

UMA ANÁLISE DOS RECURSOS DO PRONAF PELO MODELO DE OPÇÃO PÚBLICA: DE 1995 A 2020

ANALYSIS OF PRONAF RESOURCES BY THE PUBLIC OPTION MODEL: FROM 1995 TO 2020

ANÁLISIS DE LOS RECURSOS DEL PRONAF POR EL MODELO DE OPCIÓN PÚBLICA: DE 1995 A 2020

Bruno Lopes Silva¹ 
Tales Vanderley Vital² 
Lorrane Marinho da Silva³ 
Maria Gilca Pinto Xavier⁴ 

Submissão: 18/04/2022 / Aceito: 21/11/2022 / Publicado: 30/01/2030.

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar quais as opções feitas pelos governos na gestão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), verificando como os diferentes governos têm utilizado o PRONAF para favorecer seus grupos de interesse e se cumpriram com o objetivo do Programa. O estudo utilizou a combinação dos métodos, por intermédio de uma abordagem quantitativa e qualitativa. Quanto aos dados, buscou-se verificar a abrangência territorial do Programa, seu público e, principalmente, se houve incremento no aporte financeiro para o PRONAF nos dados da produção de alimentos oriunda da agricultura familiar de 1995 a 2020 e na distribuição dos recursos por região, mediante o levantamento de dados secundários nos órgãos do governo, revisão de estudos e artigos científicos realizados sobre o tema. Visando compreender as opções que os governos do país vêm fazendo ao gerir o programa, utilizou-se o modelo analítico de Opção Pública, sendo então possível observar que as opções feitas pelos governos, principalmente os neoliberais, dentro do período de funcionamento do PRONAF foram no sentido de beneficiar a produção de commodities agrícolas para exportação, bem como a concentração desta produção em estados das regiões sul e sudeste. A política pública inerente a este Programa não vem cumprindo seu papel de diversificar a produção, seja em cultura de cultivo ou mesmo em territorialidade.

Palavras-chave: Agricultura Familiar. PRONAF. Política Pública. Modelo de Opção Pública.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the options made by governments in the management of the National Program for the Strengthening of Family Agriculture (PRONAF), verifying how different governments have used PRONAF to favor their interest groups and whether they have fulfilled the objective of the Program. The study used the combination of methods, through the use of quantitative and qualitative methods. Regarding the data, it sought to verify the territorial scope of the Program, its public and, mainly, whether there was an increase in financial support for PRONAF in the data of food production from family agriculture from 1995 to 2020 and in the distribution of resources by region, through the collection of secondary data in government agencies, review of studies and scientific articles on the topic. In order to understand the options that the governments of the country have been making to manage the program, the Public Option model was used, making it possible to observe that the options made by governments, mainly the neoliberals, within the period of operation of PRONAF were in the sense of benefiting the production of agricultural commodities for exportation, as well as the concentration of this production in states of the southern and southeastern regions. The public policy inherent to this Program is not fulfilling its role of diversifying production, whether in cultivation or even in territoriality.

¹Mestrando em Administração e Desenvolvimento. Universidade Federal Rural de Pernambuco. bruno.lopess@ufrpe.br

²Doutor em Economia. Universidade Federal Rural de Pernambuco. talesvital@hotmail.com

³Mestranda em Adm e Desenvolvimento. Universidade Federal Rural de Pernambuco. lorranezinho2@gmail.com

⁴Doutora em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal Rural de Pernambuco. gilka.xavier@gmail.com



study used a combination of methods, through a quantitative and qualitative approach. As for the procedure, we sought to verify the scope of the Program in public and territory. Also, if there was an increase in the financial contribution to PRONAF in the data on food production from family farming from 1995 to 2020 and in the distribution of resources by region, through the survey of secondary data in government agencies, review of studies and scientific articles carried out on the subject. In order to understand the choices that the governments of the country have been making when managing the program, the analytical model of Public Option was used, making it possible to observe that the choices made by the governments, mainly the neoliberals, within the period of operation of PRONAF were in the sense of benefiting the production of agricultural commodities for export, as well as the concentration of this production in states of the south and southeast regions. The public policy inherent to this Program has not been fulfilling its role of diversifying production, either in terms of cultivation or even in terms of territory.

