20.237.925	51
Aves (galinhas, galos, frangos)	1.143.455.814	584.943.083	51	1.362.253.509	620.066.215	46
Outras aves	30.661.874	17.977.379	59	34.711.592	14.858.292	43
Coelhos	294.584	201.038	68	200.345	140.504	70

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>

Tabela 7. Participação dos estabelecimentos familiares no efetivo de rebanhos, por região (2006 e 2017) - (em %)

Rebanho (por cabeças)	2006					2017				
	NE	SU	SE	NO	CO	NE	SU	SE	NO	CO
Bovinos	23	18	20	23	16	19	17	20	24	20
Bubalinos	11	3	5	80	1	12	4	9	74	2
Equinos	33	17	22	17	11	30	12	23	21	15
Asininos	94	1	2	3	0	91	0	4	4	1
Muare	62	4	17	13	3	60	3	17	15	5
Caprinos	93	3	2	1	1	95	2	1	2	1
Ovinos	76	16	3	3	3	81	13	2	3	2
Suínos	17	61	9	7	6	15	64	7	6	7
Aves (galinhas, galos, frangos)	7	63	21	2	6	8	67	15	3	7
Outras aves	8	72	15	3	2	10	67	7	5	11
Coelhos	10	69	17	2	2	9	64	22	2	2

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>

cabeças) e Norte (cerca de 1 milhão de cabeças a mais). No Nordeste, o efetivo de bovinos na agricultura familiar teve queda particularmente acentuada, ao retroceder de 12,2 milhões de cabeças em 2006 para 10,4 milhões de cabeças em 2014.

Ainda na pecuária, no tocante à produção de leite, houve aumento considerável na participação da agricultura familiar no período intercensitário. Em termos absolutos, a produção subiu de 11,8 bilhões de litros para 19,3 bilhões de litros, e sua participação relativa sobre a oferta total de leite elevou-se de 57,6% para 64,2%. Regionalmente, as regiões Sul (41%) e Sudeste (29%) seguiram preponderantes em 2017, enquanto a participação do Nordeste no total da agricultura familiar foi de 19%¹⁴.

Por sua vez, a queda expressiva nas áreas de lavoura da agricultura familiar desperta atenção pelo fato de serem culturas agrícolas de grande relevância para a segurança alimentar cotidiana, não apenas das famílias produtoras, mas de toda a população urbana que necessita adquirir esses produtos via mercado. No caso das lavouras temporárias, nota-se pela **Tabela 8**, a seguir, que a participação relativa da agricultura familiar no total de área colhida se reduziu em todos os principais produtos da pauta agrícola brasileira (à exceção do fumo, que não é uma cultura

14 Em contrapartida, a participação da agricultura familiar na produção de ovos reduziu-se de 16%, em 2006, para 12%, em 2017; o VP se manteve em torno de 17% para os dois anos (Valadares, 2022).

alimentar)¹⁵, alguns deles de forma significativa, e somente soja e trigo registraram crescimento absoluto de área colhida¹⁶. A soja, inclusive, se tornou em 2017 o produto de lavoura temporária com maior área colhida na agricultura familiar, ao alcançar 2,8 milhões de hectares. Por sua vez, milho e feijão, que foram as duas principais culturas temporárias da agricultura familiar em 2006, registraram perda acumulada de mais de 6 milhões de ha.

Em termos regionais, há alguns detalhes a serem ressaltados. Para a agricultura familiar do Nordeste, o feijão, que abrangia 2,9 milhões de hectares de área colhida em 2006, respondendo por 63,3% do total (incluindo familiares e não familiares) no país, teve perda de três quartos da área colhida em 2017, ao registrar 761,8 mil hectares. Logo, a queda geral da área colhida de feijão na agricultura familiar brasileira demonstrada pelo censo agropecuário se explica, em larga medida, pela retração da cultura na agricultura familiar nordestina. A perda de área colhida em estabelecimentos familiares no Nordeste explica também a redução da área colhida de arroz na agricultura familiar do país, ao sair de 621,1 mil ha em 2006 (quando a região

15 Em relação ao fumo, salta aos olhos o largo predomínio da produção familiar para essa cultura: mesmo ante a perda de área colhida (de 521,1 mil hectares para 280,0 mil hectares) e as restrições do financiamento público dirigido ao fumo, 93% de sua área colhida estão em unidades familiares (Valadares, 2022).

16 No agregado, a participação da agricultura familiar no valor total da produção da lavoura temporária caiu de 29% para 14%, com uma redução significativa nos valores absolutos (Valadares, 2022).

Tabela 8. Área colhida para produtos da lavoura temporária, por tipologia – Brasil (2006 e 2017)

Produtos	2006			2017			Saldo da AF (ha)	Variação AF (%)
	Total (ha)	AF (ha)	AF/total (%)	Total (ha)	AF (ha)	AF/total (%)		
Milho em grão	11.588.372	6.323.657	55	15.783.895	2.745.039	17	-3.578.618	-57
Feijões	4.704.228	3.834.927	82	2.113.124	1.024.806	48	-2.810.121	-73
Soja em grão	17.882.805	2.731.537	15	30.722.657	2.846.006	9	114.469	4
Mandioca	1.695.644	1.465.012	86	740.611	564.535	76	-900.477	-61
Arroz em casca	2.413.150	1.164.867	48	1.716.600	273.250	16	-891.617	-77
Fumo	567.383	521.079	92	300.546	280.033	93	-241.046	-46
Cana-de-açúcar	5.677.391	478.492	8	9.127.645	240.704	3	-237.788	-50
Trigo	1.301.874	323.878	25	1.791.229	359.621	20	35.743	11

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>

acumulava um quarto de toda a área colhida de arroz no Brasil), para 94,1 mil ha em 2017, o que representou queda de -84,8%.

A mandioca também perdeu espaço na agricultura familiar, a despeito de ser uma cultura alimentar tradicional da região. Entre 2006 e 2017, respectivamente, a área colhida nos estados nordestinos recuou de 680,5 mil para 203,7 mil ha (queda de -70,1%).

Assim como com o feijão e o arroz, a redução da área colhida da mandioca em estabelecimentos familiares do Nordeste, juntamente com a região Norte – que também registrou queda expressiva no período

(-62,7%) – responde pela redução total da área colhida do produto no país. Outra cultura alimentar com perda significativa de área colhida no Nordeste foi o milho, com retração de 1,8 milhão de ha no mesmo período, contribuindo assim para explicar a perda da participação relativa da agricultura familiar sobre a área colhida total desse produto no país.

Como resultado das variações observadas na produção agrícola familiar de alguns gêneros alimentícios de lavouras temporárias e permanentes, houve redução da oferta de produtos básicos para a alimentação da população, tais como mandioca, feijão, café e banana.

Tais constatações são ainda mais preocupantes quando se leva em conta desafios que já estão colocados para o futuro da produção de alimentos no país, como os efeitos das mudanças climáticas, que tendem a ser mais enfáticas sobre a produtividade de pequenos produtores em algumas regiões, sobretudo aquelas mais secas¹⁷. Nes-

sa perspectiva, segundo estimativas levantadas por GCF (2020), as mudanças climáticas podem fazer com que culturas agrícolas alimentícias de subsistência, como o feijão, a mandioca e o milho, sofram perdas de produtividade de até 5% até 2030 no Nordeste, e alguns cenários projetam que a mandioca pode até desaparecer da região¹⁸.

Outros produtos, como arroz e milho, tiveram sua oferta nacional aumentada em virtude do aumento da produção não familiar, que compensou a queda da produção em estabelecimentos familiares¹⁹. Valadares (2022) destacou esse ponto como um possível reflexo do processo de comoditização desses produtos específicos, que são itens essenciais da dieta alimentar brasileira. Para o autor, essa ressalva é importante pois, uma vez que o produto se torna *commodity*, o aumento de sua produção nacional pode estar relacionado ao aumento dos preços internacionais, que torna a opção pela exportação mais atraente que a venda para o mercado interno²⁰. Essa dinâmica própria de mercados integrados torna-se, portanto, um elemento a ser acompanhado para fins de garantia do abastecimento alimentar no mercado interno, cuja contraposição passaria pelo fortalecimento dos estímulos via políticas públicas à agricultura familiar, que produz eminentemente para o mercado interno. As próximas seções trataram justamente da dinâmica recente dessas políticas no país, em especial no Nordeste.

2016 na região do Semiárido foi de 221.973 hectares por ano.

18 Ainda segundo estimativas destacadas por GCF (2020), há uma correlação significativa entre precipitação pluviométrica e produção agrícola. Com isso, de 2017 a 2030, um cenário de 10% de redução de precipitação poderia causar uma perda média anual de R\$ 96,7 milhões no valor da produção agrícola dos agricultores familiares. Se a precipitação fosse reduzida em 20%, a perda anual seria de R\$ 193,3 milhões no valor da produção agrícola dos agricultores familiares. Para mais informações, ver Alvalá et al. (2017) e Costa, Sant'Anna e Young (2021).

19 Não obstante às perdas observadas das lavouras temporárias entre os censos, os agricultores familiares do país seguem aportando colaborações decisivas para grande parte dos produtos da lavoura permanente – café, frutas em geral, com ênfase nos produtos regionais –, bem como para a maioria dos produtos ligados ao extrativismo (VALADARES, 2022).

20 A alta inflacionária verificada no preço do arroz no último ano – quando a produção se manteve em patamar alto – pode ser considerada um exemplo disso (IPEA, 2021).

17 Conforme estimativas mostradas por GCF (2020), a área média perdida devido às secas de 1990 a



4 Políticas públicas para a agricultura familiar

Conforme discutido anteriormente, a agricultura familiar compõe um segmento socioprodutivo diverso e disperso por todo o território brasileiro, cujas atividades assumem valores multidimensionais para uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Ademais, é responsável pela manutenção de um amplo contingente de ocupações no meio rural, bem como a produção de alimentos para o autoconsumo das famílias e para o abastecimento de feiras-livres semanais e mercados das cidades, além de sua importante relação com os recursos ambientais.

Visando a fortalecer essas atividades, o governo federal brasileiro vem, há três décadas, desenvolvendo novas políticas públicas voltadas ao atendimento de diferentes demandas desse público. Os recursos financeiros advindos dos programas de apoio à produção e de assistência a essas famílias têm papel fundamental para a reprodução da agricultura familiar de todo o

país. No caso particular da região Nordeste, eles contribuem para a segurança alimentar e para a economia de pequenos e médios municípios, ainda mais por se tratar de um espaço geográfico historicamente marcado pela pobreza e pela ocorrência de estiagens prolongadas. Por isso, é de suma importância a manutenção, ampliação e integração das políticas sociais e de inclusão produtiva com o intuito de superar as múltiplas carências que esses agricultores se defrontam em seu cotidiano e de fornecer a eles meios para potencializar sua participação no processo de desenvolvimento regional sustentável (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2020; SILVA, 2019).

Dado esse breve panorama, esta seção trata do quadro institucional e da evolução recente de algumas das principais políticas públicas de apoio à agricultura familiar no Brasil. Conforme já descrito na introdução, optou-se por abordar três dimensões de intervenção governamental: i) políticas de crédito e financiamento da pro-

dução agropecuária familiar – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); ii) políticas de compras públicas de alimentos – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e iii) políticas de seguro agrícola adaptado às características estruturais dos estabelecimentos rurais familiares – Programa Garantia Safra (PGS)¹.

De antemão, vale ressaltar que se os programas analisados compõem uma densa e complexa rede de programas governamentais, cuja operacionalidade abrange distintas estruturas ministeriais, agências bancárias e outras agências de governo, além da relação interfederativa que alguns desses programas exige em sua implementação. Por isso, há uma dificuldade para se obter dados atualizados e integrados de todos os programas, de modo que, para esta seção, cada um deles terá uma cobertura temporal distinta, ainda que relativamente recentes, mas que, por sua vez, não compromete a qualidade das análises empreendidas.

4.1 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf

4.1.1 Aspectos institucionais e programáticos do Pronaf

O crédito subsidiado é uma das ações de intervenção estatal mais adotadas para estimular a produção agropecuária na maioria dos países (ROCHA; OZAKI, 2020). No Brasil, como o crédito rural tornou-se historicamente um instrumento de favorecimento de grandes produtores, excluindo de sua sistemática operacional pequenos e até mesmo médios produtores, a criação de programas de financiamento que

1 Existem diversos outros programas voltados direta ou indiretamente ao apoio da agricultura familiar no Brasil, que podem ser complementares a esses citados, dentre os quais estão: a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER); o Programa Ater Digital; o Programa Brasil Mais Cooperativo; o Selo Nacional da Agricultura Familiar (SENAF); o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); além dos programas voltados aos assentamentos de reforma agrária sob a gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

contemplassem a multiplicidade da agropecuária brasileira esteve continuamente na pauta de movimentos sociais rurais, no intuito de garantir a manutenção das unidades familiares de produção.

Nesse sentido, com seu lançamento oficial em 1996, o Pronaf inaugurou uma nova agenda de programas governamentais voltados para o público da agricultura familiar no Brasil, a qual passou a incluir ações voltadas à assistência técnica, aquisição de terra, seguro agrícola, garantia de preços, moradia, auxílio à comercialização, entre outros. Tais programas ganharam maior impulso institucional após a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999. Desde então, diversos estudos têm procurado investigar o impacto desses programas sobre a geração de renda e a capacidade produtiva do público beneficiário (ALVES et al., 2022a; 2022b; GRISA; SCHNEIDER, 2014; MAGALHÃES et al., 2006; SILVA, 2012; VALADARES, 2021; VALADARES et al., 2019).

Ele surgiu como um divisor de águas na formação da agenda governamental, ao normatizar oficialmente a categoria “agricultura familiar” (assentados de reforma agrária, pescadores artesanais, aquicultores, silvicultores e comunidades tradicionais) como um segmento socioprodutivo cujas principais características, amplamente ressaltadas na literatura, foram incorporadas posteriormente na chamada Lei da Agricultura Familiar, a Lei nº 11.326/2006 (SILVA, 2015; VALADARES, 2022).

Desde a sua criação, o Pronaf passou por várias mudanças normativas, no intuito de adequá-lo à diversidade que caracteriza a própria agricultura familiar e suas múltiplas interações no território brasileiro (SILVA, 2015). Nesse sentido, foram criadas novas linhas de financiamento ao longo do tempo, dentre os quais pode-se citar o Pronaf Agroindústria, Pronaf Mais Alimentos, Pronaf Mulher e Pronaf Jovem, operacionalizadas tanto na modalidade de crédito de custeio e quanto de investimento².

2 A modalidade de crédito para custeio é direcionada ao beneficiamento da produção por meio da compra de insumos diversos (ração, fertilizantes, vacinas, entre outros componentes) para produção agropecuária. Por sua vez, o crédito de investimento

A taxa efetiva de juros nos contratos do Pronaf é pré-fixada e varia conforme os produtos a serem financiados, a depender também do grupo na qual se enquadra a propriedade demandante. Para os agricultores se credenciarem como potenciais beneficiários, eles devem obter a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), que identifica e caracteriza a unidade familiar de produção. Ressalta-se que a assistência técnica *in loco* é obrigatória e compreende a elaboração de um plano simples ou projeto técnico, observada a regulamentação oficial (ALVES et al., 2022b).

No entanto, como a atividade agropecuária é marcada por características e demandas diferenciadas no território brasileiro – sociais, econômicas, estruturais e ambientais –, qualquer modelo de intervenção estatal precisa se ater a tais particularidades, com vistas a alcançar maior efetividade operacional. Nesse quesito, diferenças regionais marcantes nos indicadores de execução do Pronaf têm sido sistematicamente abordadas na literatura. Ou seja, embora o programa tenha caráter nacional, ele é marcado por resultados distintos entre os recortes territoriais do país, e, de forma complementar, seus impactos transcendem o universo da atividade agropecuária, revelando-se de forma multissetorial na economia (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018; CASTRO; RESENDE; PIRES, 2014; GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014; MARIONI et al., 2016; RODRIGUES, 2019; SILVA, 2012; 2014; SILVA et al., 2017)³.

Aquino e Schneider (2011, p. 328) assinalaram que os próprios critérios seletivos do Pronaf

tem o intuito de ampliar ou modernizar a infraestrutura produtiva no estabelecimento de agricultura familiar, possibilitando a compra de maquinário em geral, construção de galpões e estruturas necessárias para a produção.

3 Entre os fatores recorrentemente citados como relevantes para explicar assimetrias regionais na distribuição dos recursos do Pronaf, estão: i) integração dos agricultores familiares aos mercados; ii) dinâmica econômica local e inserção em cadeias agroindustriais; iii) disponibilidade regular de água e dependência da aquisição de insumos agrícolas para garantir a produção; iv) estrutura de divulgação e operacionalização montada pela assistência técnica oficial nos estados; v) pressão do movimento sindical e de outras organizações sociais sobre os governos e os bancos; vi) existência de uma rede bancária mais bem distribuída pelos municípios; vii) presença da assistência técnica pública; e viii) participação do cooperativismo de crédito, entre outros (CASTRO; RESENDE; PIRES, 2014; SILVA, 2014).

contribuem para reforçar as assimetrias regionais em sua operação, uma vez que os agricultores com menor renda e menor nível de organização, no Norte e no Nordeste, teriam maior dificuldade para “atender às exigências bancárias, em contraponto à melhor inserção econômica dos produtores familiares do Sul”. Logo, esse conjunto de fatores agrava as assimetrias geográficas e econômicas na distribuição dos financiamentos no território nacional.

