

Título do capítulo	INTRODUÇÃO
Autor(es)	Gesmar Rosa dos Santos
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394intro

Título do livro	Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil
Organizadores(as)	Gesmar Rosa dos Santos Rodrigo Peixoto da Silva
Volume	1
Série	Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350394
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

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

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

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

INTRODUÇÃO

Gesmar Rosa dos Santos¹

O projeto de pesquisa que originou este livro nasceu sob o contexto da divulgação dos resultados do *Censo Agropecuário 2017*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ocorrido no segundo semestre de 2019, e também diante de mudanças que atualmente acontecem nas políticas agrícolas no país e globalmente. As informações trazidas pelo censo agropecuário, somadas aos dados de outras fontes, além de evidenciarem dificuldades, desafios e avanços na agricultura e no desenvolvimento rural, têm permitido o diálogo com um amplo conjunto de políticas. É assim que o livro tem o objetivo central de apresentar diagnósticos, análises e reflexões sobre a diversidade socioeconômica e produtiva da agricultura no Brasil e suas políticas públicas.

Para alcançar o objetivo, o livro se estrutura sob três recortes que perpassam o conjunto de capítulos: i) o primeiro, que inspirou a obra, trata das funções da agricultura na atualidade, de sua diversidade em bases amplas e do vínculo que tem com o desenvolvimento rural; ii) o segundo é o regional, no qual se analisam as características dos estabelecimentos e dos agricultores em países selecionados, bem como no nível Brasil e em amostras sub-regionais (Amazônia, Matopiba² e estados selecionados); e iii) o terceiro recorte se refere à agricultura familiar, tendo em vista suas distintas dificuldades e desafios que demandam políticas de desenvolvimento rural e produtivo.

Esses três recortes podem também ser compreendidos como grupos temáticos e permitem a abordagem de um grande número de subtemas que envolvem a agricultura e o complexo ambiente rural em constante transformação. É assim que se discutem desde conceitos sobre as funções da agricultura e sua diversidade estrutural e produtiva, cooperativismo, tecnologias e agroindústria, até questões ambientais e de sustentabilidade, que atualmente são essenciais na agricultura. Dessa forma, abre-se espaço para reflexões sobre como as políticas públicas agrícolas são demandadas e organizadas em função de realidades distintas de estabelecimentos e de agricultores, sendo, portanto, plurais e indo além de modelos puramente teóricos.

Esse conteúdo está distribuído em doze capítulos do livro, que é organizado em três partes, cada uma com quatro capítulos. A primeira parte aborda aspectos conceituais e dados da agricultura em panorama nacional e de países selecionados – Estados Unidos e membros do bloco União Europeia. A segunda

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
2. Acrônimo para os estados de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

parte apresenta características regionais dos estabelecimentos e agricultores no âmbito Brasil e amostras sub-regionais, conforme o recorte apresentado no item (ii) mencionado. Por fim, a terceira parte do livro guarda relação com o recorte (iii), apresentado anteriormente, discutindo políticas agrícolas essenciais para a agricultura alinhada à sustentabilidade e ao desenvolvimento rural e produtivo, tendo como suporte a Política Agrícola Nacional, assim como seus programas e o Orçamento Geral da União (OGU).

O capítulo 1, *Diversidade na agricultura e no meio rural como base de políticas públicas*, de autoria de Gesmar Rosa dos Santos e Rodrigo Peixoto da Silva, faz uma incursão nas múltiplas funções da agricultura e nos conceitos e definições que auxiliam análises de dados e de políticas públicas, extrapolando questões produtivistas. Trata da multifuncionalidade dos estabelecimentos, da pluralidade dos agricultores e dos estabelecimentos, trazendo definições que estão na base das políticas públicas agrícolas e que são utilizadas em outros capítulos. Procura abranger os termos mais comuns quando se analisam as ações do Estado voltadas para a agricultura, considerando os três recortes listados no segundo parágrafo desta introdução. O capítulo evidencia a importância de se compreender que os desafios que justificam a ajuda estatal ao desenvolvimento rural e agrícola são amplos e distintos, sendo as políticas estruturantes e de apoio à produção uma resposta às demandas dos agricultores e da sociedade. Destaca também que o aperfeiçoamento destas políticas está ligado a acontecimentos e realidades dos contextos local e global, como sustentabilidade produtiva, ocupação digna e segurança alimentar.