Keywords: Family farming. PRONAF. Public policy. Public Option Model.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar las opciones realizadas por los gobiernos en la gestión del Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), verificando cómo los diferentes gobiernos han utilizado el PRONAF para favorecer a sus grupos de interés y si han cumplido con el objetivo de el programa. El estudio utilizó una combinación de métodos, a través de un enfoque cuantitativo y cualitativo. En cuanto al procedimiento, se buscó verificar el alcance del Programa en público y territorio. Asimismo, si hubo un incremento en el aporte financiero al PRONAF en los datos de producción de alimentos de la agricultura familiar de 1995 a 2020 y en la distribución de recursos por región, a través del relevamiento de datos secundarios en organismos gubernamentales, revisión de estudios y artículos realizados sobre el tema, con el objetivo de comprender las opciones que los gobiernos del país vienen haciendo en la gestión del programa y, principalmente, para la producción agrícola familiar en Brasil. Para comprender las elecciones que los gobiernos del país han venido realizando al momento de gestionar el programa, se utilizó el modelo analítico de Opción Pública, lo que permitió observar que las elecciones realizadas por los gobiernos, principalmente neoliberales, analizados dentro del período de operación del PRONAF fueron en el sentido de beneficiar la producción de commodities agrícolas para la exportación, así como la concentración de esta producción en estados del sur y regiones del sureste. La política pública inherente a este Programa no ha venido cumpliendo su rol de diversificar la producción, ya sea en cultivo o incluso en territorialidad.

Palabras chave: Agricultura familiar. PRONAF. Política pública. Modelo de Opción Pública

INTRODUÇÃO

A agricultura familiar sempre esteve presente em todo o processo histórico brasileiro, sendo parte da rotina das atividades produtivas deste país. Por muito tempo, este tipo de agricultura, muitas vezes denominado de subsistência, não recebeu praticamente nenhum apoio governamental para que se desenvolvesse de maneira adequada (GRISA et al., 2014).

Mesmo em momentos de modernização da agricultura nacional, principalmente entre as décadas de 1960 e 1970, este modelo de produção agrícola ficou às margens das políticas públicas



e seus benefícios, que priorizavam o agronegócio, e os produtores de commodities para exportação, com intuito de equilibrar a balança comercial. Apenas recentemente, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), as famílias produtoras agrícolas passaram a ser visibilizadas pelas políticas públicas no Brasil (MATTEI, 2014). As políticas públicas são importantes para viabilizar e visibilizar indivíduos e coletividades em uma sociedade.

O objetivo deste artigo é analisar quais as opções feitas pelos governos na gestão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), verificando como os diferentes governos – sejam desenvolvimentistas e neoliberais - têm utilizado o PRONAF para favorecer seus grupos de interesse e, ao mesmo tempo, indaga-se o cumprimento dos objetivos do Programa. Buscou-se verificar o comportamento do aporte financeiro para o PRONAF e dados da produção de alimentos oriunda da agricultura familiar de 1995 a 2020 e a distribuição dos recursos por categoria de beneficiário. Para tanto, a pesquisa busca responder o seguinte problema de pesquisa: quais foram as opções realizadas pelos diferentes governos na gestão do PRONAF?

Observa-se um certo desmonte ocorrendo nas políticas públicas e nos direitos adquiridos, principalmente a partir da segunda metade da década de 2010, como a redução de direitos trabalhistas e previdenciários, além das políticas de habitação social e terra (FURTADO, 2020). Isso vem se estendendo de maneira mais acentuada aos dias atuais. O próprio PRONAF teve a suspensão de protocolos de pedido de financiamento em taxas baixas de juros em 2021, em razão do comprometimento total dos recursos disponíveis (BNDES 2021), ou seja, pode estar em curso um desmonte do Programa. Faz-se importante, então, um estudo sobre sua contribuição para o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil.

