

# SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPOS TÉCNICO  
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

## **NOTA 01**

Agricultura familiar:  
um caminho para a soberania alimentar e a  
sustentabilidade ambiental

**afipea**

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

# Agricultura familiar: um caminho para a soberania alimentar e a sustentabilidade ambiental<sup>1</sup>

*Alexandre Arbex Valadares*

*Ana Paula Moreira da Silva*

*Ernesto Pereira Galindo*

*Fábio Alves*

*Gesmar Rosa dos Santos*

*Regina Helena Rosa Sambuichi*

*Sandro Pereira Silva*

## 1. Diagnóstico

A atual crise evidenciou a necessidade estratégica de garantir a autossuficiência da produção de alimentos. O temor do desabastecimento generalizado foi debatido em todo o mundo, pondo em primeiro plano a importância econômica fundamental do trabalho agrícola e da sustentabilidade e segurança dos sistemas agroalimentares. O desafio de investir em cadeias curtas de produção, que reduzem as distâncias entre produtores e consumidores, tem sido, cada vez mais, colocado como alternativa para garantir a segurança alimentar da sociedade.

No Brasil, a agricultura familiar produz, direta ou indiretamente, grande parte dos alimentos consumidos pela população. Apesar das diferenças quanto às suas condições fundiárias e edafoclimáticas de produção, a agricultura familiar, como setor econômico, tem-se mostrado, em todas as regiões, capaz de garantir a oferta de alimentos diversos e saudáveis para a população brasileira, mesmo em contextos adversos. Entretanto, a acentuação da crise traz o risco de rompimento das cadeias produtivas em razão das vulnerabilidades socioeconômicas dos agricultores familiares. Eles precisam do apoio e do suporte de políticas de Estado, articuladas e coordenadas, para seguirem respondendo com eficiência às demandas alimentares.

Passada a crise, é preciso repensar os instrumentos dos programas voltados à agricultura familiar a partir de uma perspectiva ampliada de desenvolvimento rural, que dialogue com as condições socioeconômicas dos agricultores familiares brasileiros, tanto no que diz respeito às políticas agrárias, como as políticas de acesso à terra, quanto no que toca às políticas agrícolas que estruturam e estimulam a produção, como as políticas de crédito e compras públicas. Tais políticas devem operar em sintonia com o objetivo estratégico ampliado de estabelecer sistemas locais de produção e abastecimento de alimentos em todo o país.

É imprescindível que esses sistemas sejam capazes de produzir a alimentação básica necessária para o abastecimento dos centros urbanos próximos de forma segura, saudável e sustentável. Para tanto, importa não apenas promover a dinamização das economias lo-

---

<sup>1</sup> Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

cais, assegurando que os agricultores familiares continuem produzindo alimentos diversos e saudáveis, comercializados via mercado em circuitos curtos e menos dependentes de logísticas de longo curso, mas, também, implementar políticas públicas que protejam as cadeias produtivas da agricultura familiar e garantam as condições de expansão e continuidade de suas atividades.

É preciso fortalecer o desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar, investindo na expansão de sua capacidade produtiva e protegendo os agricultores familiares de situações de vulnerabilidade, a fim de garantir que o setor siga cumprindo sua função estratégica no abastecimento alimentar do país, assegurando as áreas rurais como locus de oportunidades de trabalho, renda, de promoção da sustentabilidade e de abastecimento alimentar.

Para acompanhar, avaliar, aprimorar e efetivar as políticas é necessário institucionalmente ter uma capacidade de análise de dados e informações que explore melhor o potencial de microdados administrativos, que permitem ver de fato os efeitos diretos das políticas isoladas e em conjunto na melhora das condições dos agricultores familiares.