Por sua vez, Alves et al. (2022b) alegam que o Pronaf mantém uma ambiguidade operacional que acarreta tensões diversas, sobretudo no que se refere aos estímulos que ele evoca nas decisões sobre os projetos produtivos agropecuários em propriedades familiares rurais. A tendência à produção especializada de *commodities* agrícolas nesses estabelecimentos, em que pese o fato de a agricultura familiar no Brasil ser caracterizada historicamente pela diversificação produtiva, tanto de produtos primários quanto agroindustriais, vem sendo debatida há algum tempo pela literatura dedicada ao Pronaf e pelas avaliações institucionais sobre o programa (BUAINAIN et al., 2005; SILVA, 2015; BASTIAN et al., 2022; VALADARES, 2021).

Nessa perspectiva, o próprio desenho operacional do Pronaf influencia o potencial de diversificação produtiva da agricultura familiar brasileira, na medida em que limita as decisões de produção dos seus demandantes. Isso ocorre fundamentalmente porque, embora seja um programa creditício voltado a favorecer uma formação socioprodutiva específica, ele é executado pela rede bancária, que, mesmo sendo pública, segue a lógica financeira tradicional (ALVES et al., 2022b).

Dada toda essa diversidade de abrangência, rotinas operacionais e resultados em termos de incidência territorial que caracteriza o Pronaf, além da quantidade de recursos públicos mobilizados anualmente em sua execução, torna-se mister estudar seus impactos a partir de recortes específicos de cobertura, no intuito de se aproximar cada vez mais de sua dinâmica de execução e compreender nuances que, muitas vezes, podem ficar acobertadas por médias

gerais. Assim, este estudo teve como objetivo analisar o efeito do acesso aos créditos do Pronaf sobre a renda do trabalho de agricultores familiares em estados da região Nordeste, considerando-se, para isso, a renda da ocupação principal – advinda exclusivamente da produção agropecuária – do chefe do domicílio.

4.1.2 Análise da trajetória de execução do Pronaf

Para os objetivos aqui traçados, nesta subseção será analisada a dinâmica recente na distribuição dos créditos do Pronaf entre as regiões brasileiras, com foco especial na incidência do programa na região Nordeste. Para começar, a **Tabela 9** traz os valores agregados para a distribuição de contratos e créditos financiados pelo Pronaf nos 10 últimos anos cujos dados são disponíveis pelo Banco Central.

Primeiramente, chama a atenção a magnitude financeira do Pronaf em todo o país nesse período. Foram mais de 15 milhões de contratos, cuja soma dos financiamentos chegaram a R\$ 276,7 bilhões de reais, com crescimento quase que contínuo ao longo dos anos, e o valor médio dos contratos ficou pouco acima de R\$ 18 mil. Pode-se dizer, ainda, que o Pronaf é uma ação governamental bastante consolidada no território nacional, com contratos aprovados anualmente em praticamente todos os municípios brasileiros. Ademais, a circulação desse dinheiro por meio do consumo de bens e serviços durante todo o ano ativa o multiplicador da renda local e contribui para dinamizar a economia dos pequenos e médios municípios afastados das capitais dos estados (SILVA; CIRÍACO, 2022).

No entanto, os mesmos dados mostrados indicam forte discrepância regional na distribuição desses financiamentos. A região Nordeste que, como visto anteriormente abriga a maior quantidade de agricultores familiares do país, respondeu nesse período analisado (2013-2022) pela metade dos contratos (50,1%), algo próximo à sua participação no efetivo da agricultura familiar nacional. Ocorre que, ao verificar a distribuição dos valores financiados, a região conta com um percentual bem inferior, apenas 13,6%. Ou seja, a participação do Nordeste no total financiado pelo Pronaf representa apenas em torno de ¼ da soma dos valores financiados para agricultores familiares na região Sul, que ficou no período com 55,5% do total. Isso se traduz nos valores médios dos contratos: no Nordeste foi de R\$ 4,9 mil, pouco mais de ¼ do valor médio nacional e, de longe, o menor entre todas as regiões. A região Centro-Oeste obteve o maior valor médio dos contratos nesse período, R\$ 42,4 mil, quase dez vezes maior que o do Nordeste e muito influenciado pelo processo de “pecuarização” da agricultura familiar nessa região, conforme observado nos dados do censo agropecuário. O **Gráfico 8** ilustra essas desigualdades regionais, ao permitir a comparação quanto à participação de cada região no total de estabelecimentos de agricultura familiar, total de contratos e valor total dos financiamentos do Pronaf.

No intuito de desagregar esses dados por ano, a **Tabela 10**, adiante, demonstra como se deu essa evolução do Pronaf na região Nordeste tanto em números absolutos quanto relativos, levando em conta sua execução total no país. Nota-se que houve na região uma diminuição gradativa no número de contratos ao longo dos anos, de 923 mil

Tabela 9. Número de contratos e volume de recursos financiados pelo Pronaf – Brasil e Grandes Regiões (2013 a 2022)

Região	Total		Valor médio por contrato (R\$)	Participação no total de contratos (%)	Participação nos créditos contratados (%)
	Contratos	Valor (R\$ mil)			
Nordeste	7.679.106	37.751.349,5	4.916,11	50,1	13,6
Sudeste	2.105.584	45.605.573,2	21.659,35	13,7	16,5
Sul	4.465.195	153.516.761,5	34.380,75	29,2	55,5
Norte	610.700	20.570.912,1	33.684,15	4,0	7,4
Centro-Oeste	454.545	19.288.096,8	42.433,85	3,0	7,0
Brasil	15.315.130	276.732.692,4	18.069,24	100,0	100,0

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>

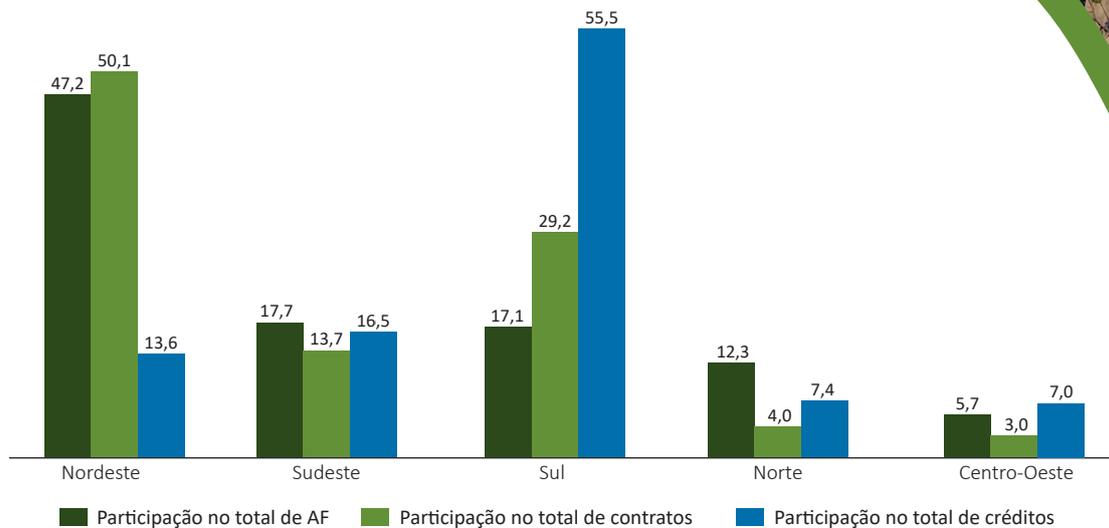


Gráfico 8. Participação regional relativa no total de estabelecimentos de agricultura familiar, total de contratos no Pronaf e volume de créditos financiados: (2013-2022) (em %).

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE) (Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>); Banco Central do Brasil. (Disponível em: <https://bit.ly/3Lg6Mmp>)

Tabela 10. Evolução anual do número de contratos e volume de recursos financiados pelo Pronaf – Brasil e Nordeste (2013 a 2022)

Ano	Brasil		Nordeste				
	Total de contratos	Valor (R\$ mil)	Total de contratos	Valor (R\$ mil)	Valor médio por contrato (R\$)	Participação no total de contratos (%)	Participação no total de créditos (%)
2013	1.988.482	19.947.800,8	923.874	2.957.515,9	3.201	46,5	14,8
2014	1.818.253	24.684.012,0	806.767	3.414.791,3	4.233	44,4	13,8
2015	1.697.655	21.746.638,9	848.776	3.051.223,8	3.595	50,0	14,0
2016	1.113.477	16.621.381,7	520.332	1.823.525,6	3.505	46,7	11,0
2017	1.544.593	22.551.747,0	821.863	3.301.497,2	4.017	53,2	14,6
2018	1.471.626	24.570.482,0	784.523	3.738.745,1	4.766	53,3	15,2
2019	1.356.572	25.937.264,7	719.432	3.781.085,5	5.256	53,0	14,6
2020	1.434.073	31.156.245,2	771.305	4.374.687,2	5.672	53,8	14,0
2021	1.443.330	40.177.705,9	753.144	5.221.025,9	6.932	52,2	13,0
2022	1.447.069	49.339.414,2	729.090	6.087.252,0	8.349	50,4	12,3
Total	15.315.130	276.732.692,4	7.679.106	37.751.349,5	4.916	50,1	13,6

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>

em 2013 para 729 mil em 2022, o que resultou em queda de -21,1% no período. Essa queda não foi específica para os estados nordestinos, pois consistiu em tendência nacional: ao todo no país a queda no mesmo período foi ainda maior, 27,2%. Porém, houve elevação no valor médios dos contratos praticamente contínua (com exceção em 2016, quando ocorreu forte queda na execução do programa). Tais constatações são preocupantes, pois podem ser indícios de maior seletividade dos agricultores por parte dos agentes financeiros

executores do Pronaf para a formalização dos contratos, o que, por sua vez, pode implicar exclusão de parte dos potenciais beneficiários. Essa hipótese deve ser melhor problematizada em estudos futuros. Outro fator a se observar é que a participação do Nordeste vem caindo sistematicamente desde 2018, tanto no total de contratos quanto no total de créditos, fato que precisa ser levado em conta por atores políticos e sociais da região para melhor compreensão sobre esse processo, bem como para a sua futura reversão.

Um dos principais motivos para essa baixa relação de valores por contrato do Pronaf no Nordeste refere-se ao fato de que a principal linha do programa para acesso dos agricultores é o Pronaf B, também conhecido como Microcrédito Rural⁴. Essa linha de financiamento é restrita à porção regional do semiárido, que se estende por todo o Nordeste, além de parte do norte de Minas Gerais e Espírito Santo. Para acessá-lo, os agricultores familiares precisam ter renda bruta anual familiar de até R\$ 23 mil, e os valores máximos de financiamento também são bem inferiores às demais linhas do programa: R\$ 6 mil por operação, caso o projeto de crédito seja elaborado com base na metodologia do Agroamigo, e R\$ 3 mil quando elaborado de outra forma⁵. Essa diferença ocorre devido ao sucesso obtido pelo Banco do Nordeste, responsável pela metodologia do Agroamigo, na execução do Pronaf B na região, sucesso esse já amplamente relatado na literatura acadêmica. Apenas a título de comparação, entre as diversas linhas de financiamento do Pronaf, o limite máximo financiado pode chegar a R\$ 400 mil por agricultor, valor bem superior, portanto, ao

limite permitido para o Pronaf B. Em contrapartida, a taxa de juros para os empréstimos via Pronaf B é a menor entre todas as linhas (juntamente com o Pronaf A, voltado a assentados da reforma agrária): para o Plano Safra 2021/2022, a taxa de juros do Pronaf B foi de 0,5% ao ano, enquanto que as demais linhas pode chegar a 5% ao ano. Outro detalhe digno de nota é que, como o Pronaf B é basicamente para projetos de investimento e não de custeio, sua maior participação na região faz com que 78,6% dos créditos do Pronaf no Nordeste nesse período seja da modalidade investimento, enquanto na média nacional essa modalidade representou 45,2% do total financiado. No caso dos contratos de custeio na região, as culturas com maior volume de financiamentos foram milho (em grão e forrageiro), feijão (fradinho, verde e de corda), mandioca, caju (castanha) e palma forrageira.

Por fim, a **Tabela 11** informa os números agregados do Pronaf no período 2013-2022 para cada estado do Nordeste, o que possibilita visualizar a distribuição do programa por dentro da região. Nota-se que a Bahia, estado brasileiro com a maior quantidade de agricultores familiares, concentra o maior volume de contratos e de crédito financiado na região, ambos acima de 27% na participação regional. Em termos de valor médio por contrato, Sergipe foi aquele com o maior valor, R\$ 7,1 mil, e Piauí mostrou o menor valor médio, com R\$ 3,9 mil.

4 Para conferir os grupos do Pronaf, incluindo linhas alternativas de financiamento, limites de crédito, taxas de juro, prazos etc., ver capítulo 10 do Manual de Crédito Rural (MCR), disponível em: <<https://bit.ly/36Mwdai>>.

5 O Agroamigo é uma metodologia criada em 2005 no BNB para atendimento diferenciado aos clientes do Pronaf B, com o objetivo de ampliar o número de beneficiários e garantir o atendimento de qualidade, com redução da inadimplência (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2022).

Tabela 11. Número de contratos e volume de recursos financiados pelo Pronaf – estados da região Nordeste (2013 a 2022)

UF	Total		Valor médio por contrato (R\$)	Participação no total de contratos (%)	Participação no total de crédito (%)
	Quantidade	Valor (R\$ mil)			
Alagoas	412.657	2.379.228,3	5.765,63	5,4	6,3
Bahia	2.115.094	10.235.705,9	4.839,36	27,5	27,1
Maranhão	799.516	5.045.410,7	6.310,58	10,4	13,4
Ceará	1.092.324	4.806.589,9	4.400,33	14,2	12,7
Pernambuco	914.465	4.755.301,4	5.200,09	11,9	12,6
Piauí	955.567	3.749.098,9	3.923,43	12,4	9,9
Paraíba	649.512	2.747.804,0	4.230,57	8,5	7,3
Sergipe	302.672	2.163.192,7	7.146,99	3,9	5,7
R. G. do Norte	437.299	1.869.017,6	4.274,00	5,7	5,0
Total	7.679.106	37.751.349,5	4.916,11	100,0	100,0

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/34BwRqo>

4.2 Compras públicas da agricultura familiar

A segunda linha de atuação abordada neste texto diz respeito às ações desenvolvidas em diferentes ministérios para estimular a produção de alimentos, sobretudo no caso dos agricultores familiares em situação de pobreza, com vistas a dinamizar economias locais por um lado, e, por outro, ao barateamento de produtos alimentícios à população. Com isso, ao estimular a produção local de alimentos, seja para a comercialização ou para o consumo próprio, o governo federal passa a trabalhar também com o princípio da soberania alimentar, que diz respeito à capacidade e ao direito que as comunidades possuem de garantir a produção e distribuição de alimentos básicos para sua sobrevivência, diminuindo sua dependência externa. Sob esse entendimento, é possível reconhecer o papel estratégico a ser cumprido pela produção doméstica de alimentos.

Para apoiar e incentivar esse processo, o Estado pode atuar, basicamente, a partir de dois mecanismos de intervenção: compras públicas e desonerações tributárias. No caso das políticas de compras públicas, objeto de interesse dessa seção, elas consistem na viabilização de canais institucionais de apoio à comercialização de produtos da agricultura familiar, seja para a doação a entidades socioassistenciais e de ensino, no intuito de garantir assistência alimentar às populações em situação de risco alimentar e nutricional, seja para a formação de estoques reguladores nacionais. Com isso, o poder de compra do Estado passa a ser utilizado no sentido de fomentar dinâmicas econômicas locais e garantir a geração de trabalho e renda a populações em situação de vulnerabilidade social.

No Brasil, existem duas políticas de âmbito nacionais estruturadas sobre esses propósitos: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Já existe uma ampla literatura a evidenciar que fatores como a promessa de compra, a sustentação de preços, a destinação dos produtos a entidades socioassistenciais, o estímulo à diversificação de gêneros alimentícios e a promoção do associativismo como condição de escala para a comercialização vêm contribuindo

do tanto para a garantia de renda e segurança alimentar das famílias como para, em sentido mais amplo, a organização dos produtores e a dinamização de circuitos mais regionalizados de produção e consumo de alimentos (PERIN et al., 2021; SILVA, 2021; VALADARES et al., 2019).