Em 1995, com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar brasileira, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, também conhecido como PRONAF. Esta, que é a política pública mais relevante para a agricultura familiar no país, pretende-se através de financiamento subsidiado de serviços agropecuários e não agropecuários possibilitar a diversificação das atividades agrícolas nas propriedades familiares. O programa, que teve seu decreto editado em junho de 1995 pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, tem intuito de fomentar o empreendedorismo através do processamento e agroindustrialização dos alimentos produzidos nas unidades, assim como atender as exigências do mercado e, não menos importante, adoção de práticas de ambientais, econômicas e sociais sustentáveis (EMBRAPA, 2021; BRASIL, 1996).



POLÍTICA PÚBLICA E MODELO ANALÍTICO POR OPÇÃO PÚBLICA

A vida em sociedade é permeada de relações entre indivíduos distintos em idade, sexo, religião e outros atributos, mas também de ideias, valores, interesses e aspirações diferentes, que também desempenham papéis diferenciadores no decorrer de sua existência. Esses atributos contribuem com à vida coletiva, mas também trazem complexidade, que envolve cooperação, competição e conflitos (RUA, 2014).

Ainda segundo Rua (2014), a cooperação entre determinados grupos, que em determinados momentos pode ser saudável para a conquista de direitos, também pode fortalecer ideias e interesses que beneficiem apenas um grupo em detrimento de outro, e assumir um caráter de competição que, em algum momento pode vir a se tornar um conflito ou mesmo um confronto. As desigualdades são parte deste processo ressaltado pela autora. Entretanto, além da coerção como forma de dissipar confrontos e reduzir conflitos, em uma democracia a ação política exerce um papel fundamental como mediadora, mas também como forma de atingir positivamente parte da sociedade que se inviabilizou, de alguma maneira, pelo processo de competição cujo qual ela precisa de intervenção do Estado através da elaboração de Políticas Públicas.

Dye (2010) propõe modelos para analisar políticas públicas, que são representações simplificadas e conceituais para estudar essas políticas, no sentido de esclarecer ideias sobre elas, identificar aspectos e questões político-sociais importantes e propor explicações e prever suas consequências. O modelo de análise de políticas públicas por opção pública proposto por Dye (2010) e adotado por este trabalho, visa estudar o processo econômico de tomada de decisão fora do ambiente do mercado para a formulação de políticas públicas. A teoria, também conhecida como "escolha pública", traz para a compreensão das políticas a ótica das decisões tomadas pelo âmbito político, assim como noções de economia para se fazer a análise, ou seja, é o campo da economia que se debruça a aplicar o saber e os métodos da ciência econômica nas análises das decisões governamentais e de instituições públicas (ONIFADE e TASAR, 2020).

Esta teoria defende que o governo deve exercer funções que o mercado não consegue desempenhar, e remediar eventuais falhas - também chamadas de externalidades, e que impactam os indivíduos e grupos sociais. Uma das maneiras de reduzir estes impactos causados e que afetam parcelas da sociedade é a formulação de políticas públicas. Portanto, é importante que se ressalte que a formulação dessas políticas possui interferência de grupos de interesse que, por sua vez, impactam no processo político causando impactos sociais (TRUBNIKOV, 2019; DYE, 2010). Ou seja, ainda que a elaboração de política pública envolva um interesse maior em regular as



disfunções sociais, reduzir desigualdades e dar visibilidade e viabilidade para determinados grupos sociais, ainda é um processo em que grupos já favorecidos possui influência.

MÉTODOS

Esta pesquisa utilizou abordagem mista. A combinação dos métodos e técnicas é utilizada para a compreensão da complexidade dos fenômenos sociais (RICHARDSON, 2017; CRESWELL, 2010). Por sua vez, observaram-se os dados quantitativos acerca da destinação dos recursos do PRONAF nos diferentes governos, analisando a política através do modelo analítico por opção pública. Este modelo foi aplicado para analisar e identificar qualitativamente aspectos da tomada de decisão para formulação e desenvolvimento do PRONAF nos diferentes governos, desde sua criação em 1995 até os dias atuais. Para tanto, buscou-se observar as ações realizadas no âmbito político e econômico pelo Governo Federal (TRUBNIKOV, 2019; DYE, 2010).