## **2. Propostas**

Grupo temático: Desenvolvimento Agrário					
Problema	Objetivo	Medida	Justificativa	Instrumento Legal	Referências
Desarticulação e desmonte de políticas públicas voltadas à agricultura familiar gerando incertezas, perda de capacidades e atrasos no meio rural.	Retomar as iniciativas, projetos e parcerias de Ater e cooperativismo rural para fortalecer infraestruturas, serviços e produção agrícola e agroindustrial; fortalecer programas para a AF, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	Ampliar as capacidades de Ater, do associativismo rural e de produção com melhores condições de acesso às políticas públicas, a viabilização da produção e o suporte à sua comercialização.	O cooperativismo/associativismo, a Ater e as políticas de comercialização como o PAA têm se mostrado, mundialmente, serem fundamentais para a estruturação produtiva, o acesso a políticas, o desenvolvimento rural, a elaboração de projetos e o escoamento de produtos. O Brasil iniciou ações neste sentido, devendo retomá-las coordenadamente.	OGU/PAN, outros fundos, repasses; alinhar o Plano Safra, ações de Ater, Cooperativismo e o PAA; fortalecer o Pronaf e seus subprogramas; firmar convênios e aperfeiçoar normas de repasses do OGU a estados e municípios, com contrapartida conforme as suas capacidades.	Santos e Silva (2022); Ipea (2021); Sambuichi et al. (2020);
Ações e políticas independentes geram ineficiências, não aproveitam o potencial efeito positivo entre elas e permitem efeitos descoordenados e potencialmente prejudiciais umas com as outras	Viabilizar ações conjuntas e coordenadas que otimizem a efetividade das políticas e a melhoria das condições da agricultura familiar	Articulação de planos, estratégias e políticas setoriais e relacionadas	Grande parte das políticas agrícolas, agrárias e de desenvolvimento rural e territorial dispõe já de instrumentos normativos consolidados, com programas em execução, com previsões orçamentárias regulares – ainda que declinantes nos últimos anos – e com aparatos institucionais específicos. A presente proposta visa sublinhar a estreita coordenação e articulação que essas políticas devem ter entre si para que se possa construir uma estratégia de desenvolvimento rural.		
Inadequação da capacidade de avaliação do impacto direto das políticas de desenvolvimento agrário	Desenvolver capacidade de avaliação de impactos diretos das políticas públicas de desenvolvimento agrário de forma isolada ou combinada	Montar estrutura organizacional para combinar e analisar as séries históricas de microdados identificados de registros administrativos da DAP/CAF com políticas do setor (acesso a terra, crédito, assistência técnica, seguro, infraestrutura domiciliar e produtiva e compras públicas) e bases sociais e de trabalho e seguridade (CadÚnico, bolsas, auxílios, previdência, BPC, seguros e tarifas sociais)	A análise mais assertiva, tempestiva e acurada da efetividade das políticas públicas só é possível por meio da análise detalhada dos seus efeitos diretos e combinados nos agricultores beneficiários. Isso permite não apenas acompanhamento, avaliação e aprimoramento ex-post como parâmetros para avaliação ex-ante e proposição e alocação socioespacialmente mais adequada de novas políticas, auxiliando também em análises de teoria da mudança via marco lógico.	Decreto de estruturação organizacional do órgão (inclusão de setor no órgão para tratar disso nos moldes da antiga SAGI/MDS)	Galindo et al. (2014); Galindo et al. (2015); Paula et al. (2022); Sambuichi et al. (2016a); Sambuichi et al. (2016b),