As subseções seguintes abordarão as características gerais desses dois programas e os detalhes sobre sua operacionalização recente, no intuito de problematizar o potencial de inclusão dos agricultores familiares brasileiros em mercados de compras públicas de alimentos, com especial destaque para a dinâmica desses programas na região Nordeste.

4.2.1 O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

4.2.1.1 Aspectos institucionais e programáticos do PAA

O PAA consiste em uma importante ação instituída pelo governo federal brasileiro⁶, fruto de uma parceria entre distintas agências governamentais a nível federal, como o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Sua característica principal consiste em permitir a compra pública de produtos de agricultores familiares a preços estabelecidos nacionalmente pela Conab em relação à média dos preços praticados nos mercados regionais, para doação a entidades sociais, alimentação escolar ou formação de estoques, integrando política agrícola e de segurança alimentar.

O caráter inovador do PAA reside justamente em uma mudança institucional fundamental para a sua viabilização, que é a dispensa dos processos licitatórios para compras públicas, requeridos pela Lei nº 8.666/1993, para a aquisição de produtos da agricultura familiar, desburocratizando o processo de comercialização que caracteriza o programa. Essa inovação pro-

6 O PAA foi instituído em julho de 2003, por meio da Lei nº 10.696, com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.

piciou uma atuação diferenciada do Estado brasileiro para atuar proativamente nas economias de territórios de baixa dinamização econômica e forte presença de agricultores familiares. O limite de aquisições é definido por decreto, de acordo com cada modalidade do programa, estabelecendo anualmente um valor máximo por unidade familiar ofertante.

Desde o início de sua operacionalização, a Conab exerceu papel fundamental, sobretudo por garantir a compra da produção e a determinação dos preços, ao adquirir os alimentos ou sinalizar o preço de referência. A grande vantagem para os agricultores familiares beneficiados é que, quando a Conab exerce o direito de compra, ela enfraquece o papel dos intermediários comerciais, conhecidos popularmente como “atravessadores”, no escoamento da produção.

Nesse caso, as ações de aquisição, distribuição e consumo são efetuadas ao mesmo tempo, e no âmbito do próprio município, favorecendo a formação de circuitos curtos de comercialização. Além disso, o programa facilitou o acesso a bens alimentícios diversificados nas instituições sociais cadastradas (escolas, creches, hospitais etc.), por meio dos convênios firmados entre o MDS, os estados e as prefeituras municipais (D’ÁVILA; SILVA, 2011).

Logo, diante das duas finalidades principais pelas quais foi estruturado o PAA – incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação adequada a pessoas em situação de vulnerabilidade –, existem dois tipos de beneficiários: i) os fornecedores, representados pelos agricultores familiares beneficiários da Lei nº 11.326/2006; e ii) os consumidores, que são as pessoas vulneráveis à insegurança alimentar atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição vinculados à administração pública, pessoas assistidas pela rede pública de ensino e de saúde, além de pessoas em estabelecimentos prisionais e em unidades de internação do sistema socioeducativo (SAMBUICHI et al., 2022).

Para alcançar esses objetivos, o desenho operacional do PAA se deu de forma diversificada, seja por suas diferentes modalidades de ação, por

suas fontes de recursos, ou, ainda, pelos agentes que o executam nos distintos *territórios de incidência* (SILVA, 2014a). Essa complexidade foi sendo elaborada ao longo dos anos em resposta a uma série de demandas por parte do público de interesse e de orientações estratégicas relacionadas à sua gestão institucional. O **Quadro 1**, adiante, mostra as modalidades do programa, em conformidade com o PPA 2020-2023.

Dentre essas modalidades, a principal refere-se à Compra com Doação Simultânea (CDS), tanto em termos de valores executados quanto em agricultores familiares inseridos. Ela conta com recursos do Ministério da Cidadania e é gerida por meio de parcerias desse ministério com a Conab – via termo de execução descentralizada (TED) –, ou com governos de estados e municípios – via celebração de termo de adesão (VALADARES et al., 2019).

O modo de acesso dos fornecedores ao PAA-CDS difere-se de acordo com o tipo de operador, conforme ilustrado na **Figura 4**. Nas compras realizadas pela Conab, o agricultor precisa estar vinculado a uma organização, como cooperativa ou associação. O governo federal, por meio do órgão responsável, repassa o recurso à Conab e, havendo a disponibilidade financeira, é realizada a divulgação para que as organizações de agricultores façam as suas propostas. Ao ser selecionada a proposta, os agricultores podem iniciar a produção, sendo que o pagamento é feito às organizações após a comprovação de entrega dos produtos nas entidades receptoras. As propostas são selecionadas segundo os critérios de priorização do programa, que incluem a presença agricultores de baixa renda, mulheres, produtores orgânicos e agroecológicos, povos e comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária.

Nessa perspectiva, além da garantia da segurança alimentar de um amplo contingente de pessoas em situação de vulnerabilidade, outro efeito esperado do programa é a geração de uma elevação na renda monetária dos seus beneficiários fornecedores, principalmente dos agricultores mais carentes, os quais constituem um de seus principais públicos prioritários. Esse efeito ocorre em função do aumento da produção viabilizada

Quadro 1. Modalidades atuais do PAA

Modalidade	Descrição	Operador	Tipo de acesso do agricultor	Fonte de recurso	Limite de compra (por AF/ano) (R\$)
Compra direta	Compra de produtos específicos com o objetivo de sustentação de preços	Conab	Individual ou em grupo (formal ou informal)	Ministério da Cidadania ou Mapa	8.000,00
Compra com Doação Simultânea (CDS)	Compra de alimentos para doação imediata às entidades	Conab, estados, DF e municípios	Individual ou em grupo (formal ou informal)	Ministério da Cidadania	6.500,00 ¹ ou 8.000,00 ²
Leite	Compra de leite para doação às pessoas em situação de insegurança alimentar; operada nos estados do Nordeste e municípios do Semiárido Mineiro	Governos estaduais	Individual ou em grupo (formal ou informal)	Ministério da Cidadania	9.500,00
Formação de estoque	Apoio financeiro à formação de estoques de alimentos para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público	Conab	Cooperativa e associação de agricultores familiares	Mapa	8.000,00
Compra institucional	Compra de produtos da agricultura familiar via chamada pública para atendimento de demandas do órgão comprador (consumo de alimentos, de sementes e de outros materiais)	Ente interessado	Cooperativa e associação de agricultores familiares	Ente interessado	20.000,00
Aquisição de sementes	Aquisição de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal; doação a beneficiários consumidores ou fornecedores.	Conab	Cooperativa e associação	Ministério da Cidadania	16.000,00

Fonte: Sambuichi et al. (2022)

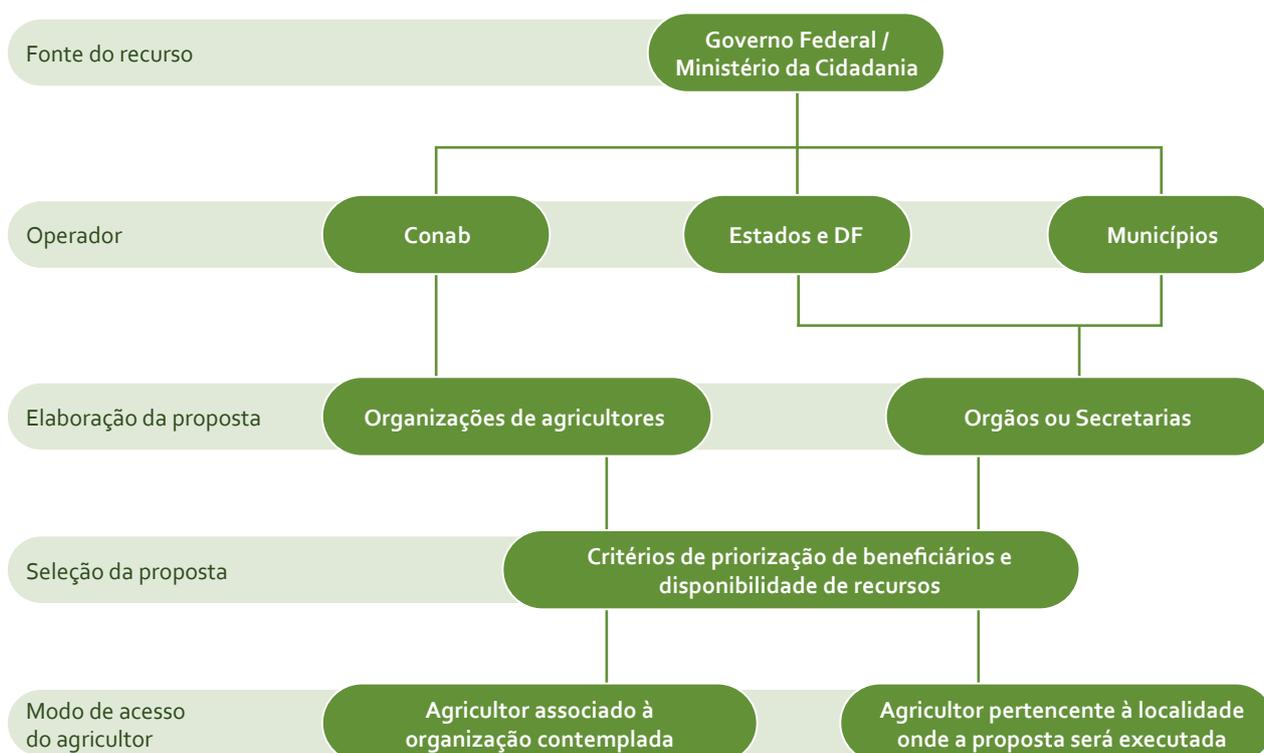


Figura 4. Modo de operação e acesso ao PAA – modalidade CDS.

Fonte: Sambuichi et al. (2022)

pela garantia de venda futura e pela maior disponibilidade de recursos para investimento no estabelecimento familiar. Essa garantia de escoamento dos produtos também atua como estímulo para o agricultor diversificar sua produção, introduzindo novas culturas na sua unidade produtiva (Sambuichi et al., 2022).

Com isso, entre as características principais do desenho do programa que contribuem para alcançar os resultados positivos, conforme observado por Sambuichi et al. (2022), destacam-se:

- i) **a reserva de mercado de compras públicas de alimentos para a agricultura familiar:** esta é a principal estratégia que caracteriza o modo de intervenção do PAA como um programa voltado à promoção da SAN, a qual baseia-se no pressuposto de que a falta de acesso a mercado adequado é um gargalo para o desenvolvimento desse tipo de produção;
- ii) **a dispensa de licitação e a simplificação dos requisitos burocráticos para a efetivação das aquisições:** esse é um aspecto importante para explicar os resultados obtidos pelo programa, visto que, anteriormente, havia muita dificuldade por parte dos agricultores familiares para acessar programas de compras públicas e políticas voltadas ao fomento agrícola, como as políticas de garantia de preços por exemplo;
- iii) **a aquisição e distribuição local de alimentos:** tal estratégia permite que o programa promova o desenvolvimento local e as cadeias curtas de abastecimento, contribuindo para a promoção da sustentabilidade do sistema agroalimentar como um todo; e
- iv) **a descentralização na elaboração e execução das propostas:** essa é uma característica peculiar do PAA que explica o seu sucesso em incentivar a agricultura familiar e promover a diversificação da produção nas mais diversas regiões do país, permitindo que possam ser feitos arranjos adaptados para atender a cada realidade específica.

4.2.1.2 Análise da trajetória de execução do PAA

Em seus primeiros oito anos de operacionalização (2003 a 2010), o PAA atendeu a mais de

700 mil famílias agricultoras, com um montante de investimento total superior a R\$ 2,2 bilhões, beneficiando, portanto, mais de 20 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar. Todos os estados do Brasil já haviam realizado contratos do PAA até esse período. Em 2010, foram 1.076 municípios atendidos, a maior parte deles no Nordeste (SILVA, 2014b).

A partir de 2011, nota-se algumas mudanças de trajetória, como mostra a **Tabela 12**. Até 2012, houve a manutenção expansão orçamentária verificada até então. Contudo, em 2013 ocorreu uma queda drástica nos recursos aplicados e, conseqüentemente, no total de agricultores familiares inseridos. Ao longo do período analisado (2011 a 2018), a redução em termos de valores aplicados (-76,9%) foi acompanhada também de maior pulverização dos gastos entre os municípios, visto que a diminuição do número de municípios beneficiados (queda de -36,1%) não ocorreu na mesma proporção que a redução dos recursos. Dessa forma, os municípios passaram a receber valores médios mais baixos, o que pode ter afetado o potencial do PAA de promover a dinamização das economias locais. Por sua vez, o fato de o programa ter continuado a operar em um número significativo de municípios demonstra que ele manteve sua capilaridade, o que indica seu forte enraizamento territorial.

São vários os fatores que podem explicar essa reversão de trajetória do PAA. Centraremos aqui em três. Uma primeira explicação refere-se ao fato de que ocorreu uma série de ajustes internos na Conab com vistas à redefinição do desenho institucional da política executada pelo antigo MDS (VALADARES et al., 2019; PERIN et al., 2021). As mudanças objetivavam aperfeiçoar e padronizar os controles administrativos do programa, simultaneamente à construção de um aparato legal e burocrático para respaldá-lo. A estrutura operacional para monitorá-lo e fiscalizá-lo foi montada em resposta aos desafios administrativos – dado que o programa vinha em constante crescimento –, muitas vezes colocados pelos próprios órgãos de controle.

Nesse sentido, a opção adotada foi por expandir as parcerias com os estados e municípios, a

Tabela 12. Valores, quantidades adquiridas e beneficiários do PAA (2011-2018)

Período	Valor aplicado (R\$ milhões)	Quantidades de produtos (mil ton.)	Agricultores beneficiados (milhares)	Municípios beneficiados	Entidades beneficiadas (milhares)	Consumidores atendidos (milhões)
2011	1.006,8	465,4	156,6	3429	25,0	12,7
2012	1.157,1	468,9	175,8	3630	23,4	12,8
2013	588,6	253,9	93,4	2635	17,7	8,5
2014	752,6	309,9	112,0	3065	14,2	9,4
2015	668,6	239,3	96,7	2665	11,2	11,0
2016	426,6	150,8	77,3	2428	11,3	10,7
2017	362,6	143,6	68,2	2456	10,3	9,1
2018	232,7	93,8	53,6	2192	11,1	6,5
Total	5.195,6	2.125,5	454,8	4610	65,1	80,8
Varição (%)	-76,9	-79,8	-65,8	-36,1	-55,6	-48,8

Fontes: Sambuichi et al. (2020).

Notas: Não inclui a modalidade compras institucionais.

Valores corrigidos para dezembro de 2018 pelo INPC.

fim de dar mais celeridade aos processos operacionais do PAA e fortalecer o pacto federativo. Para isso, o instrumento utilizado para estabelecer a parceria passou a ser o termo de adesão, conforme previsto na Lei nº 12.512/2011 e regulamentado no Decreto nº 7.775/2012. Por meio do termo de adesão, órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal (ou ainda por consórcios) passaram a ter maior facilidade para serem executores do programa, uma vez que não havia mais a necessidade de celebração de convênios. Pelo Decreto nº 7.775/2012 também foi criada a modalidade Compra Institucional do PAA, voltada a atender demandas de órgãos governamentais da administração direta e indireta nos estados e municípios, como restaurantes universitários, unidades prisionais e hospitais, abrindo a possibilidade de eles adquirirem produtos da agricultura familiar com dispensa de licitação.

Contudo, a esperada retomada do crescimento do programa após 2013, como se vê pelos dados, não ocorreu. A substituição dos convênios por termos de adesão, ao reduzir significativamente os trâmites burocráticos e a necessidade de controle das ações realizadas pelos entes federados, resultou em um redirecionamento estratégico do papel da Conab, enfraquecendo a sua participação nacional na execução do PAA. A título de exemplo, em 2012, ano em que o programa obteve seu melhor desempenho, a

Conab respondia por 70% do total de recursos aplicados, enquanto em 2018 essa participação girou em torno de apenas 30%. Essa reorientação, na prática, alterou sensivelmente a maneira como a política é operacionalizada, pois:

“No PAA Conab, as compras públicas são realizadas por meio de propostas de participação de cooperativas e associações da agricultura familiar, que os pequenos produtores constituem para viabilizar seu ingresso no programa, não apenas com vistas à ampliação da escala da produção, mas também com efeitos importantes sobre sua auto-organização e a estruturação produtiva dos agricultores. Tais propostas de participação são celebradas entre as cooperativas e associações e a Conab, em consonância com os TEDs. Por sua vez, nos PAAs estadual e municipal, as compras são realizadas por meio de prefeituras e governos estaduais, a partir da seleção de agricultores familiares individuais, que são pagos em cartão magnético diretamente pelo ministério, no caso das operações por intermédio dos termos de adesão (VALADARES et al., 2019, p. 391).