Os dados quantitativos foram captados através de dados do IBGE, no Censo Agropecuário, além de relatórios governamentais e do Boletim da Agricultura Familiar da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). As informações acerca do valor reservado para o Programa, bem os alimentos mais produzidos com financiamento e a regionalização dos recursos entre os anos de 1995 e 2020, que serviram para evidenciar as escolhas e priorização do Estado brasileiro para a produção da agricultura familiar. Este período foi escolhido porque reflete o Programa desde a sua formação, passando os diferentes governos.

As representações visuais também serão comumente usadas como forma de organizar e apresentar de maneira elucidativa as informações, sejam por inúmeros tipos de gráficos, tabelas, histogramas, diagramas, quadros e outras ferramentas, como sugerem Cooper e Schindler (2016).

Os valores monetários aplicados pelos diferentes governos no PRONAF foram corrigidos pelo IGP-M, utilizando a calculadora online do Banco Central.

RESULTADOS E ANÁLISES

Cenário político

De 1995 a 2020, o Brasil teve à frente do Executivo Federal cinco presidentes de quatro partidos, ideologias políticas e econômicas diferentes, quatro eleitos diretamente pelo voto popular e outro conduzido ao cargo após o processo de impeachment sofrido pela única presidente mulher da história do país.



Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (também conhecido como FHC), eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), assumiu o comando do Brasil (Quadro 1). Ficou conhecido por ser a favor da privatização das empresas públicas como a Vale do Rio Doce e a Telebrás (ALMEIDA, 2010; SÁ e REIS, 2008).

No ano em que Cardoso assumiu a Presidência da República, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Família. O PRONAF foi regulamentado no ano seguinte. FHC, como era conhecido, foi reeleito para mais um mandato, entre 1999 e 01 de janeiro de 2003, quando entregou a faixa presidencial para o primeiro sindicalista eleito, o metalúrgico Luís Inácio Lula da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores. Em 01 de janeiro de 2007 foi reconduzido ao cargo, ocupando a Presidência da República pela segunda vez, até 1 de janeiro de 2011.

Em seus dois mandatos, Lula ficou conhecido nacional e internacionalmente pelas políticas sociais e de inclusão, como o Minha Casa Minha vida, programa com intuito de reduzir o déficit habitacional no país, além de facilitar o acesso à terra assentando famílias para a agricultura (BONDUKI, 2008). O governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva teve uma postura diferenciada de seus antecessores, ao promover, ou seja, optar por políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social e ao atendimento de direitos humanos básicos e fundamentais para parcelas historicamente estigmatizadas na sociedade.

Dilma Vana Rousseff tinha sido Ministra de Estado de Minas e Energia (2002-2005) e, posteriormente Ministra-Chefe da Casa Civil (2005-2010) nos governos do Presidente Lula. Se transformou na cara das políticas públicas de desenvolvimento deste governo, principalmente infraestrutura. Foi responsável por comandar o maior programa de investimento em infraestrutura recente do país, através do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), tendo R\$619 bilhões executados até 2010 (JARDIM e SILVA, 2015; RODRIGUES e SALVADOR, 2011).

Foi eleita para governar o país em dois mandatos, iniciando em 1 de janeiro de 2011. No início de seu segundo termo, foi destituída do cargo em um processo de impedimento iniciado por Eduardo Cunha, então Presidente da Câmara dos Deputados, e julgado pelo Senado Federal. Saiu em 31 de agosto de 2016, em meio a problemas econômicos e sociais, dando lugar ao seu vice Michel Temer, do atual Movimento Democrático Brasileiro.