<p>Baixa condição de acesso ao crédito produtivo e a outras políticas públicas voltadas para minifúndios/ pequenos produtores da Agricultura Familiar (AF).</p>	<p>Fortalecer as garantias orçamentárias de ações atuais e novas de apoio ao microcrédito para a Agricultura Familiar (Plano Safra e Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR), com foco em minifúndios, na sustentabilidade, na AF e no Pronaf.</p>	<p>Maior e mais ampliado acesso e difusão das medidas para os AF e suas cooperativas, com suporte e capacitação de cooperativas e associações. Fortalecer parcerias com estados e municípios por meio dos repasses. Fortalecer políticas de comercialização, seguros, Ater e cooperativismo.</p>	<p>Minifúndios e outros pequenos agricultores da AF encontram grande dificuldade de manter a produção e inserir-se no mercado. Por isso, mantem-se a dependência de políticas sociais. O microcrédito rural para AF (foco nos grupo Pronaf B e minifúndios), seria uma medida para elevar a fatia de mercado desse grupo, da sua agroindústria, além de elevar a segurança alimentar.</p>	<p>OGU/PAN, outros fundos (via repasses, SNCR e Plano Safra). Adequar as alocações existentes, com alterações no Pronaf e seus subprogramas. Regras de convênios e repasses do OGU a estados e municípios; aprimorar contrapartidas e combinar ações de suporte às demais políticas rurais, agrícolas e agrárias.</p>	<p>Santos e Silva (2022); Ipea (2020), Belik (2021).</p>
<p>Impactos negativos gerados pelo modelo tecnológico dominante no agronegócio brasileiro, baseado em elevado uso de agrotóxicos e insumos químicos.</p>	<p>Fomentar e incentivar o uso de tecnologias de produção agropecuária de baixo impacto ambiental, como insumos biológicos, manejo ecológico de pragas, aplicação de microorganismos, remineralizadores de solos e outras.</p>	<p>Reduzir as isenções fiscais dos produtos químicos de alta toxicidade e ampliar os incentivos à produção e uso de bioinsumos; propor mudanças legislativas visando aprimorar o processo de regulamentação dos insumos biológicos; ampliar as ações de ATER e capacitação nesse tema; aprimorar a legislação e exigências de proteção à biota e ecossistemas sobre aplicação aérea de agrotóxicos</p>	<p>Nas últimas décadas, o Brasil ampliou o uso de tecnologias de intensificação agrícola, como o elevado uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos. Elevam-se os impactos negativos, como a contaminação dos alimentos e mananciais, a perda de biodiversidade, o aumento da resistência de pragas, o aumento no custo de produção, dependência de insumos importados e a perda progressiva de sustentabilidade. Já existem tecnologias menos impactantes e mais sustentáveis econômica e ambientalmente, necessitando fomento para substituição do modelo tecnológico.</p>	<p>Implementar o Programa Nacional de Bioinsumos; Elaborar e implementar a terceira edição do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo III); Criar regulamentação específica para os produtos biológicos e de baixa toxicidade, retirando-os das exigências previstas na Lei nº 7.802, de julho de 1989, conhecida como Lei dos agrotóxicos.</p>	<p>Sambuichi et al. (2020); Policarpo e Sambuichi (2022)</p>
<p>Desarticulação das relações sociais com a implantação de barragens</p>	<p>1. Reduzir a perda de laços familiares e comunitários com a implantação de barragens. 2. Garantia de visibilidade e memória coletiva às populações atingidas por grandes projetos de infraestrutura.</p>	<p>a.Cadastro das famílias atingidas b.Um programa de reencontro familiar entre as populações de projetos já implantados c.Resgate da memória coletiva dos projetos mais antigos.</p>	<p>Durante o trabalho de diagnóstico social, econômico e cultural dos atingidos pela barragem de Sobradinho realizado pelo Ipea ficou claro que apesar do lago ter implicado no deslocamento de mais de 70 mil pessoas na época, existia praticamente a ausência de memória institucional formal que permitisse a identificação das pessoas. Na pesquisa houve dificuldades em resgatar o histórico sobre quem são e onde estão os atingidos pois, não existia um banco de dados ou mapas com maior detalhamento dos indivíduos e famílias atingidas. Fato que foi reforçado com a etapa qualitativa da pesquisa que permitiu que essas informações ganhassem o formato de narrativas e auxiliaram a ilustrar, com casos reais, essa ausência de informações.</p>	<p>Política Nacional de Segurança das Barragens (PNSB) (Lei 14.066, de 2020). Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – Comissão Especial “Atingidos por Barragens” Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07.</p>	<p>Relatórios 1, 2, 3 e 4 do Diagnóstico da Dívida Social, econômica e cultural dos atingidos pela barragem de Sobradinho Entregues como produto final do Termo de Execução Descentralizada feito com o Ministério da Integração número 25/2014</p>