Ou seja, o novo desenho operacional do PAA, ao aprofundar o processo de descentralização federativa, transferiu para as unidades executoras subnacionais não apenas a responsabilidade por sua execução, mas também pelo planejamento, administração e fiscalização. Por seu turno, as

aquisições na modalidade PAA Compra Institucional realizadas por estados e municípios ficaram muito aquém da queda ocorrida das outras modalidades executadas pela Conab, conforme demonstra o **Gráfico 9**. Como resultado, as organizações representativas de agricultores familiares perderam protagonismo no processo decisório, enquanto as secretarias municipais e estaduais envolvidas assumiram papel central, inclusive com poder de frear o avanço do programa em suas respectivas jurisdições.

Paralelamente, a Polícia Federal deflagrou, em 2013, a Operação Agrofantasma no Paraná. Ela teve como objetivo investigar supostos crimes de desvios de verba pública e simulação de produção e entrega de alimentos cometidos por agentes públicos lotados na Conab e agricultores beneficiários do programa (e organizações beneficiárias). A operação policial, apesar de ter ocorrido em localidades pontuais, provocou danos na imagem dos envolvidos e do próprio PAA em âmbito nacional, com a desarticulação de organizações de beneficiários fornecedores e o desabastecimento de diversas entidades da rede socioassistencial receptora dos alimentos. Vale ressaltar que, no desfecho da operação, foi comprovado que os agentes envolvidos não agiram de má-fé e identificou-se que as suspeitas de irregularidades eram, na verdade, estratégias organizativas lícitas para o cumprimento dos contratos (TRICHES; GRISA, 2015).

Outro fator relevante, a despeito da relativa desburocratização no âmbito da gestão pública, refere-se ao endurecimento de normas sanitárias para a comercialização de produtos processados, o que resultou em mais dificuldades para os agricultores acessarem o programa. Isso se deveu a mudanças observadas nos critérios para aquisição dos alimentos, segundo os quais, os produtos processados deveriam apresentar registros de controle sanitário e qualidade expedidos pelos órgãos responsáveis, o que evidencia o desafio da descentralização da inspeção sanitária no Brasil (PERIN et al., 2021).

Como consequência desse conjunto de fatores, a queda abrupta na execução do programa em 2013 comprometeu as conquistas alcançadas pelo PAA até então, tais como: a promoção das organizações formais de agricultores familiares (cooperativas e associações), o incentivo à estruturação das cadeias produtivas, o aumento da produção, da diversificação, bem como toda a formação de redes no nível local entre produtores, entidades e o poder público (VALADARES; SOUZA, 2015)⁷. O PAA não mais alcançou os níveis anteriores, ainda que tenha registrado alguma recuperação em 2014. A situação se agravou com a crise econômica e política do Brasil a partir de 2015, em especial no contex-

⁷ Para mais detalhes sobre as alterações normativas no PAA nesse período, ver Perin et al. (2021).

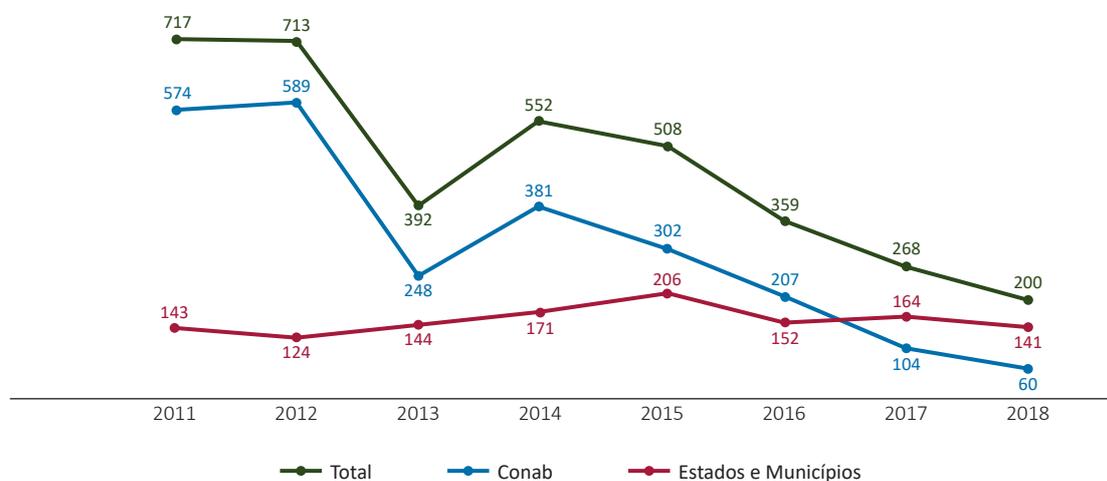


Gráfico 9. Montantes de recursos investidos pelo governo federal em compras do PAA na modalidade CDS, no total e operados pela Conab: estados e municípios (2011-2018) (em R\$ milhões)

Fonte: Perin et al. (2021).

to de mudança de agenda nas políticas públicas no país após 2016, sob uma estratégia política de austeridade fiscal que refletiu no enfraquecimento de diversas ações do governo federal.

Para sintetizar essa discussão, o **Gráfico 10** permite visualizar as trajetórias de evolução dos recursos orçamentários no PAA a nível nacional e por região. Nele, é possível observar três períodos distintos de execução do programa, de acordo com Perin et al. (2021): i) aumento incisivo da sua origem em 2003 até 2008; ii) crescimento mais gradativo entre 2008 e 2010, com leve redução em 2011 e novo aumento em 2012; e iii) expressiva queda ocorrida em 2013, com reação em 2014, mas nova tendência de queda nos anos seguintes. Conforme já mostrado anteriormente, a evolução da quantidade de beneficiários fornecedores e de alimentos adquiridos apresentou tendência semelhante à observada para os montantes de recursos aplicados no programa: redução acentuada em 2013, pequena recuperação em 2014 e tendência de decréscimo nos anos seguintes.

Quanto à variação regional, nota-se que a região Nordeste foi aquela que recebeu o maior volume de recursos em todos os anos, o que está em consonância com os objetivos de fortalecer prioritariamente agricultores familiares em maior situação de vulnerabilidade e maior dificuldade de acesso a mercados tradicionais de produtos agrícolas. Logo, o enfraquecimento do PAA na agenda federal representou um duro golpe nos agricultores familiares nordestinos, ainda mais considerando-se o contexto de seca extrema que assolava grande parte da região justamente nesse período (2012 a 2017). Ressalta-se, nesse ponto, as expressivas reduções ocorridas também em relação à modalidade do PAA Leite, tanto em termos de recursos aplicados (-65% no período) quanto no número de fornecedores (chegou a 28,3 mil em 2012, caindo para pouco mais de 10 mil em 2018, com baixa em torno de 60% no período). Como o programa atendia exclusivamente agricultores familiares da região do semiárido, sua redução também afetou fortemente os agricultores familiares nordestinos.

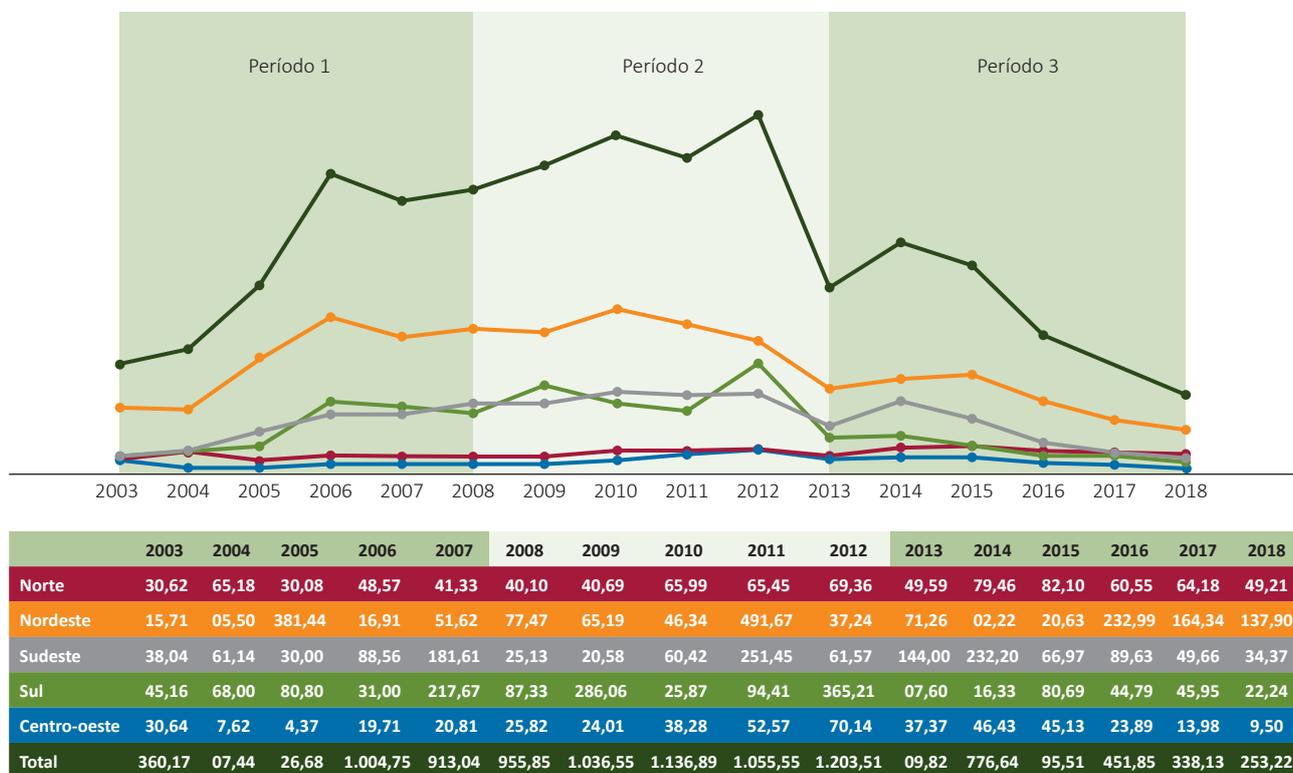


Gráfico 10. Recursos investidos pelo governo federal em compras do PAA, em todas as modalidades: Brasil e grandes regiões (em R\$ milhões).

Fonte: Perin et al. (2021).

Portanto, a discussão empreendida nesta seção permite levantar pelo menos duas conclusões robustas sobre a trajetória recente de execução do PAA: primeiramente, ficou evidente que o programa perdeu espaço na agenda governamental por uma série de fatores observados a partir de 2013 e “sacramentados” a partir de 2016. Essa queda foi sensivelmente mais reversa para os agricultores familiares dos estados da região Nordeste, relativamente os mais beneficiados desde sua criação, com o agravante dessa reversão ter ocorrido paralelamente a uma seca que afetou gravemente a atividade desses produtores.

Em segundo lugar, a retração operacional da Conab e, em particular, da modalidade Compra para Doação Simultânea, implicou mudança significativa nos rumos do programa. Essa modalidade atendia produtores menos estruturados (sobretudo na região Nordeste, como já ressaltado), para os quais a garantia da compra pública da produção funciona como indutor de organização da atividade produtiva. Por sua vez, a modalidade de Compras Institucionais – PAA municipal e estadual – envolve regras diferentes de participação que, em se tornando predominantes, alteram a sistemática do programa. Isso pois, no modelo executado por municípios e estados, os produtores podem participar individualmente, entregando sua produção em um centro de distribuição local e recebendo pagamento direto por meio de cartão bancário. Em que pese essa medida possa ter algum efeito positivo em permitir o alcance de agricultores familiares “isolados”, isto é, não organizados em cooperativas, sobretudo em municípios pequenos e afastados das capitais, ela acarreta a perda de protagonismo das organizações coletivas e representativas dos agricultores familiares no processo decisório, na execução e no controle de suas etapas.

4.2.2 O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

4.2.2.1 Aspectos institucionais e programáticos do PNAE

A alimentação escolar é tema de governo na agenda federal desde a década de 1950, ten-

do como marco constitutivo o Decreto nº 37.106/1955, quando o presidente à época, Café Filho, instituiu a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). A partir de então, houve uma série de mudanças institucionais, até chegar ao modelo atual do PNAE, regido pela Lei nº 11.947/2009 (SILVA, 2019). Seu objetivo principal é contribuir para o desenvolvimento psicossocial da aprendizagem escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis na rede pública de educação básica (escolas públicas, filantrópicas ou entidades comunitárias), por meio de ações de educação alimentar e do fornecimento de refeições que atendam às necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo.

Atualmente, o PNAE é considerado um dos maiores programas nutricionais do mundo, ao servir, em média, mais de 40 milhões de refeições por dia nos períodos letivos em toda a rede pública de educação básica brasileira.

O conteúdo regulatório atual do PNAE prevê a execução descentralizada entre os entes federativos nacionais, para o atendimento de todos os alunos da rede pública de ensino básico. Também se busca ampliar a quantidade de fornecedores de produtos alimentícios, sobretudo no âmbito local, com priorização da agricultura familiar. Tal modelo é resultado de amplo debate em torno da alimentação escolar e de sua relação com os princípios de segurança alimentar e nutricional, protagonizado, entre outros atores e instâncias, pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea)⁸.

Em seu desenho operacional, o PNAE é coordenado nacionalmente pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal ligada ao Ministério da Educação (MEC), responsável pelo repasse financeiro

⁸ Um dos frutos desse debate são as diretrizes estabelecidas no artigo 2º da lei, as quais consistem em: i) emprego da alimentação adequada e saudável, vinculada ao consumo de alimentos variados e seguros, respeitando culturas e hábitos alimentares saudáveis; ii) adoção da educação alimentar e nutricional no processo de aprendizagem; iii) universalidade no atendimento aos alunos da rede pública de ensino; iv) controle social exercido pela comunidade; v) desenvolvimento sustentável mediante a aquisição de alimentos locais, produzidos pela agricultura familiar; e iv) direito à alimentação escolar respeitando critérios de equidade entre os beneficiários.

às Entidades Executoras (EEx), que correspondem às secretarias estaduais e municipais de educação. O montante repassado a cada EEx é calculado a partir do número de estudantes matriculados, que é informado mediante o Censo Escolar realizado anualmente. Os valores de referência variam de acordo com a categoria do público beneficiário, com as etapas e com as modalidades da educação básica⁹.

Entre as inovações recentes no marco legal do PNAE, uma das principais refere-se à regra de gasto de uma parcela mínima de 30% dos recursos financeiros repassados às EEx para a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar. A fim de viabilizar o atendimento dessa regra, as EEx podem lançar chamadas públicas – instrumento facilitado de compras públicas que substitui o processo licitatório tradicional – exclusivas para aquisição desses gêneros alimentícios para as escolas, facilitando seu ingresso no programa, dadas as dificuldades em suprir os requisitos exigidos em um processo licitatório tradicional. Os agricultores familiares podem apresentar suas propostas sob três formas: individualmente, mediante apresentação da DAP; em grupos informais de agricultores detentores de DAP; e em grupos formais (cooperativas e associações), por meio de organizações produtivas detentoras de DAP Pessoa Jurídica.

As chamadas públicas devem obedecer a dois critérios de priorização. O primeiro é territorial, mediante o qual são priorizadas as propostas de produtores locais, com DAP vinculada ao município, e, em seguida, aquelas do nível territorial imediatamente superior (da microrregião, da mesorregião, do estado e do país, nessa ordem). O segundo critério ocorre em cada nível territorial, sendo priorizados, nessa ordem:

⁹ As transferências financeiras são realizadas em dez parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos ao ano. O montante de recursos destinados a cada entidade EEx será o resultado da soma dos valores a serem repassados para cada aluno atendido, cujos valores de referência por modalidade de ensino, conforme última atualização até a elaboração deste estudo, são: Creche: R\$ 1,07; Pré-escola: R\$ 0,53; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36; Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; Ensino integral: R\$ 1,07; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53 (FNDE, 2018).

assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais indígenas e quilombolas; fornecedores de alimentos orgânicos ou agroecológicos; grupos formais sobre os informais, estes sobre os fornecedores individuais e estes sobre as centrais de cooperativas. O valor máximo que cada agricultor pode comercializar mudou ao longo dos anos, sendo atualmente equivalente a R\$ 40.000,00 anuais, não havendo regra, por sua vez, para entrega mínima.

O PNAE guarda uma especificidade em relação a outros programas que se utilizam de compras públicas de produtos da agricultura familiar, em especial o PAA, no que diz respeito à maior previsibilidade e regularidade na demanda por gêneros alimentícios. Ele precisa atender continuamente ao ciclo educacional em todo o país, o que potencializa sua capacidade de geração de renda dos agricultores familiares contemplados nas chamadas públicas, ao representar um canal seguro de comercialização e reduzir o risco de investimentos feitos nas propriedades. Ademais, como ele é normatizado na forma de transferência condicionada da União, com regras fixas para o cálculo de valor dos repasses, ele não está sujeito a cortes e contingenciamentos orçamentários, como ocorreu com o PAA após 2012.