Nos capítulos 2, *Agricultura na União Europeia: paradigmas, diversidades e o papel da política agrícola*, escrito por Rodrigo Peixoto da Silva e Gesmar Rosa dos Santos, e 3, *Diversidades na agricultura e políticas públicas: características no Brasil e nos Estados Unidos*, elaborado por Gesmar Rosa dos Santos e Ana Cláudia Sant'Anna, são abordadas as características das agriculturas e políticas públicas agrícolas na União Europeia e nos Estados Unidos, respectivamente. Para o contexto do livro, o objetivo dos dois capítulos é posicionar o leitor acerca das tipologias das políticas para o setor agropecuário, das semelhanças e das diferenças em relação ao Brasil e também ao tamanho do orçamento público no âmbito federal ou do bloco, nesses dois exemplos. São utilizados dados e indicadores selecionados conforme as distintas características e a disponibilidade de dados comparáveis. Além da pesquisa bibliográfica, os dois textos se apoiam fortemente nos documentos oficiais e dados produzidos pela Comissão Europeia, pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO) e pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (United States Department of Agriculture – USDA).

Além das realidades distintas, verificou-se grande heterogeneidade produtiva e estrutural nas agriculturas e nos estabelecimentos, principalmente no caso de países-membros da União Europeia, inclusive com medidas comparáveis às praticadas no Brasil. Nos dois capítulos, destacam-se variáveis de tamanho dos estabelecimentos; a concentração produtiva e dos ativos; políticas e programas do Estado e seu foco em estabelecimentos de pequeno porte/familiares de pequeno porte, conforme definido em cada caso. O ponto comum observado nos dois casos foi a importância da atuação estatal para prover tanto as condições estruturantes da vida no meio rural e da agricultura quanto a ajuda para a manutenção e a reprodução social de agricultores, incluindo iniciativas que aproximam programas de desenvolvimento rural e de política agrícola em suas multifunções. Críticas às políticas agrícolas com algum teor protecionista ou agressivas na promoção do comércio exterior foram identificadas nos dois casos. Obtém-se um importante aprendizado para o Brasil, a exemplo da tipologia de programas de natureza rural/agrícola, do planejamento e da integração de ações e das formas de difusão de dados nos Estados Unidos e na União Europeia.

O capítulo 4, elaborado por Alexandre Arbex Valadares sob o título *Agricultura familiar (AF) no Brasil: um panorama da produção, do perfil e dos sinais de mudanças entre os censos agropecuários de 2006 e 2017*, encerra a primeira parte do livro. O capítulo analisa a redução do número total de estabelecimentos agropecuários familiares, entre os censos agropecuários de 2006 e 2017, por regiões, apresentando o perfil dos estabelecimentos e da sua pauta produtiva. Discutem-se as variações na área plantada e os principais produtos da agricultura familiar, cuja participação no valor da produção continua bastante significativa no Brasil, apesar da redução da participação percentual. Destaca-se a redução de mais de 6 milhões de hectares da área colhida da agricultura familiar, inclusive em cultivos tradicionais como milho, feijão, arroz, mandioca, cana-de-açúcar e fumo. Em contrapartida, houve aumento da área colhida de soja e trigo nesse segmento de agricultores, entre os dois censos. Os agricultores mantêm grande participação nos produtos das lavouras temporária e permanente, e em produtos ligados ao extrativismo e à criação de animais, embora neste caso com redução da participação relativa em suínos e aves. O texto aponta que um elemento preocupante para a segurança alimentar é o enfraquecimento da agricultura familiar de pequeno porte e de suas lavouras. Esclarece que, como os agricultores têm na produção de alimentos sua vocação, é importante a sua viabilização para as famílias no campo e a economia dos pequenos municípios.

Na segunda parte do livro, quatro capítulos trazem o foco regional e estadual, destacando avanços e gargalos na produção agrícola e na estruturação dos estabelecimentos em diferentes regiões geográficas e com distintos estágios

de desenvolvimento: Amazônia, o território do bioma Cerrado, composto por 337 municípios dos estados do Matopiba, e os estados de São Paulo e Goiás.