<p>Presença de populações atingidas por barragens com condições sociais e econômicas limitadas</p>	<p>1. Garantia de acesso a água e energia às populações atingidas; 2. Garantia legal do documento do imóvel para populações atingidas</p>	<p>a. Universalização de infraestrutura elétrica na área do entorno dos lagos; b. Ampliação de infraestrutura e/ou de medidas emergenciais para a garantia do acesso c. Regularização fundiária e reconhecimento de territórios tradicionais</p>	<p>Identificação de populações sem acesso elétrica ou com acesso limitado a energia elétrica e a recursos hídricos. Identificação de populações sem documento do imóvel</p>	<p>Política Nacional de Segurança das Barragens (PNSB) (Lei 14.066, de 2020). Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – Comissão Especial “Atingidos por Barragens” Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07.</p>	<p>Relatórios 1, 2, 3 e 4 do Diagnóstico da Dívida Social, econômica e cultural dos atingidos pela barragem de Sobradinho Entregues como produto final do Termo de Execução Descentralizada feito com o Ministério da Integração número 25/2014</p>
<p>Necessidade de maior produção e consumo de alimentos saudáveis e seguros</p>	<p>Ampliar a oferta de alimentos mais saudáveis, produzidos em condições mais seguras – para o meio ambiente e para a saúde dos trabalhadores.</p>	<p>Transição agroecológica com aumento de áreas sob sistema orgânico e agroecológico via acesso à terra (novas áreas destinadas à produção sustentável) e mudanças em áreas de agricultura convencional para produção de alimentos orgânicos/agroecológicos)</p>	<p>O Brasil já dispõe de uma Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Decreto 7.794/2012), instituída para criar estímulos econômicos e sociais à transição de um modelo agrícola muito intensivo em insumos químicos e tóxicos para um modelo que emprega estratégias de uso do solo e tecnologias produtivas mais ambientalmente sustentáveis. O objetivo de ampliar a oferta de alimentos mais saudáveis, produzidos em condições mais seguras – para o meio ambiente e para a saúde dos trabalhadores – envolve o aumento de áreas agrícolas sob sistemas de produção orgânica e agroecológica.</p>		
<p>Necessidade de redução dos circuitos de comercialização</p>	<p>Encurtamento das distâncias entre produtores e consumidores e com a menor dependência logística (transportes)</p>	<p>Criação de faixas fundiárias de produção de alimentos pela agricultura familiar em áreas próximas aos centros urbanos</p>	<p>Já aventada em outros momentos históricos como política territorial (“cinturões verdes”), a criação de faixas fundiárias especiais para a produção de alimentos em áreas próximas aos centros urbanos acabou deixando de ser implementada em virtude dos processos de expansão do perímetro urbano das cidades, com acelerada valorização do solo e com a especulação imobiliária.</p>		
<p>Dificuldade de acesso e inserção a mercado pela agricultura familiar</p>	<p>Apoiar a comercialização</p>	<p>Desenvolver incentivos aos mercados locais, feiras da agricultura familiar e mercados sustentáveis</p>	<p>vetores de estruturação da atividade dos agricultores familiares, da diversificação de gêneros alimentícios, com o encurtamento dos circuitos, alimentos in natura, frutas e verduras mais frescos à mesa das pessoas.</p>		

<p>Necessidade de aprimoramento produtivo</p>	<p>Fortalecer a assistência técnica</p>	<p>Ampliar a rede de ATER (pública e da sociedade civil), com vistas a universalizar o serviço adaptado às realidades e projetos locais</p>	<p>Aliadas às políticas de crédito, as políticas de assistência técnica e extensão rural são essenciais para assegurar o aproveitamento mais racional e eficiente dos recursos, seja a partir da análise das condições edafoclimáticas, seja por meio do acompanhamento dos projetos produtivos, seja, ainda, pela introdução de novas tecnologias e pela formação técnica dos produtores. O Brasil dispõe de uma rede de significativa capilaridade de empresas públicas estaduais de assistência técnica e extensão rural (EMATERs) e de uma Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural configurada na Lei 12.188/2010.</p>		
<p>Incapacidade do Pronaf de dar conta de toda estruturação produtiva</p>	<p>Promover o desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar, investindo na expansão de sua capacidade produtiva e protegendo os agricultores familiares de situações de vulnerabilidade, a fim de garantir que o setor siga cumprindo sua função estratégica no abastecimento alimentar do país.</p>	<p>Fortalecer instrumentos do Pronaf (instrumentos de fomento à produção: além do Pronaf, pensar nas possibilidades de fomento produtivo e/ou renda mínima aliada à produção agrícola)</p>	<p>A despeito das diferenças quanto às suas condições fundiárias e edafoclimáticas de produção, a agricultura familiar, como setor econômico, tem-se mostrado, em todas as regiões, capaz de garantir a oferta de alimentos diversos e saudáveis para a população brasileira, mesmo em contextos adversos. Entretanto, a acentuação da crise traz o risco de rompimento das cadeias produtivas em razão das vulnerabilidades socioeconômicas dos agricultores familiares. Eles precisam do apoio e do suporte de políticas de Estado, articuladas e coordenadas, para seguirem respondendo com eficiência às demandas alimentares.</p>		