Há ainda o favorecimento do desenvolvimento local (*spillovers* positivos), à medida em que gera nova injeção monetária na dinâmica econômica por meio dos agricultores atendidos, conforme relata ampla literatura internacional sobre compras públicas de alimentos (DRAKE; WOOLNOUGH., 2016; SUMBERG; SABATES-WHEELER, 2011; VALENCIA; WITTMAN; BLESCH, 2019).

No entanto, como ressaltou Silva (2022), a inclusão dos agricultores familiares nesse mercado não tem sido uma tarefa trivial, seja em função da densidade regulatória que o caracteriza, de modo que a introdução de uma regra torna sua rotina operacional ainda mais complexa, seja pela quantidade de interesses em jogo, sobretudo quando se leva em conta o volume considerável de recursos orçamentários anuais repassados aos entes federativos (em torno de R\$ 4 bilhões ao ano). Mesmo assim, os dados

demonstram evolução no grau de participação da agricultura familiar nas compras do PNAE, conforme demonstra o **Gráfico 11**. O percentual de compra de produtos desse segmento passou de 4,9% em 2010, primeiro ano de vigência da regra, para 37,3% em 2019, superando em termos agregados a cota mínima estabelecida pela Lei nº 11.947/2009. Como há um limite de valores comercializados por unidade de produção familiar, a elevação dessa participação no total orçamentário do PNAE implica aumento da quantidade de agricultores beneficiados.

Por sua vez, essa evolução no nível de compra não tem ocorrido uniformemente entre as EExs. Alguns estados e municípios têm encontrado desafios para aumentarem o seu percentual de aquisição da agricultura familiar. De acordo com a literatura, esses desafios estão associados tanto no lado da oferta (dificuldades dos agricultores para o fornecimento regular e adequação dos produtos) quanto da demanda (falta de preparo e desconhecimento por parte dos gestores de seu papel no processo, falta de empenho das prefeituras na elaboração e divulgação das chamadas públicas) (ALVES et al., 2021).

4.2.2.2 Análise da trajetória de execução do PNAE

Em média, o cumprimento da nova regra de compra do PNAE foi gradativo ao longo dos anos. Ou seja, como afirmou Silva (2022), a regra funcionou, na prática, muito mais como um ponto de chegada do que como ponto de partida. Nota-se pelo **Gráfico 12** que a média nacional apresentou tendência de crescimento até finalmente ultrapassar o patamar mínimo de 30% pela primeira vez em 2018. Entre os níveis subnacionais, a média dos municípios manteve-se acima da média dos estados em todo o período. Outro fator relevante é que, do total de repasses financeiros para execução do PNAE, as secretarias municipais recebem em torno de 70%, e o restante seguiu para as secretarias estaduais.

Além da variação ao longo dos anos, há grande heterogeneidade no desempenho das unidades federativas no interior de cada nível. No caso dos municípios, o **Gráfico 13** ajuda a compreender um pouco essa diversidade. Eles foram classificados em cada ano de acordo com o percentual de compra da agricultura familiar alcançado,

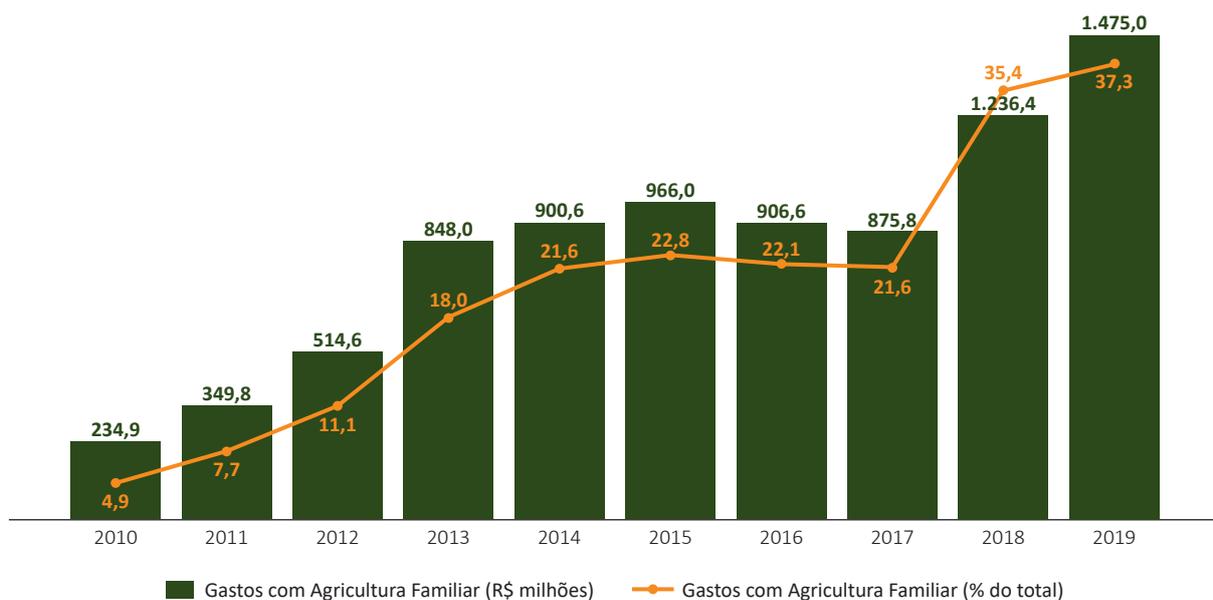


Gráfico 11. Valores comercializados pelo PNAE diretamente com agricultores familiares e percentual em relação ao total orçamentário em cada ano (2010-2019 – valores correntes).

Fonte: FNDE – Dados abertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).

Elaboração própria.

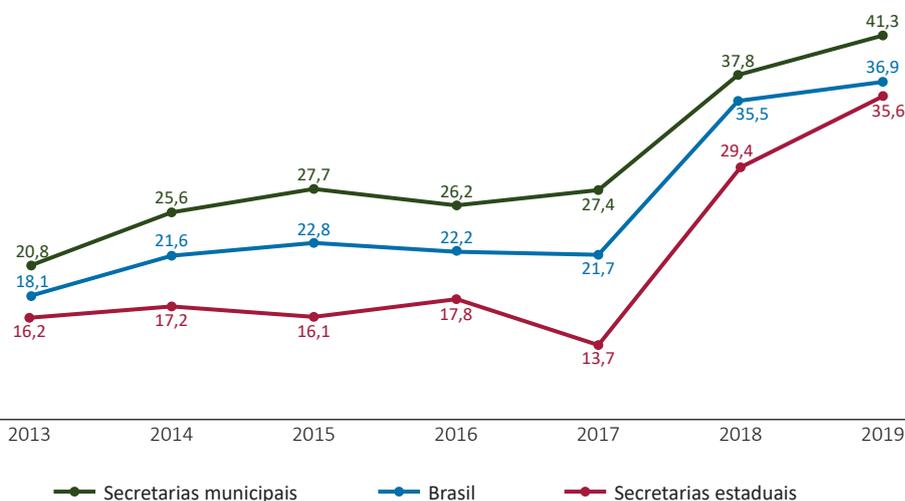


Gráfico 12. Nível de compra de produtos da agricultura familiar com repasses financeiros do PNAE: Brasil, Secretarias Estaduais e Secretarias Municipais (2013-2019) (em %).

Fonte: FNDE – Dados abertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).

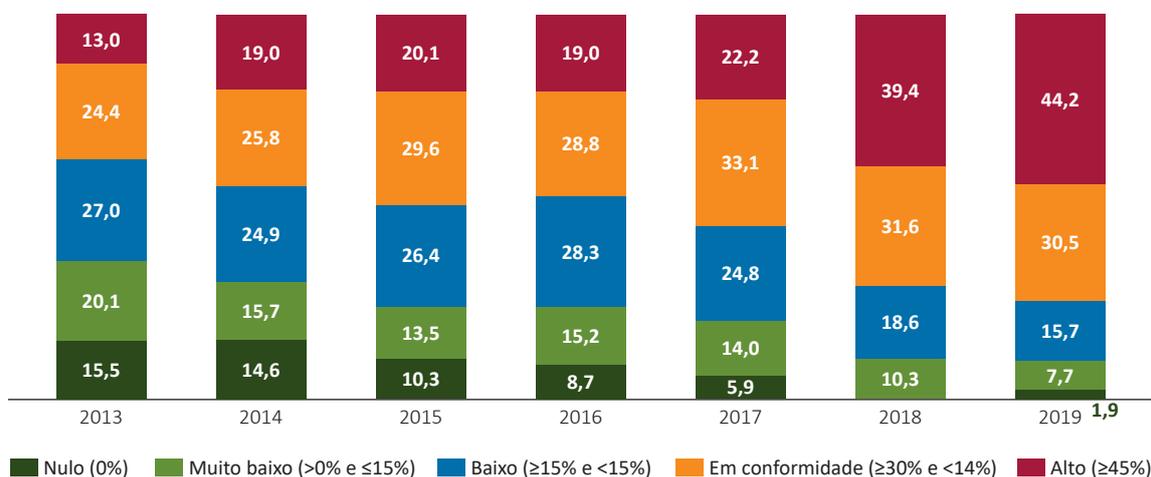


Gráfico 13. Média anual do desempenho dos municípios por nível de compra de produtos da agricultura familiar com repasses financeiros do PNAE: Brasil (2013-2019) (em %).

Fonte: FNDE – Dados abertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).

variando entre aqueles sem nenhuma compra (0%) até desempenho alto (acima de 45%). É possível perceber que a porção de municípios que superaram o mínimo de 30% (em conformi-

dade e alto) foi crescente na série, chegando a 74,7% do total em 2019, enquanto aqueles que não efetuaram compras foi diminuindo, até praticamente não haver mais registros.

Em sequência, o **Gráfico 14** mostra a divisão da média geral dos municípios por região e para o país como um todo a partir da soma dos repasses e valores gastos com agricultura familiar em toda a série analisada (2013 a 2019). Nota-se que a região Sul apresentou desempenho mais destacado: 87% dos municípios superaram o mínimo exigido por lei, enquanto que, nacionalmente, esse total correspondeu a 59%. Por sua vez, as regiões Centro-Oeste (42,9%) e Norte (36,5%) foram aquelas com os menores percentuais de municípios que cumpriram essa exigência legal no acumulado do período 2013/2019. Já a região Nordeste apresentou proporções bem similares ao desempenho nacional, com 58,2% de municípios que superaram, na média, o mínimo exigido. Logo, é possível perceber que ainda há muito espaço de crescimento nos municípios da região para esse mercado de compras públicas da agricultura familiar, que pode ser mobilizado como elemento estruturante da produção e dinamização das economias locais.

Complementando as informações anteriores, a **Tabela 13**, a seguir, demonstra a evolução anual do percentual de compras da agricultura no total dispendido pelo PNAE no Brasil e por região. No caso específico do Nordeste, há um acompanhamento bem próximo às médias anuais nacionais, com destacada evolução de

15,5% em 2013 para 35,5% em 2019, fechando o agregado da série em 24,4%. Por sua vez, a **Tabela 14**, adiante, desmembra as médias de execução entre as secretarias estaduais e municipais, responsáveis pelo PNAE em suas respectivas jurisdições, para o Brasil como um todo e para o Nordeste. Observa-se que, assim como a nível nacional, na região Nordeste as secretarias estaduais apresentam tendência no percentual de compra de produtos da agricultura familiar inferior à média das secretarias municipais.

Abrindo as informações para a região Nordeste, o **Gráfico 15**, a seguir, ilustra o desempenho percentual com as médias gerais de cada estado e do conjunto de seus respectivos municípios, permitindo comparar o desempenho entre eles. O único estado que fechou a série atingindo o mínimo exigido foi Paraíba, com 30,4%. Paraíba também obteve a maior média no agregado dos municípios (28,3%), enquanto Rio Grande do Norte deteve a secretaria estadual com maior percentual de compras (39,6%). Os destaques negativos ficaram por conta do estado de Alagoas (apenas 1,7% no agregado do período) e o conjunto dos municípios do Piauí (21,6%).

Por fim, o **Gráfico 16** demonstra a participação relativa da agricultura familiar por grupo de ali-

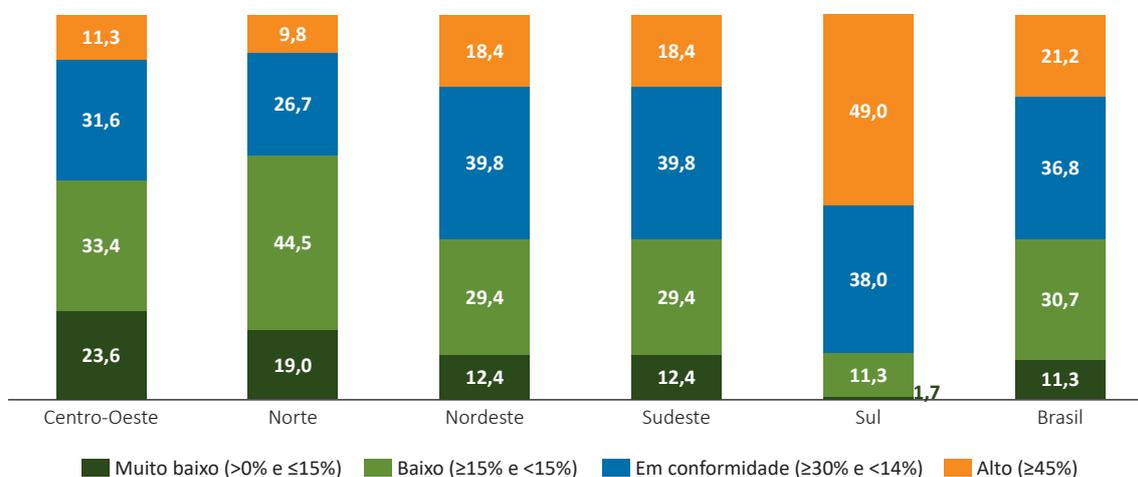


Gráfico 14. Média total do desempenho dos municípios por nível de compra de produtos da agricultura familiar com repasses financeiros do PNAE: regiões e Brasil (2013-2019) (em %).

Fonte: FNDE – Dados abertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).

Tabela 13. Média do desempenho anual por nível de compra de produtos da agricultura familiar com repasses financeiros do PNAE: Brasil e Grandes Regiões (2013-2019) (em %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média do período
Nordeste	15,5	18,2	19,8	22,1	21,6	33,8	35,5	24,4
Sudeste	24,0	36,7	36,7	29,8	34,7	43,4	41,2	34,4
Sul	31,1	37,1	32,4	29,0	28,2	39,2	36,4	33,1
Norte	20,4	23,9	22,0	25,9	29,4	35,8	49,3	30,3
Centro-Oeste	31,2	20,0	19,3	20,8	23,0	31,4	30,4	25,1
Brasil	18,0	21,6	22,8	22,1	21,6	35,4	37,3	26,1

Fonte: FNDE – Dados abertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).

Tabela 14. Média do desempenho total por nível de compra de produtos da agricultura familiar com repasses financeiros do PNAE: Brasil e Nordeste (2013-2019) (em %)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média do período
Brasil	Municípios	18,9	23,5	25,7	23,8	25,1	37,7	38	27,6
	Estados	16,2	17,2	16,1	17,8	13,7	29,4	35,6	22,5
Nordeste	Municípios	17,3	20,5	22,1	23,4	23,7	36,5	38,3	26,2
	Estados	11,1	11,1	13,1	16,9	15,2	25,4	31,1	19,5

Fonte: FNDE – Dados abertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).