Temer sofreu alta rejeição da população, mas, ainda assim, conseguiu aprovar no Congresso Nacional projetos que retiraram direitos trabalhistas, como a alteração na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e a mudança constitucional na Previdência (FURTADO, 2020). Ou



seja, foram ações que diminuíram o poder do Estado, além de retirarem verbas de áreas importantes, como a educação - o que ocasionou extensa greve de estudantes secundaristas e do ensino superior. Observando o governo de Temer, portanto, é possível observar sua opção pela redução do papel do estado como formulador de políticas públicas importantes, como a educacional.

O momento de instabilidade política e econômica pode ter sido determinante nas eleições de 2018, em que Jair Bolsonaro (atualmente sem partido), candidato de extrema direita, foi eleito para o mais alto cargo do Executivo brasileiro. Seu governo, em curso desde janeiro de 2019, vem sendo reconhecido pela retirada de direitos com cortes nos mais variados programas sociais, redução da regulação de setores econômicos, alta do dólar e da inflação, privatizações como a do setor aeroportuário, política externa questionável e má condução da saúde na pandemia de Covid-19 (CAMPOS, 2020; MARTINS, 2020).

Contextualizando e analisando as ações adotadas pelos diferentes governos brasileiros, na perspectiva do Modelo Analítico por Opção Pública, pode-se relacionar às diversas políticas implementadas. Fernando Henrique Cardoso, apesar da criação de políticas públicas importantes como o próprio PRONAF, reduziu o papel do Estado se desfazendo de empresas públicas e reduzindo o investimento em serviços públicos, ações próprias da doutrina econômica neoliberal. Seguindo a mesma linha, o governo Michel Temer e Jair Bolsonaro também reduziram o papel do estado em investimentos e regulações de mercado e, como já ressaltado, retirou direitos importantes, como os trabalhistas e previdenciários (GANTI, 2014; ALMEIDA, 2010; SÁ e REIS, 2008).

O governo do Presidente Lula teve como premissa a utilização do Estado como base do crescimento econômico, impulsionando o crescimento da indústria e infraestrutura, com importantes políticas de subsídio e oferta de crédito para que esse crescimento fosse possível, incluindo olhar atento à produção de alimentos providos pela agricultura familiar (JARDIM e SILVA, 2015; MORAIS e SAAD-FILHO, 2011). Já o governo da Presidente Dilma Rousseff ensaiou, principalmente no meu primeiro mandato, algum desenvolvimentismo. A forma com que o seu governo enfrentou as crises econômica e política, por sua vez, ainda causam discussões acerca do viés econômico utilizado no seu curto segundo mandato (STEIN, 2016; SINGER, 2015).



Quadro 1 – Governos e seus respectivos partidos, campos políticos, vieses econômicos e principais projetos

Governo	Partido	Campo político	Viés econômico	Projetos políticos, econômicos e sociais relevantes
Fernando H. Cardoso	PSDB	Centro-direita	Neoliberal	Criação do PRONAF, privatizações, abertura do país para o capital externo e PEC da reeleição
Lula	PT	Esquerda	Desenvolvimentista	Criação do Bolsa Família, pagamento da dívida externa, Minha Casa Minha Vida, PAC
Dilma	PT	Esquerda	Desenvolvimentista	Continuidade dos projetos anteriores, política monetária
Temer	MDB	Centro-direita	Neoliberal	Flexibilização das leis trabalhistas
Bolsonaro	Sem partido	Extrema-direita	Neoliberal	Redução do Estado, flexibilização das leis trabalhistas e ambientais

Fonte: Elaboração própria (TEIXEIRA e PINTO, 2013; TOURAINE, 2011).

Estas informações são importantes para que se possa entender as características de cada governo e analisá-los a partir das opções de políticas públicas realizadas por eles. É possível observar que os governos PSDB e do PT foram os grandes responsáveis, desde o processo de redemocratização brasileiro a partir do início dos anos 1990, pela criação de políticas públicas de transferência de renda como o Bolsa Família e o Fome Zero, ao passo em que os governos que posteriores implementaram flexibilizações que ocasionaram em perda de direitos adquiridos, como as já explicitadas reformas trabalhista e previdenciária.