Sob a autoria de Cristiane Aparecida de Cerqueira, Clesio Marcelino de Jesus, Marcelo Inácio Ferreira Ferraz, Laís Freitas dos Santos e Naisy Silva Soares, o capítulo 5, *A relação entre produção agropecuária, estrutura fundiária e características socioeconômicas do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (Matopiba) antes e após a sua institucionalização*, evidencia heterogeneidades dos 337 municípios em que mais de 65% dos habitantes se encontram no meio rural. A questão agrária continua sendo um tema essencial, no qual convivem agricultores familiares e camponeses em dificuldades econômicas e modernos latifúndios empresariais com uso intensivo de capital. A queda na participação da produção familiar no valor bruto da produção agropecuária total entre os censos de 2006 e 2017 e a elevação da produção e do volume comercializado das *commodities* desenham um cenário de concentração de produção e renda em altos patamares. Nessa condição, os estabelecimentos refletem a baixa inserção produtiva dessa parcela de agricultores do Matopiba, cujo potencial continua subexplorado – resultado do modelo de crescimento não inclusivo. Os autores apontam a falta de identidade no território criado como fator que dificulta a redução de desigualdades, sendo este o desafio central para as políticas públicas de desenvolvimento rural e territorial, além de agrícolas, para a inserção produtiva da agricultura familiar.

A agricultura no bioma Amazônia é o foco do capítulo 6, sob o título *Agricultura na Amazônia: desflorestamento, escala e desafios à produção sustentável*, tendo autoria de Gesmar Rosa dos Santos, Rodrigo Peixoto da Silva e Adrielli Santos de Santana. Além dos desafios da produção aliada à conservação da floresta amazônica, verificam-se grandes dificuldades de desenvolvimento produtivo regional com capacidade de apoiar a agricultura familiar e camponesa com inserção social. A expansão da produção de *commodities* em grandes lavouras e da pecuária extensiva em terras, na porção regional denominada de “arco do desmatamento”, é parte da realidade produtiva que ocorre após o desflorestamento com baixo retorno social. Em contrapartida, o texto apresenta indicadores socioeconômicos, mostrando que a agropecuária na região é importante localmente, tem grande potencial, e que não se vislumbram atividades substitutas para a ocupação das pessoas. Os dados do *Censo Agropecuário 2017* e de outras bases utilizadas mostram que o apoio de políticas públicas continua essencial para a agricultura e o desenvolvimento rural, em uma realidade em que a renda agrícola é significativa para os residentes rurais, embora eles continuem dependendo de renda externa aos estabelecimentos. A diversidade da pauta produtiva sustentável na Amazônia, somada ao potencial de novos produtos de lavouras e piscicultura e à promoção de cadeias curtas, representa oportunidade para a região, sendo importante a continuidade de políticas convergentes nesse sentido.

O capítulo 7, elaborado por Murilo José de Souza Pires e Gislaíne de Miranda Quaglio e intitulado *Heterogeneidade estrutural e agricultura: um olhar sobre as regiões imediatas do estado de Goiás e Distrito Federal entre 2002 e 2018*, aborda o desenvolvimento regional com foco no estado de Goiás. Os autores partem de premissas do pensamento do desenvolvimento estruturalista difundido centralmente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e de metodologia de identificação de *clusters* por municípios e região imediata (RI), conforme definição do IBGE. O estado é analisado a partir de variáveis como vulnerabilidade social, perfil agrário, acessibilidade bancária e geográfica, taxa de urbanização, acesso a crédito, participação dos municípios em relação ao produto interno bruto (PIB) de produtos selecionados. Utilizam-se dados dos censos agropecuários de 2006 e 2017 e outras fontes de dados, expondo a heterogeneidade estrutural e produtiva como aspecto determinante da heterogeneidade e da diversidade da agricultura em mercados já estabelecidos. O estudo mostrou a existência de dez *clusters*, cada um com distintas características, de acordo com as variáveis e a metodologia aplicadas. Verificou-se a existência de distintas dinâmicas socioeconômicas, com localidades atrasadas, e outras com maior grau de integração aos mercados e maior difusão de progresso técnico.