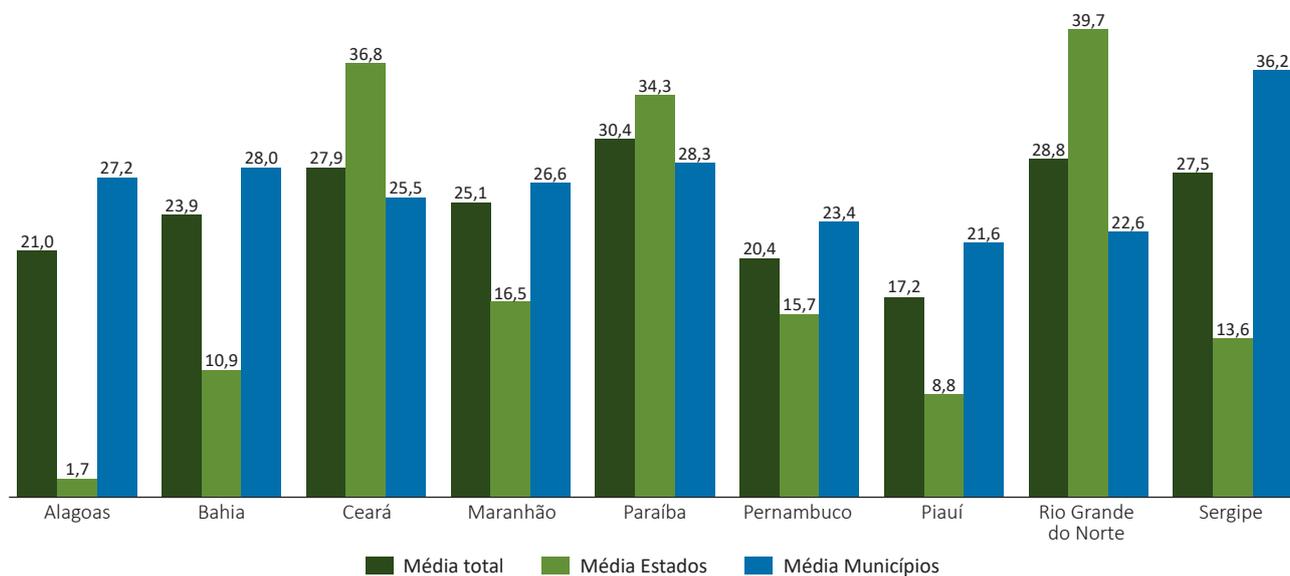
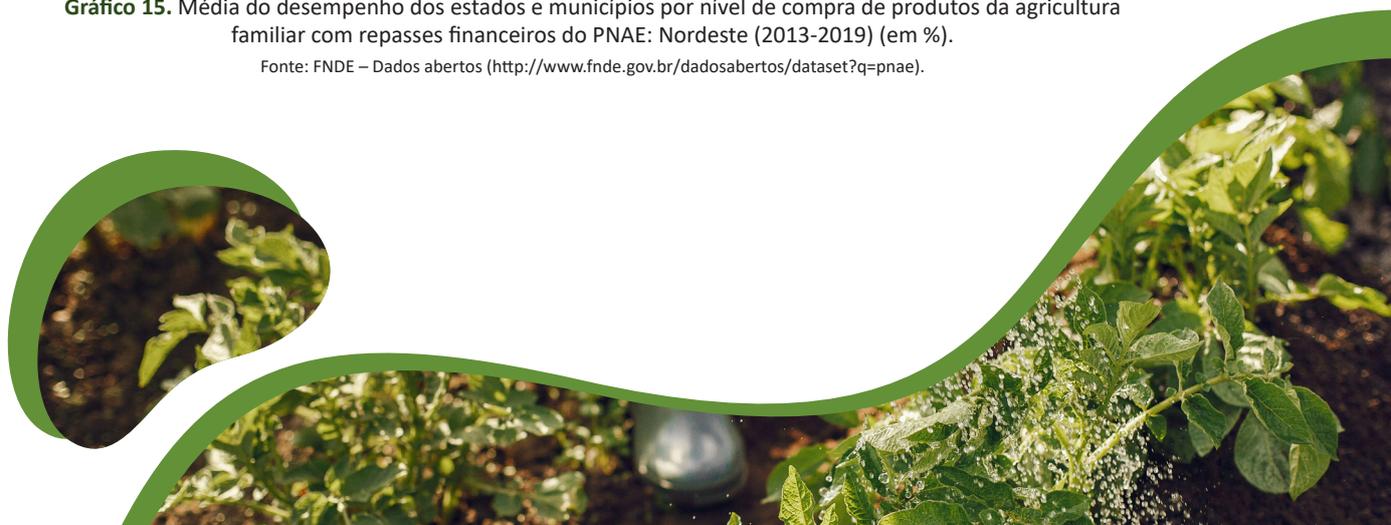


Gráfico 15. Média do desempenho dos estados e municípios por nível de compra de produtos da agricultura familiar com repasses financeiros do PNAE: Nordeste (2013-2019) (em %).

Fonte: FNDE – Dados abertos (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?q=pnae>).



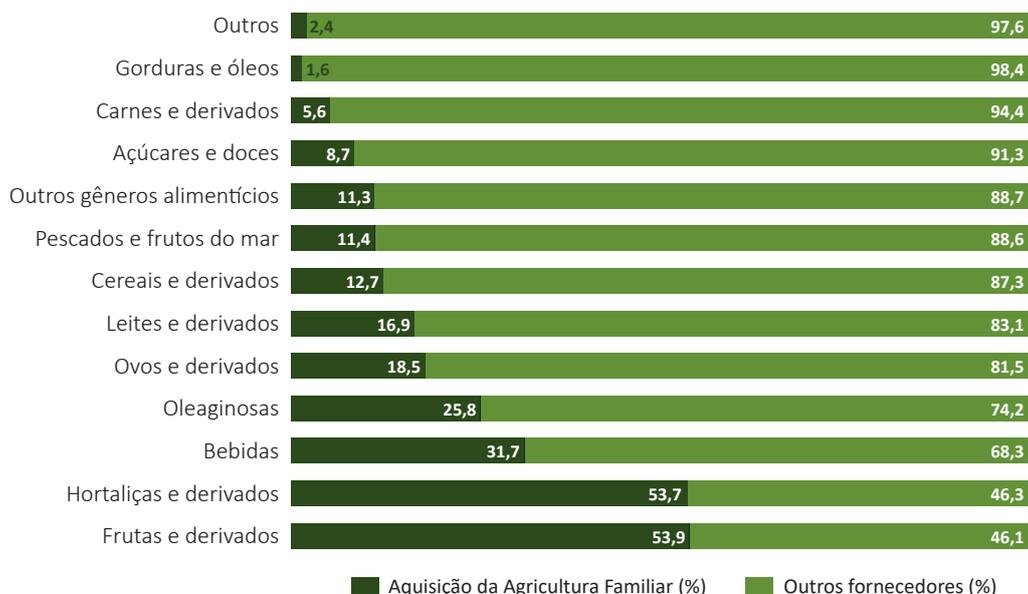


Gráfico 16. Participação dos fornecedores nos gastos com diferentes grupos de alimentos: Brasil (2017) (em %).

Fonte: Microdados de tabulações especiais disponibilizados pela FNDE.

mentos adquiridos pelo PNAE a nível nacional, para o ano de 2017¹⁰. Como se pode observar, há maior participação nos alimentos dos grupos de frutas e hortaliças, justamente aqueles preconizados pelo FNDE a serem ofertados no mínimo em de três porções semanais. No caso dos grupos que exigem maior grau de processamento e industrialização, e conseqüentemente possuem maior valor agregado, a participação da agricultura familiar é inferior, sobretudo em alimentos de origem animal, dadas as exigências sanitárias para a regularização das agroindústrias. Logo, esses dados auxiliam não apenas as cadeias produtivas nas quais pode haver avanço na participação dos agricultores familiares, mas também direcionam possíveis ações de apoio às organizações econômicas desses agricultores e a necessidade de adaptação das chamadas públicas às condições dos produtores locais.

Portanto, a partir das tabulações gerais aqui apresentadas, pode-se considerar que, quanto ao percentual mínimo de compras da agricultura familiar expresso pelo artigo 14 da Lei nº 11.947/2009, houve uma evolução positiva dos

indicadores desde o início de sua vigência, o que denota o esforço de adequação dos gestores locais. Os valores destinados à aquisição desses produtos cresceram ano após ano, compensando a queda observada na execução do PAA. Porém, esses indicadores ainda apresentam grande variabilidade entre as unidades federativas, ao responderem de maneira distinta a fatores das mais diversas naturezas (institucional, socioeconômica, demográfica, espacial etc.), o que exige a formação de arranjos institucionais específicos aos contextos de execução para potencializar esses resultados.

4.3 Seguro agrícola para estabelecimentos rurais familiares: o Programa Garantia-Safra – PGS

4.3.1 Aspectos institucionais e programáticos do PGS

O PGS, instituído pelo governo federal em 2002 (Lei nº 10.420), veio suprir uma lacuna que existia nas políticas de crédito rural no país referentes à disponibilização de um sistema de seguro rural acessível a agricultores familiares mais pobres, em especial aqueles sistematicamente sujeitos aos riscos de perda de safra por problemas climáticos, como as estiagens prolongadas típicas da região nordestina.

¹⁰ O ano de 2017 foi usado por ser o mais recente com dados de produtos adquiridos disponibilizados pelo FNDE. Como nos anos posteriores houve crescimento da participação da agricultura no total de compras do PNAE, é certo que os percentuais médios observados tenham se elevado entre os grupos de alimentos considerados.

Em sua origem, foi criado o fundo e o benefício Seguro-Safra, destinado a agricultores familiares da região Nordeste, do semiárido mineiro (mesorregiões norte de Minas Gerais, Vale do Mucuri e Vale do Jequitinhonha) e da mesorregião norte do estado do Espírito Santo. Inicialmente, ele atenderia a agricultores domiciliados em municípios que tivessem declarado estado de calamidade ou situação de emergência, em decorrência do fenômeno da estiagem, em ato reconhecido pelo governo federal. O seguro tinha o objetivo de garantir-lhes uma renda mínima de sobrevivência que atenuasse os efeitos da perda da produção agrícola em virtude da seca. A Lei nº 10.700/2003 deu o nome de Garantia-Safra ao fundo e ao benefício do programa, além de aprofundar a regulamentação de seu funcionamento. Desde então, uma série de outras normativas se sucederam, visando aperfeiçoar seu potencial de proteção e sua cobertura social (VALADARES; ALVES; SILVA, 2022).

O público do programa corresponde justamente ao segmento mais pauperizado da agricultura familiar: responsáveis por pequenas unidades de produção (até 10 hectares de terra) e de baixa renda (até 1,5 salário mínimo de renda familiar mensal), equiparáveis ao grupo B do Pronaf. Eles também não podem praticar cultura irrigada, bem como devem aderir ao PGS antes do início do plantio, informando a área a ser plantada com as culturas cobertas pelo programa.

A adesão do agricultor familiar ao PGS se dá por meio de inscrição e pagamento de uma contribuição, que vai compor o Fundo Garantia-Safra. Além da contribuição individual dos produtores, a composição do Fundo conta com aportes anuais de estados e municípios aderidos, complementado com recursos da União e com o resultado da aplicação financeira dos seus recursos. O mecanismo de operacionalização do PGS se dá, portanto, a cada ano agrícola, por meio da adesão de estados, municípios e agricultores (ALVES, 2009).

Sua implementação se dá no segundo semestre do primeiro exercício do ano agrícola: A União, por intermédio do Ministério da Agricultura, Pe-

cuária e Abastecimento (MAPA), convida os estados a efetivarem a adesão. Em seguida, o Comitê Gestor do programa estabelece, de acordo com o orçamento do Fundo Garantia-Safra, o número de cotas para os agricultores familiares em cada estado, distribuindo-as segundo o tamanho do público destinatário do benefício, cujo parâmetro é o montante de adesões nos anos anteriores. Na etapa subsequente, os estados repetem o processo com seus municípios, de modo a priorizar aqueles com histórico de estiagens recorrentes. Finda a fase de distribuição das cotas municipais, tem início a adesão dos agricultores em cada município, ainda antes do período do plantio. O número de cotas é previamente definido a partir do orçamento da União previsto para o PGS¹¹.

Os agricultores familiares selecionados são chamados a aderirem ao programa mediante o pagamento de uma contribuição¹². É este pagamento que gera o direito à indenização por quebra de safra e que permite calcular os aportes dos demais entes federados, a partir do município, cuja contribuição é estimada “de acordo com o número de agricultores aderidos em sua jurisdição” (ALVES, 2009, p. 287).

Uma vez que funciona sob a lógica do seguro, o PGS estabeleceu um parâmetro de ocorrência do risco coberto – a seca – a partir do histórico de incidências de estiagens no Nordeste. Como os anos de grandes secas na região correspondem a 30% dos anos dos últimos três séculos, o risco de ocorrência de perdas de safra em virtude desse fenômeno climático ficou estabelecido, para fins de funcionamento do programa, em 30%, e este parâmetro passou a determinar o valor do prêmio a ser pago pela adesão ao seguro. Os aportes financeiros ao Fundo Garantia-Safra, relativamente a cada participante, foram

11 Se, a título de hipótese, o orçamento for de R\$ 100 milhões, o número de cotas a serem ofertadas resulta da divisão deste valor pelo montante que cabe à União aportar ao programa: como, pela regra atual, a União deve responder por até 40% do valor do benefício definido pelo comitê gestor do PGS, que é de R\$ 850,00, então, o total de cotas a ser distribuído será de 294.117, isto é, o resultado da divisão de R\$ 100 milhões por R\$ 340,00 (40% de R\$ 850,00).

12 Sobre os critérios de definição e seleção de beneficiários do PGS, consultar em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-beneficio-garantia-safra>

revisados e escalonados pela Lei 12.766/2012, e atualmente contam com os seguintes critérios:

- 1) **Agricultor:** 2% do valor da previsão do benefício anual;
- 2) **Município:** 6% do valor da previsão de benefícios anuais para o Município, conforme acordado entre o Estado e o Município;
- 3) **Estado:** adicionada às contribuições do agricultor e do Município, deverá ser em montante suficiente para complementar a contribuição de 20% do valor da previsão dos benefícios anuais, para o Estado;
- 4) **União:** no mínimo, recursos equivalentes a 40%, da previsão anual dos benefícios totais.

A última fase da implementação do PGS refere-se ao pagamento do benefício. Tal etapa passa pela constatação da ocorrência de seca ou do excesso de chuvas e, em seguida, do tamanho da perda de safra causada por esses fenômenos climáticos. Para tanto, os municípios coletam informações de plantio e colheita em uma amostra local dos agricultores aderidos ao programa e, contrapondo a expectativa de produção ao resultado colhido, estimam se a perda da safra – no conjunto do município, e não individualmente – ultrapassou 50%. Em caso positivo, os agricultores aderidos no município poderão receber o benefício.

Portanto, o PGS opera segundo uma lógica solidária vertical – que abrange as três esferas da Federação – e horizontal, que se realiza entre estados, entre municípios e entre agricultores. Como as contribuições vão integrar o Fundo, os recursos poderão financiar indenizações em qualquer município onde tenha ocorrido a perda. Isso significa que, ao efetuarem seus aportes, estados, municípios e agricultores que não sofreram quebra de safra contribuem para indenizar agricultores de municípios e estados cuja produção foi prejudicada por fatores climáticos. Porém, como a participação dos beneficiários é pequena no financiamento dos benefícios, essa lógica faz do PGS um programa atípico, na medida em que se configura como um seguro de renda vinculado à produção agrícola, cujo prêmio altamente subsidiado pelo Estado (ALVES, 2009). Ou seja, na prática o PGS funciona como uma política solidária de proteção da produção agrícola em favor de agricultores familiares

pauperizados que não teriam como obter, via mercado, proteção contra os riscos a que suas atividades estão expostas.

4.3.2 Análise da trajetória de execução do PGS

Para que os agricultores possam receber o benefício, é necessário que o município solicite ao órgão gestor a vistoria das lavouras dos agricultores aderidos¹³. O valor atual do benefício é de R\$ 850,00 por unidade de produção segurada, pagos em 5 parcelas mensais de R\$ 170,00. Contudo, esse valor encontra-se congelado desde o Plano Safra 2013/2014, ou seja, 42% inferior, em termos reais, ao praticado na safra 2002-2003¹⁴. A partir de janeiro de 2021, para atenuar os prejuízos causados pela pandemia, o MAPA autorizou o pagamento de uma cota única do benefício, no valor integral de R\$ 850,00. A **Tabela 15** fornece as informações de como a composição do Fundo Garantia-Safra e o valor dos benefícios foram modificados ao longo dos anos.

O orçamento é todo utilizado para financiar os benefícios, no valor definido pelo comitê gestor. Em caso de evento drástico, um valor adicional pode ser aportado pela União por meio de suplementação orçamentária. A dotação orçamentária da União para o aporte financeiro ao Fundo Garantia-Safra é o que referencia a decisão pelo valor do benefício e a quantidade de cotas de adesões a serem oferecidas aos estados.

A **Tabela 16**, adiante, mostra os valores orçamentários “autorizados” para a ação orçamentária “Contribuição da União para o Fundo

13 A verificação de perdas cumpre quatro procedimentos de análise: i) informações dos laudos amostrais obtidas de visitas *in loco*; ii) penalização hídrica com informações edafoclimáticas calculadas pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INMET); iii) cálculo do Índice de Suprimento de Água para o Crescimento Vegetal do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (ISACV/CEMADEN); e iv) pesquisa do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (LSPA/IBGE). O “sinistro” é confirmado quando pelo menos um dos quatro procedimentos indicar perda igual ou superior a 50% e quando mais de um deles, pelo menos, indicar perda acima de 40%.

14 Atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o valor inicial do benefício geraria um benefício equivalente a R\$ 1.460,23 no final de 2022.

Tabela 15. Histórico do percentual e do valor de contribuição de agricultores, municípios e União ao Fundo Garantia-Safra

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

Fonte: Valadares, Alves e Silva (2022).

Tabela 16. Orçamento federal para o Fundo Garantia-Safra (2011-2021) (em R\$ milhão)¹

Ano	Autorizado	Pago	Restos a pagar pagos
2011	228,11	191,52	17,65
2012	1.044,03	685,55	34,71
2013	2.226,39	1.536,68	337,53
2014	1.350,77	1.266,35	0,00
2015	603,41	514,62	77,43
2016	930,74	885,98	81,66
2017	562,60	440,90	43,27
2018	542,71	137,30	117,39
2019	523,18	523,18	390,82
2020	506,90	506,90	0,00
2021	245,73	245,73	0,00

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3p2MkHo>>.