<p>Dificuldade de acesso à água, moradia e na defesa e garantia dos direitos territoriais</p>	<p>Promover condições de moradia no campo</p>	<p>Retomar o programa de cisternas e de habitação rural</p>	<p>O acesso à água para consumo doméstico e para a produção agrícola e a uma moradia digna, reconhecida como patrimônio familiar, são condições essenciais para a vida da população rural no campo, considerando não apenas os assentados, mas os agricultores familiares como um todo. Tais condições, aliadas ao apoio à produção, contribuem para gerar um ambiente social e econômico favorável à construção de projetos de vida nos espaços rurais e para reduzir o fluxo migratório rural&gt;urbano que está na raiz do crescimento desordenado das cidades. A contaminação da água pelo uso de agrotóxicos também deve ser investigada e enfrentada</p>		
<p>Dificuldade de acesso à terra e à defesa e garantia dos direitos territoriais</p>	<p>Garantir uso mais eficiente da terra como recurso econômico, fortalecendo a diversificação produtiva num cenário cada vez mais marcado pela especialização em poucas <i>commodities</i>, e conciliando com a produção de alimentos e recuperação ambiental</p>	<p>Retomar a criação de assentamentos e garantir a função social da terra</p>	<p>O Brasil possui enormes extensões de terra agricultável, ociosas, subutilizadas ou improdutivas, que poderiam ser, através de mecanismos constitucionais e regulatórios existentes, distribuídas a trabalhadores rurais e agricultores que dispõem de áreas muito reduzidas. A despeito de sua diversidade, a agricultura familiar, como setor econômico, tem-se mostrado, em todas as regiões, capaz de garantir a oferta de alimentos diversos e saudáveis para a população brasileira, mesmo em contextos adversos. Entretanto, a acentuação da crise traz o risco de rompimento das cadeias produtivas em razão das vulnerabilidades socioeconômicas dos agricultores familiares. Eles precisam do apoio e do suporte de políticas de Estado, articuladas e coordenadas, para seguirem respondendo com eficiência às demandas alimentares.</p>		

<b>Referências:</b>					
FREITAS, R. E.; SANTOS, G. R. Crédito agrícola no Brasil: trajetória recente, desafios e oportunidades. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 17, jul./dez. 2017.					
IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Boletim regional, urbano e ambiental, no 23. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2021. Disponível em: < <a href="https://bit.ly/3tLHbpv">https://bit.ly/3tLHbpv</a> >.					
Sambuichi, R.H.R et al. Avaliação da execução do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2016-2019 (Planapo II). Relatório de Pesquisa. Ipea, 2020					
Sambuichi, R.H.R; Policarpo, M.A. Programa Nacional de Bioinsumos: como ele pode contribuir para promover o desenvolvimento socioeconômico da agricultura orgânica e da agroecologia? Anais do “X Congresso da					
SANTOS, G. R.; SOUSA, A. G.; ALVARENGA, G. Seguro agrícola no Brasil e o desenvolvimento do Programa de Subvenção ao Prêmio. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1910).					
SANTOS, G. R.; SILVA, F. B. C. Dez Anos do Programa de Subvenção ao Prêmio de Seguro Agrícola: proposta de índice técnico para análise do gasto público e ampliação do seguro. Texto para Discussão nº 2290. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.					
Santos, G. R.; Silva, R. P. (organizadores). Agricultura e diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2022.					
SANTOS, G. R.; FREITAS, R. E. Gasto público com a agricultura no Brasil: uma abordagem a partir de dados agregados. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Rio de Janeiro, n. 17, p. 89-98, jul./dez. 2017.					
Referências: Sambuichi, R.H.R et al. Avaliação da execução do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2016-2019 (Planapo II). Relatório de Pesquisa. Ipea, 2020					
Sambuichi, R.H.R; Policarpo, M.A. Programa Nacional de Bioinsumos: como ele pode contribuir para promover o desenvolvimento socioeconômico da agricultura orgânica e da agroecologia? Anais do “X Congresso da APDEA e o IV Encontro Lusófono em Economia, Sociologia, Ambiente e Desenvolvimento Rural”. Coimbra, Portugal. 2022					
GALINDO, E. P. et al. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS) (ed.). PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. p. 184–207.					
GALINDO, E. P. et al. PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO (PNCF): UMA AVALIAÇÃO DE SEUS IMPACTOS REGIONAIS. TD IPEA 2042, 2015					
PAULA, S. R. et al. O Impacto do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural Sobre a Renda e Diversidade da Produção dos Agricultores Familiares. ANPEC 2022.					
SAMBUICHI, R. H. R. et al. Diversidade da Produção nos Estabelecimentos da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise econométrica baseada no cadastro da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Texto para Discussão, v. 50, n. TD 2202, p. 1689–1699, 2016.					
SAMBUICHI, R. H. R. et al. Production Diversity and Socioeconomic Characteristics of Household Farms. J Agric Sci. 2016;8(12):50–60.					