O capítulo 8, *Diversidade produtiva na agropecuária paulista: uma análise dos censos agropecuários de 2006 e 2017*, foi escrito por Rodrigo Peixoto da Silva, Luis Gustavo Baricelo e Carlos Eduardo de Freitas Vian, e discute a diversificação produtiva em uma das três maiores agriculturas estaduais do país, medida por valor do produto total e variação dos produtos por região intermediária (RI) do estado. O texto evidencia que essa diversificação depende de fatores como a geologia local, a trajetória produtiva, as capacidades organizativas dos produtores e o papel desenvolvido por atividades produtivas dominantes, tendo a cana-de-açúcar em destaque no estado. Utilizam-se indicadores e metodologias de análise consolidados na literatura, a exemplo dos índices de diversidade produtiva e mudança estrutural, identificando distinções entre as RIs do IBGE e os municípios, expressas em níveis de diversificação. O capítulo aborda a pauta produtiva do estado, que é a mais diversificada do Brasil, mostrando, entretanto, que há grande concentração produtiva, inclusive no nível das RIs, com poucos cultivos respondendo por 85% do valor bruto da produção agropecuária, segundo dados do censo de 2017. O capítulo aponta também que a diversificação produtiva ocorre paralelamente à concentração da produção, com dinâmicas distintas, embora complementares, nos âmbitos de micro e macroescalas. Os produtores familiares integram a diversificação, respondendo por produtos consumidos diretamente pela população ou processados nas agroindústrias, inclusive com agregação de valor, sem, contudo, eliminar heterogeneidades entre os estabelecimentos.

A terceira parte do livro retoma temas que se aplicam em termos gerais ao conjunto dos agricultores do país e se referem às políticas públicas, tendo foco específico nos produtores familiares. Consideram-se aspectos como resiliência dos agricultores e formas de organização produtiva, destacando ações de associativismo, assistência técnica (Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater) e agroindústria rural como alguns dos caminhos de redução de heterogeneidades e de inserção produtiva.

O capítulo 9, *Agroindústrias rurais, políticas públicas e desenvolvimento regional: um perfil da agroindustrialização brasileira com base nos dados do censo agropecuário de 2017*, foi redigido por Marcio Gazolla, Milena Demetrio, Leidiane Maria Fantin e Ivanderson Borelli e inicia esta parte. Destacam-se as agroindústrias rurais (AGRs) como uma das formas de agregar valor à produção, aumentando os ganhos dos agricultores. Isso ocorre com a produção de alimentos artesanais, tendo como base a culinária local e regional e a comercialização em cadeias curtas. O capítulo elabora um perfil das AGRs e de algumas experiências importantes, embora descontínuas, de políticas públicas destinadas à sua promoção no Brasil, inclusive iniciativas estaduais e municipais na região Sul. Evidencia-se o registro do censo de 2017, que apontou 852.639 estabelecimentos agropecuários com AGRs de produção de alimentos – o equivalente a 16,8% dos estabelecimentos rurais do país. A atividade tem grande importância estruturante e produtiva para os estabelecimentos, principalmente nas regiões Sul, Nordeste e Norte, onde a agricultura familiar tem maior percentual de estabelecimentos e de AGRs. Com o volume de produção de R\$ 10,8 bilhões anuais, a atividade tem mais de dois terços de sua produção destinados a vendas em diversos mercados, com predomínio regional, sendo a outra parte destinada ao autoconsumo. Desse valor da produção, verificou-se uma concentração nas AGRs da agricultura não familiar (que representam menor número) e da região Sudeste do Brasil. Os autores ressaltam o potencial de agregação de valor nessa atividade, sendo de alta relevância o apoio de políticas públicas integradas, a exemplo da Ater e da comercialização da produção.