Nota: ¹ Valores deflacionados pelo IPCA para valores médios de 2021.

Garantia-Safra”, de 2011 a 2021, ao lado dos valores “pagos” e dos “restos a pagar pagos”. Como se pode perceber, em valores reais, a dotação orçamentária da União (valor autorizado) teve seus patamares mais elevados nos anos iniciais da seca (2012-2014), com redução em 2015, seguida de recomposição parcial em 2016. Desde então, o valor decresceu ano a ano até chegar, em 2021 (R\$ 245,73 milhões), a um nível próximo ao de 2011. Os dados indicam ainda que o nível de execução (pago/autorizado) foi alto entre 2011 e 2017 – uma média de 82% – e que, em quase todos esses anos (exceção feita a 2014), os “restos a pagar processados” do exercício seguinte preencheram a diferença entre o valor “autorizado” e o “pago”.

Segundo Valadares, Alves e Silva (2022), a redução do patamar de valores de 2016 em diante pode estar associada ao fim do esforço orçamentário que acompanhou os anos mais severos da seca ocorrida entre 2012 e 2017 na região, ou até mesmo a uma diminuição da previsão de gasto da União com o programa concomitante com o aumento da sua contribuição percentual para o Fundo Garantia-Safra. A rigor, a dotação orçamentária da União não diminui de *per se*. A redução do valor “pago” se dá em função do número de adesões efetivados nos municípios. A União somente aporta ao Fundo após obter a informação de quantos agricultores aderiram nos municípios. Ou seja, a execução do orçamento federal ocorre em função das adesões.

De todo modo, é a partir do orçamento federal que o Comitê Gestor do programa deve decidir entre aumentar o valor individual do benefício ou expandir sua cobertura. A considerar a evolução do programa desde seu início, pode-se afirmar que a gradual elevação do número de cotas nacionais, em decorrência do incremento da dotação orçamentária, permitiu uma expansão considerável do número de municípios aderidos: no primeiro ano-safra – 2002-2003 –, eram 333 municípios; esse número veio subindo ano a ano até chegar ao patamar de 1.035, na safra 2011-2012, e atingir seu recorde – 1.248 municípios aderidos –, na safra 2014-2015. Desde então, o número de adesões municipais vem oscilando, embora se mantenha acima de mil adesões municipais. Em 2020-2021, registraram-se 1.111 municípios aderidos, dos quais 1.011 estão no Nordeste, o que corresponde a 56% dos 1.793 municípios nordestinos e a 88% dos 1.262 municípios do semiárido. O **Gráfico 17** consolida essas informações.

Ao contrapor, ano a ano, as adesões municipais vis a vis com os dados de dotação orçamentária federal para o Fundo Garantia-Safra, percebe-se que, até o ano-safra 2013-2014, o número de agricultores aderidos vinha aumentando, até atingir a cifra de 1,17 milhão. Mas, sobretudo a partir de 2015-2016, o número de adesões começa a cair. Para um melhor entendimento do que ocorreu, a **Tabela 17**, a seguir, mostra que,

em 2013-2014, quando foram ofertadas nacionalmente 1,2 milhão de cotas, o número de agricultores aderidos foi de 1,16 milhão, reflexo do número de vagas ofertado pelos municípios – que, naquele ano, foi 5% superior à cota nacional. No ano-agrícola 2019-2020, entretanto, o total de vagas disponibilizadas pelos municípios se reduziu a 682,4 mil, correspondendo praticamente à metade das cotas nacionais – 1,35 milhão. Como consequência, o número de adesões de agricultores foi também baixo em relação a esse total – 629,2 mil. Uma vez que o conjunto de municípios participantes pouco se alterou nesses dois momentos, pode-se dizer que o elemento decisivo para essa redução na oferta de vagas por parte das administrações municipais foi a mudança na forma como estas passaram a participar do financiamento do programa e a decisão, da maioria delas, de não elevar sua dotação para compensar o aumento da sua contribuição *per capita* ao Fundo.

Desse modo, os percentuais de aportes para o Fundo Garantia-Safra, por parte de estados e municípios, foram aumentando gradativamente a partir do ano-safra 2012-2013. O aporte orçamentário municipal, por exemplo, que era de 3% para cada agricultor inscrito, atingiu 6% em 2015-2016. Assim, com o valor regular do benefício fixado em R\$ 850,00, o aporte do município por agricultor, antes de R\$ 25,50, passou a R\$ 51,00. Para manter o patamar de

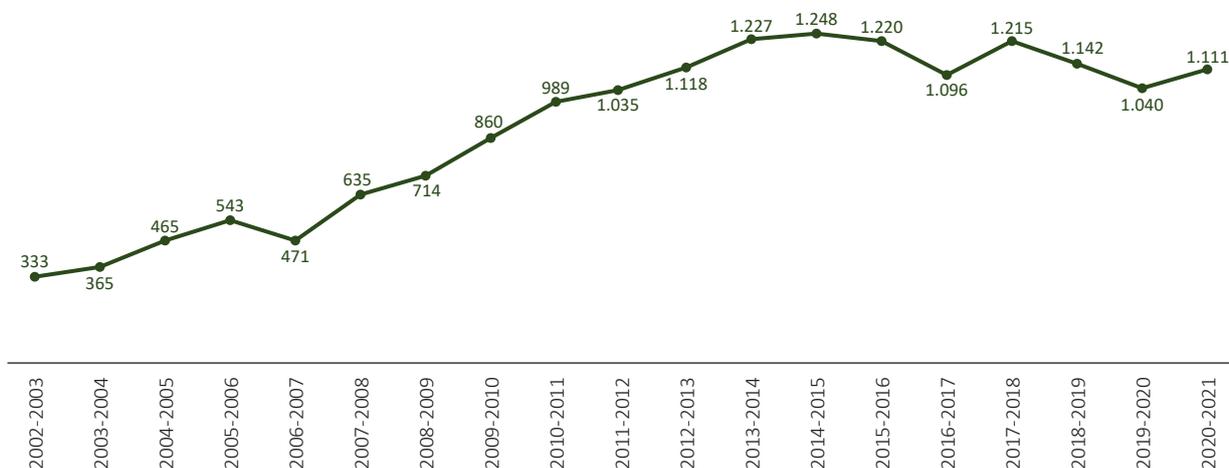


Gráfico 17. Adesões municipais ao PGS.

Fontes: Valadares, Alves e Silva (2022).

Tabela 17. Quantidade total de cotas federais, municipais e agricultores aderidos ao PGS (2011-2021)

Ano-safra	Cotas federais	Cotas municipais	Agricultores aderidos
2011-2012	940.000	821.440	761.774
2012-2013	1.072.000	1.053.929	969.150
2013-2014	1.200.000	1.257.717	1.166.914
2014-2015	1.350.000	1.322.324	1.156.516
2015-2016	1.350.000	1.116.123	991.758
2016-2017	1.350.000	984.962	885.029
2017-2018	1.350.000	1.012.844	903.254
2018-2019	1.350.000	870.998	801.995
2019-2020	1.350.000	682.414	629.255
2020-2021	1.350.000	806.525	710.197

Fonte: Relatório quantitativo de implementação. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cqv4T6>>.

agricultores aderidos, os municípios precisariam realizar um incremento orçamentário, mas os resultados demonstrados indicam que essa providência não ocorreu. Logo, com o aumento do percentual do aporte e a manutenção da dotação orçamentária, não haveria outra opção senão reduzir o número de agricultores participantes. Os dados mostram que essa redução foi gradual, tal como a aplicação dos novos percentuais de contribuição de estados e municípios ao Fundo. Mas, embora se observe uma significativa recuperação do total

de aderidos em 2020-2021 – chegando a 710,2 mil agricultores familiares –, a estagnação do número de cotas federais e do valor regular do benefício a partir da safra de 2014/2015 sugere que o novo desenho de financiamento do Fundo congelou a expansão do PGS. Com uma série histórica ampliada, o **Gráfico 18**, adiante, complementa a explicação anterior ao mostrar como esse descolamento entre as cotas nacionais e o número de adesões de agricultores familiares ao programa é efeito relativamente recente na trajetória do PGS.

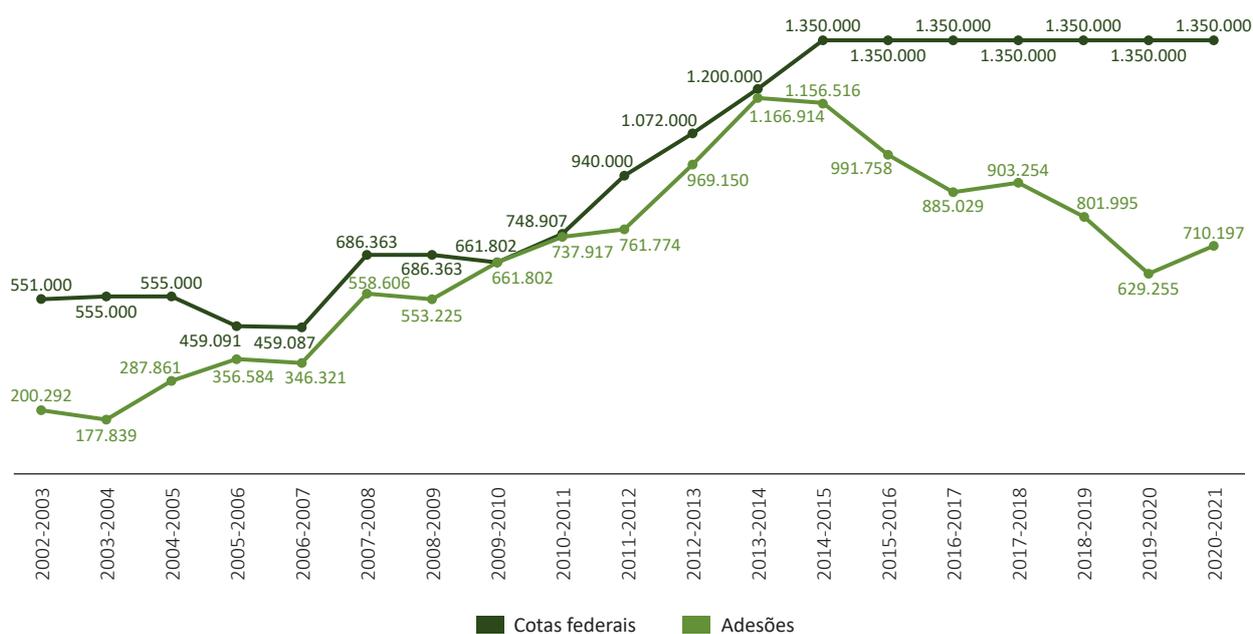


Gráfico 18. Quantidade total de cotas nacionais e adesões ao PGS (2002-2021).

Fontes: Para safras 2002-2003 a 2012-2013 e 2014-2015 a 2018-2019 e 2020-2021, Mapa. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFYurm>>. Acesso em: 25 nov. 2021; e, para safras 2013-2014 e 2019-2020, Mapa. Disponível em: <<https://bit.ly/3tXweRU>>.

Os dados referentes à liberação de benefícios do PGS evidenciam, não obstante, sua importância para a agricultura familiar do Semiárido. Apesar da tendência de queda, os anos agrícolas que somam o maior número de benefícios gerados são aqueles que registraram o período mais severo da seca recente – de 2011-2012 a 2016-2017 –, quando o número médio de municípios com constatação de perda da produção chegou a 940 por ano, quase o triplo da média anual até então verificada, com 324. Com efeito, nesse período, o número das famílias que receberam o benefício variou de 769 mil, na safra 2011-2012, quando quase 100% dos agricultores aderidos receberam o benefício, a 976 mil em 2014-2015, maior número de benefícios gerados na história do programa.

Nos últimos três anos agrícolas, a quantidade de benefícios gerados reduziu-se significativamente devido não apenas à diminuição da cobertura de agricultores, mas também à melhora das condições climá-

ticas. Isso se evidencia pela comparação entre os percentuais de municípios com quebra de safra constatada: 81%, em média, no período da grande seca; e 46%, em média, nos últimos anos da série histórica. O **Gráfico 19** ilustra essa trajetória.

Portanto, pode-se considerar que o PGS se consolidou nessas suas duas décadas de existência como uma das principais medidas para atender a agricultura familiar do semiárido. As diretrizes traçadas desde sua implementação permitiram ampliar sua cobertura protetiva em favor do segmento mais pauperizado do rural e, combinadas a outras políticas, tornaram possível o enfrentamento de um longo e penoso período de seca sem a ocorrência dos graves transtornos sociais historicamente observados na região nos ciclos prolongados de estiagem. No entanto, como foi destacado, o aumento do percentual dos aportes estaduais e municipais ao Fundo Garantia-Safra parece vir ocasionando uma preocupante redução da sua cobertura social, além da perda real de valor do benefício.

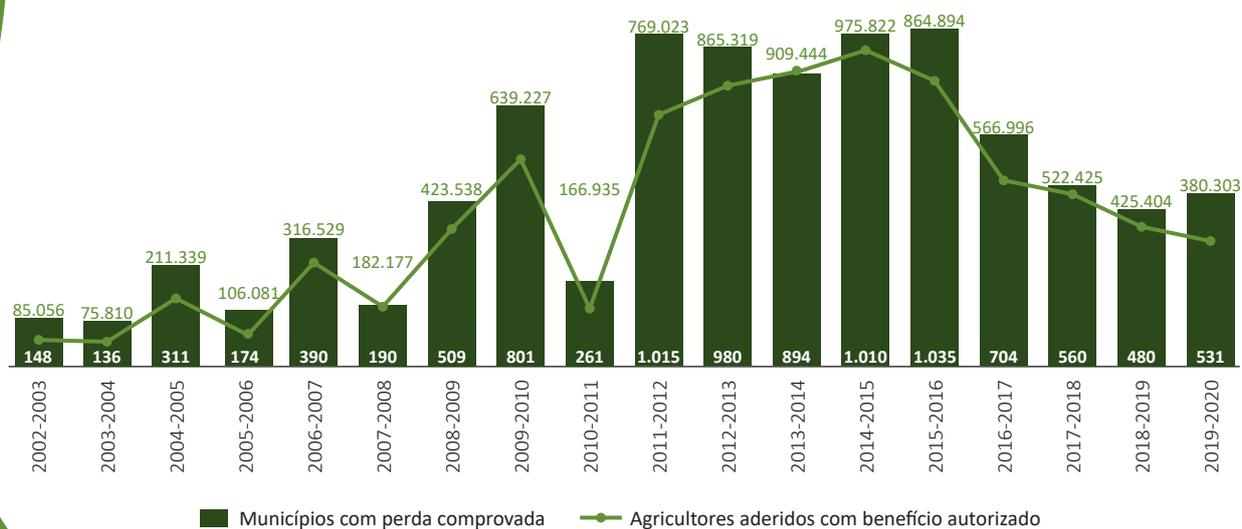


Gráfico 19. Quantidade total de municípios com perda de safra e de agricultores com benefícios pagos.

Fonte: Brasil (2019).



5 Considerações finais

Este estudo permitiu aprofundar a discussão sobre a realidade social da agricultura familiar brasileira geral, e nordestina em particular, em face de uma série de fatores conjunturais recentes. Ao longo do texto foi possível, inicialmente, conectar diferentes conceitos relevantes em estudos dessa natureza, tais como território, multifuncionalidade, sustentabilidade e bens públicos, ambos diretamente conectados com a dinâmica de reprodução social da agricultura familiar, mesmo com toda a diversidade que esse segmento socioproductivo apresenta.

Em seguida, com informações dos dois últimos Censos Agropecuários do IBGE, traçou-se um mapa situacional atualizado da agricultura familiar no Brasil, situando as particularidades da região Nordeste junto às demais regiões brasileiras. Os dados revelam que a agricultura familiar, sobretudo nos estados do Nordeste, ainda encontra-se inserida em uma condição precariedade estrutural e social significativa. As históricas e perversas desigualdades fundiárias

no país não apenas se mantêm como vêm se reforçando em diversos aspectos, relegando as unidades familiares a porções de terra de menor qualidade agronômica e com menor disponibilidade de área. Tais fatos comprometem a própria segurança alimentar dessas famílias, principalmente em cenários de elevação do custo de produção agropecuária, que afeta mais fortemente os pequenos produtores.

Ademais, o censo de 2017 demonstrou queda no número absoluto de estabelecimentos de agricultura familiar em todas as regiões, totalizando mais de 500 mil estabelecimentos a menos entre os censos. Já quanto à área ocupada, os dados indicam que, a nível nacional, houve estabilidade no montante, mas entre as regiões houve diferenças importantes. Nordeste e Sul (em que a medida do módulo fiscal é menor), regiões historicamente com maior tradição de produção agrícola familiar, experimentaram considerável retração (em torno de 10% cada), enquanto Norte e Centro-Oeste elevaram sua participação relativa. Com isso, houve elevação

nos tamanhos médios dos estabelecimentos rurais familiares, que, por sua vez, condicionou (ou foi condicionado) por mudanças significativas nos perfis de produção nessas unidades.

Esse novo perfil produtivo médio que vem se consolidando na agricultura familiar se caracteriza pelo crescimento substancial das áreas de pastagem nesses estabelecimentos redução das áreas de lavoura, tanto permanentes quanto temporárias. Tais transformações ascendem um alerta sobre o potencial do país em manter uma estrutura produtiva de alimentos básicos em quantidade, qualidade e diversidade necessários para o abastecimento dos centros urbanos e das redes de pequenos municípios brasileiros. No tocante ao Nordeste, não se pode perder de vista que essas mudanças ocorreram em um contexto bastante adverso, pois as informações foram colhidas justamente no ano em que se encerrava um ciclo de forte seca na região (2012-2017), que abalou profundamente a capacidade produtiva dos agricultores locais.

Porém, mesmo com todas as adversidades, não há como negar que a agricultura familiar segue resiliente, com a manutenção de um volume considerável de pessoas ocupadas e presente em todo o território nacional. Nessa perspectiva, o Censo Agropecuário também expressa potenciais relevantes a serem reforçados nesses estabelecimentos familiares, tanto em termos produtivos quanto em termos de conservação da sociobiodiversidade nacional.

Para isso, torna-se essencial a manutenção da rede de políticas públicas desenvolvida desde os anos 1990 para apoiar a atividade da agricultura familiar no Brasil. Ocorre que, como visto para as três dimensões de intervenção governamental, essas políticas são sujeitas a uma série de fatores conjunturais e operacionais que nem sempre vão ao encontro dos interesses de seu próprio público beneficiário. O que se observou é que a tendência de “elitização” da agricultura familiar indicada pelos dados do censo é ainda mais evidentes na evolução recente do Pronaf, em que a queda de contratos mesmo em cenário de contínuo crescimento do montante financiado ano a ano é preocupante. O Nordeste segue com participação bas-

tante baixa no total dos recursos financiados, mesmo tendo a maior proporção de contratos, em função do baixo valor médio desses financiamentos.

Quanto às políticas de comercialização, o PAA, que surgiu como grande inovação em 2003 e teve fundamental importância na organização produtiva de agricultores familiares de todo o país, vem sofrendo quedas sucessivas de 2013, tornando-se praticamente residual a nível nacional. As mudanças no padrão de execução do programa, conforme foi possível identificar, fizeram com que sua expansão dependa do protagonismo e da vontade política de gestores subnacionais, uma vez que a Conab perdeu a relevância estratégica que possuía enquanto principal agente operacional do PAA nos primeiros anos de implementação. Essa retração do PAA foi mais danosa para os agricultores do Nordeste, já que a região possuía desde o início do programa a maior participação nos contratos e nos valores repassados para compras dos produtos alimentícios.

Por sua vez, a introdução da regra de compra obrigatória de produtos da agricultura familiar no PNAE vem se mostrando uma conquista valiosa na abertura de novos mercados para esses agricultores. Desde o início da vigência da Lei nº 11.947/2009, o PNAE estabeleceu um contraponto interessante frente à queda orçamentária das demais políticas de apoio ao setor, incluindo o próprio PAA. Os dados discutidos demonstram que a participação da agricultura familiar nesse mercado de compras públicas para a alimentação escolar vem crescendo em todas as regiões. No Nordeste não é diferente: o percentual



de aquisição cresceu tanto para as compras das secretarias estaduais quanto para as municipais, com a região mantendo uma média agregada próxima à nacional. Mesmo assim, ainda há espaço para crescer nesse mercado, inclusive com maior participação em cadeias alimentícias de maior valor agregado, com algum processo de beneficiamento agroindustrial, o que tem se mostrado um grande gargalo para os agricultores familiares em geral, não apenas no Nordeste.

Por fim, outra dimensão relevante de intervenção governamental para a agricultura familiar analisada neste texto refere-se ao PGS, que assegura um benefício monetário a famílias (por adesão) do Semiárido com perdas de safra em função de secas ou outras intempéries climáticas. Foi possível verificar que o PGS exerceu um papel relevante de proteção social, em especial nos anos de forte seca na região, contribuindo para que, juntamente com outras ações públicas e coletivas dos agricultores, que esse período fosse ainda mais marcado por notícias ruins próprias desse tipo de momento

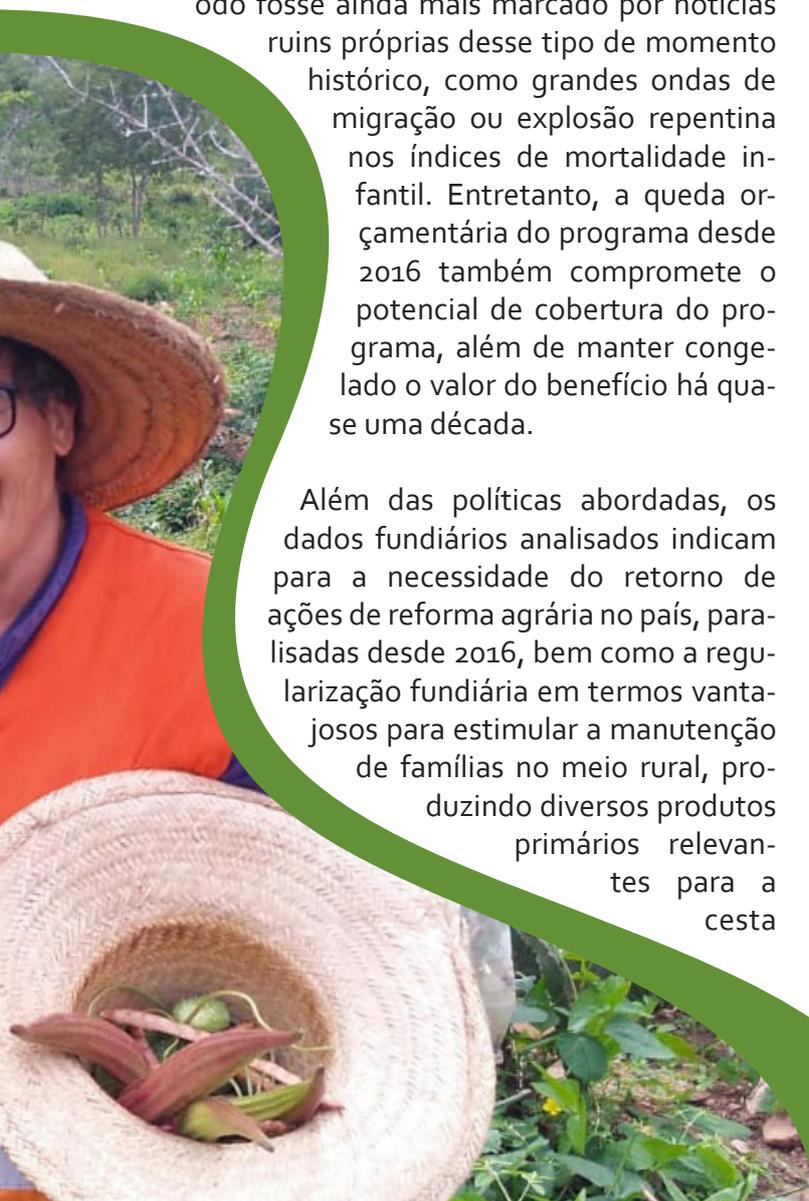
histórico, como grandes ondas de migração ou explosão repentina nos índices de mortalidade infantil. Entretanto, a queda orçamentária do programa desde 2016 também compromete o potencial de cobertura do programa, além de manter congelado o valor do benefício há quase uma década.

Além das políticas abordadas, os dados fundiários analisados indicam para a necessidade do retorno de ações de reforma agrária no país, paralisadas desde 2016, bem como a regularização fundiária em termos vantajosos para estimular a manutenção de famílias no meio rural, produzindo diversos produtos primários relevantes para a cesta

de consumo dos brasileiros. Tais ações surgem, portanto, como opções urgentes a serem consideradas para combater esse cenário de desigualdades no meio rural brasileiro.

Com isso, espera-se que esse conjunto de informações analíticas possa servir tanto para abrir novos canais de pesquisa, no sentido de aprofundar pontos abordados de forma mais agregada, quanto também orientar tomadores de decisão sobre os desdobramentos futuros das políticas públicas de apoio à agricultura familiar no Brasil e, em particular, nos estados do Nordeste.

Vale lembrar também, por fim, que a nova gestão do governo federal, empossada em janeiro de 2023, já aponta para um novo cenário institucional e programático, que tende a ser mais favorável para a agricultura familiar em todo o Brasil. Entre as medidas anunciadas, algumas podem ser aqui citadas a título de destaque: a recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), ambos com foco na soberania e na segurança alimentar e nutricional da população brasileira; a reativação de conselhos gestores nacionais que permitem a interação entre agências estatais e organizações da sociedade civil, com destaque para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); a recriação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) dentro do Ministério do Trabalho e Emprego, cujas ações visam a fortalecer o cooperativismo popular tanto em áreas urbanas quanto rurais; o reajuste dos valores de referência para repasses financeiros destinados à compra de alimentos para o PNAE, após seis anos de congelamento de preços; o anúncio da retomada das compras públicas referentes ao PAA e de novos projetos de reforma agrária, paralisados desde 2016; a reestruturação do Programa Garantia-Safra; a reorientação dos programas de assistência técnica e extensão rural para a produção de alimentos saudáveis e agroecológicos; entre outros. Evidentemente, esses programas e essas estruturas precisam ser constantemente avaliados, no intuito de identificar fatores que elevem seu potencial de sucesso.





Referências

ALVALÁ, R. C. S. et al. Drought monitoring in the Brazilian Semi-arid region. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, v. 91(Suppl. 1), 2019.

ALVES, F. O Programa Garantia-Safra no semiárido brasileiro. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009. v. 2, p. 281-302.

ALVES, F. et al. **Análise da relação entre créditos do Pronaf e diversificação da produção agrícola em estabelecimentos de agricultura familiar no Brasil (2006-2017)**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2815).

ALVES, F. et al. Análise das linhas alternativas de investimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: lógica operacional e assimetrias regionais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 73, p. 141-155, 2022.

AQUINO, J. R.; ALVES, M. O.; VIDAL, M. F. Agricultura familiar no Nordeste: um breve panorama dos seus ativos produtivos e da sua importância regional. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Ipea, n. 23, p. 97-110, 2020.

AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 56, n. 1, p. 123-142, 2018.

AQUINO, J. et al. Dimensões e características do público potencial do Grupo B do Pronaf na região Nordeste e no estado de Minas Gerais. In: FERREIRA, B.; SCHNEIDER, S.; ALVES, F. (Ed.). **Aspectos multidimensionais da agricultura familiar brasileira: diferentes visões do Censo Agropecuário 2006**. Brasília: Ipea, 2014.

BASTIAN, L. et al. **As agroindústrias rurais nos censos agropecuários de 2006 e 2017: uma análise para o Brasil e as grandes regiões**.

Brasília: Ipea, jan. 2022. (Texto para Discussão, n. 2729).

BONNAL, P.; MALUF, R. Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil. In: IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Brasil rural em debate**. Brasília: Nead, 2007.

BUAINAIN, A. M. et al. Peculiaridades regionais da agricultura familiar brasileira. In: SOUZA FILHO, H. M. de; BATALHA, M. O. (Org.). **Gestão integrada da agricultura familiar**. São Carlos: Ed. UFSCar, 2005.

BULLOR, L. **Estudo comparativo dos efeitos diretos da agricultura familiar e do agronegócio na redução da pobreza rural**. Brasília: FIDA, 2019.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: Nead/UFRJ, 2003.

COSTA, L.; SANT'ANNA, A. A.; YOUNG, C. E. Barren lives: droughts shocks and agricultural vulnerability in the Brazilian Semi-Arid. **Environment and Development Economics**, v. 26, n. 3, 2021.

D'ÁVILA, C.; SILVA, S. P. Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 2, 2011.

DEL GROSSI, M. et al. Comunicação de pesquisa. Delimitando a agricultura familiar nos censos brasileiros. **Revista NECAT**, v. 8, n. 16, 2019.

DRAKE, L.; WOOLNOUGH, A. **Global school feeding sourcebook: lessons from 14 countries**. London: Imperial College Press, 2016.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: FAPESP, 2007.

GAVIOLI, F. R.; COSTA, M. B. As múltiplas funções da agricultura familiar: um estudo no

assentamento Monte Alegre, região de Araquara São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, n. 2, 2011.

GCF – GREEN CLIMATE FOUND. **Planting Climate Resilience in Rural Communities of the Northeast (PCRP)**. GCF, FP143, november, 2020.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

GUILHOTO, J. J. M.; AZZONI, C. R.; ICHIRARA, S. M. **A participação da agricultura familiar no PIB do Nordeste**. Fortaleza: BNB, 2012.

HELFAND, S. M.; MOREIRA, A. R. B.; FIGUEIREDO, A. M. R. Explicando as diferenças de pobreza entre produtores agrícolas no Brasil: simulações contrafactuais com o Censo Agropecuário 1995-1996. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, n. 2, p. 391-418, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento rural. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Ipea, n. 28, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3KvZ-VyL>.

LIMA, J. R.; MAGALHÃES, A. R. Secas no Nordeste: registros históricos das catástrofes econômicas e humanas do século 16 ao século 21. **Parcerias Estratégicas**, v. 23, n. 46, p. 191-212, 2018.

MAGALHÃES, A. M. et al. A experiência recente do Pronaf em Pernambuco: uma análise por meio de propensity score. **Economia Aplicada**, v. 10, n. 1, p. 57-74, 2006.

PAPY, L. N. **Bens públicos globais: uma leitura crítica da doutrina e prática contemporânea**. 2022. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022.

PEIXOTO, E. C. **Elementos para o fortalecimento e a expansão da agricultura familiar no Nordeste**. São Paulo: Outras Expressões, 2022.

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

PLOEG, J. Mercantilização da agricultura e desenvolvimento territorial. In: SCHNEIDER, Sergio. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

SAMBUICHI, R. H. et al. (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade:** desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014.

SAMBUICHI, R. H. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 17).

SAMBUICHI, R. H. et al. **Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a produção dos agricultores familiares.** Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2820).

SANTANA, A. S.; SANTOS, G. R. Impactos da seca de 2012-2017 na região semiárida do Nordeste: notas sobre a abordagem de dados quantitativos e conclusões qualitativas. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental,** Ipea, n. 22, 2020.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVA, S. P. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG. **Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania.** FGV: São Paulo, 2014a.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional:** projetos, discontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea, 2014b. (Texto para Discussão, n. 1953).

SILVA, S. P. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território:** uma análise

de suas características multifuncionais e plurativas. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2076).

SILVA, S. P. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, nº 2.529)

SILVA, S. P. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social:** contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2605).

SILVA, S. P. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil.** Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2.656)

SILVA, S. P. **Descentralização federativa e desafios de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar:** uma análise pós-Lei nº 11.947/2009. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2.762)

SILVA, S. P.; CIRÍACO, J. S. **Análise do efeito do Pronaf sobre a renda de agricultores familiares no meio rural nordestino.** Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, nº 2827).

SILVA, S. P.; SILVA JUNIOR, G. L. A proposta de emenda constitucional do trabalho escravo no Brasil: desafios antigos para velhos problemas. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise,** n. 54, 2013.

SUMBERG, J.; SABATES-WHEELER, R. Linking agricultural development to school feeding in Sub-Saharan Africa: theoretical perspectives. **Food Policy,** 36(3):341-349, 2011.

VALADARES, A. A. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf):** uma revisão bibliográfica (2009-2019). Brasília: Ipea, nov. 2021. (Texto para Discussão, n. 2706).

VALADARES, A. A. **O perfil na produção da agricultura familiar entre os censos agropecuários de 2006 e 2017:** um panorama e sinais

de mudança. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2755)

VALADARES, A. A.; ALVES, F. A redução do número de estabelecimentos familiares e do pessoal ocupado na agricultura familiar: hipóteses à luz da análise dos Censos Agropecuários 2006 e 2017. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 70, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3hSwvi6>.

VALADARES, A. A.; ALVES, F.; SILVA, S. P. O Programa Garantia-Safra: gênese normativa e trajetória de implementação (2002-2021). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 74, 2022.

VALADARES, A. A. et al. **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do**

Covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 69).

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

VALENCIA, V.; WITTMAN, H.; BLESCH, J. Structuring markets for resilient farming systems. **Agronomy for Sustainable Development**, 39(2):1–14, 2019.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 15, 2000.



Organização:

FUNARBE
FUNDAÇÃO ARTHUR BERNARDES

UFV
Universidade Federal
de Viçosa

 **IPPDS**
Instituto de Políticas Públicas e
Desenvolvimento Sustentável

AKSAAM

Financiamento:

 **FIDA**
Investindo nas populações rurais