Caroline Nascimento Pereira e César Nunes de Castro são os autores do capítulo 10, *Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil e no mundo: qual o papel da Ater pública?*. Ele apresenta o surgimento, a expansão e o declínio da Ater no Brasil, além de detalhar aspectos centrais da transformação da Ater pública e como ela pode ser reestruturada tendo em vista as novas exigências, o público-alvo e as peculiaridades locais. Os autores destacam que a Ater ainda representa um aspecto relevante para uma estratégia de inclusão produtiva e social de agricultores familiares. Entre os novos modos de provisão do serviço, menciona-se a necessidade de iniciativas de natureza pública e privada para a geração e a difusão tecnológica. O capítulo mostra, entretanto, um grande déficit de cobertura de Ater, dado que apenas 20,2% do total de estabelecimentos recebeu algum tipo de

orientação técnica, mantendo o patamar de 2006. A região Sul é a que conta com maior proporção de estabelecimentos com orientação técnica, a qual é menor no Nordeste. A cobertura é também distinta conforme o porte dos estabelecimentos, seja em área ou em valor da produção, sendo essencial o aperfeiçoamento da Ater pública para os estabelecimentos de menor área e para as mulheres, que são as responsáveis principais por 19% dos estabelecimentos agropecuários do Brasil. Novas tecnologias da informação são apontadas como ferramentas importantes na difusão de tecnologias, devendo ser referência na modificação da Ater pública. Um novo modelo dessa Ater exige também maior capacidade dos provedores em dialogar com os agricultores, em enxergar, por exemplo, diferenças culturais, de gênero, renda e tamanho dos estabelecimentos.

No capítulo 11, *O cooperativismo na dinâmica econômica e social da agropecuária brasileira*, Roberta Vedana, Marcos de Oliveira Garcias, Pery Francisco Assis Shikida e Mary Paula Arends-Kuenning discutem as motivações, trajetórias, resultados sociais, organizacionais e econômicos do associativismo e do cooperativismo no Brasil. Além da atuação das cooperativas no âmbito de alcance de mercados, os autores ilustram como é importante o seu papel em outros aspectos, a exemplo do fornecimento de assistência técnica, da difusão de tecnologias e da inclusão social – especialmente na pequena agricultura, o que contribui para a formação de seus associados, com ações de atenção a jovens e mulheres e suporte à sucessão geracional. Apesar das dificuldades atuais e históricas e das limitações de replicação dos princípios centrais do cooperativismo, como a solidariedade, é reconhecida a importância do cooperativismo, com resultados econômicos relevantes quando comparados aos de agricultores não associados. De acordo com o *Censo Agropecuário 2017*, a proporção de estabelecimentos associados a cooperativas continua baixa (11,4% do total), embora com avanços na criação de cooperativas. A alta importância do cooperativismo agropecuário no Brasil se evidencia nos 48% de participação no valor da produção, de acordo com o referido censo (destaque para os itens soja, milho, trigo, suínos, frango, algodão e leite). As cooperativas estão mais presentes nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, e o número de associados se concentra na região Centro-Sul, havendo expansão do cooperativismo com políticas públicas ancoradas no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) – Pronaf Jovem e Pronaf Mulher.

Elaborado por Gesmar Rosa dos Santos e Rodrigo Peixoto da Silva, o capítulo 12, *Políticas agrícolas no Brasil: diretrizes para uma perspectiva de inclusão produtiva*, fecha a obra apresentando um resumo dos principais achados dos demais capítulos do livro, principalmente em questões que demandam políticas públicas. Em seguida, os autores expõem um perfil e valores dos investimentos (ou gasto público) agrícolas no Brasil, dando continuidade ao debate que liga diagnósticos com a ação do Estado. O recorte temporal é o período de 2000 a 2020, sendo

listados os gastos de distintas ações e programas do governo federal, bem como seus objetivos e o volume de recursos alocados. Espera-se, desta forma, fomentar o debate sobre as escolhas alocativas que têm sido feitas, tendo em vista o diagnóstico e a necessidade de políticas públicas apresentadas ao longo do livro, assim como a dificuldade fiscal enfrentada pelo país. Destacam-se os programas previstos na Lei nº 8.171/1991, a Política Agrícola Nacional (PAN), cujo orçamento é organizado dentro da estrutura orçamentária do Plano Plurianual (PPA) e do OGU. Retomam-se também os apontamentos feitos no capítulo 1 deste livro, sobre as funções da agricultura e tipologias de políticas estruturantes e de apoio à produção. Por fim, considerando as atribuições do Estado na promoção da agricultura sustentável, são apresentadas diretrizes para as políticas, a fim de que atendam à pluralidade dos agricultores e seus estabelecimentos em sua diversidade regional e suas múltiplas funções produtivas e socioambientais.