Expansão do PRONAF: criação de novas categorias

O PRONAF está dividido em subprogramas, para que se possa desenvolver de maneira mais eficiente as características diversas e próprias da agricultura familiar brasileira (Quadro 2). As taxas de juros explicitadas aqui seguem os valores do Plano Safra 2019/2020. O PRONAF Agroindústria é uma ramificação do Programa que disponibiliza o financiamento de agricultores produtores rurais familiares, sejam pessoas físicas e jurídicas, além de cooperativas, para que haja investimento em beneficiamento, armazenagem, processamento e comercialização agrícola, extrativista, artesanal e de produtos florestais. Este subprograma também fornece apoio à exploração de turismo rural. Com taxa de juros pré-fixada em 4,5% ao ano, os limites de financiamento vão de R\$200 mil, se pessoa física, até R\$35 milhões para cooperativas, com prazos de até dez anos para pagar a dívida (BRASIL, 2021).

Apesar da sua criação ter se dado no governo Fernando Henrique Cardoso (1998), esta modalidade não vingou naquele momento e acabou extinta. No governo Luís Inácio Lula da Silva, com a reestruturação do programa, o PRONAF Agregar foi renomeado PRONAF Agroindústria (WESZ JUNIOR, 2011).

Há um outro subprograma, criado em 2003 a partir de reivindicação das mulheres no campo e, portanto, voltado para o financiamento às mulheres agricultoras, desde que integrem uma unidade familiar de produção enquadrada no modelo do PRONAF, independentemente de seu estado civil. As taxas de juros do PRONAF Mulher são de 3% a 4,5%, a depender do que se pretende financiar, com prazos entre 5 e 10 anos para quitar a dívida (BRASIL, 2021; ARAÚJO e SANTOS, 2019).

O Pronaf Agroecologia financia agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para que invistam em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, inclusive seus custos de implantação e manutenção do empreendimento. Este subprograma tem taxa de juros de até 3%, com prazo de pagamento total em até 10%, sendo possível financiar até R\$400 mil (BRASIL, 2021).

O financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, sejam estes produtores pessoas físicas, para aplicarem recursos na utilização de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos, silvicultura e adoção de práticas de proteção ambiental e de correção da acidez e fertilidade do solo, com objetivo de recuperar e melhorar a capacidade de produção, tem como subprograma o



PRONAF Bioeconomia, desde o governo Lula . É possível financiar R\$200 mil com juros de até 4,5%, com prazo máximo para saldar a dívida de 20 anos (BRASIL, 2021).

O PRONAF Mais Alimentos, desde 2003, é responsável por financiar financia produtores e agricultores rurais familiares, desde que pessoas físicas, para investirem em suas estruturas de produção e serviços, aumentando a produtividade e renda familiar. Tem taxa de juros anual de 4,5% (BRASIL, 2021).

O PRONAF Jovem se preocupa em financiar agricultores e produtores rurais familiares, desde que também sejam pessoas físicas, nas atividades de produção. Os beneficiários da modalidade PRONAF Jovem devem ser maiores de 16 anos e menores de 29 anos. Esta modalidade, criada também no Plano Safra 2003/2004, permite que o jovem agricultor familiar tome financiamento com taxa de juros de 3% ao ano (BRASIL, 2021, MARIN, 2020).

Quadro 2 – Especificidades dos subprogramas

Subprograma	Finalidade	Quem pode solicitar	O que pode ser financiado	Ano de criação	Governo
Pronaf Agroindústria	Investimento em beneficiamento, armazenagem, processamento e comercialização e apoio à exploração de turismo rural	Agricultores familiares, pessoa física, jurídica ou cooperativas, com a maior parte da produção sendo própria	Projetos de investimento ou aquisição isolada de bens e serviços	1998/2003	FHC e Lula
Pronaf Mulher	Financiamento à mulher agricultora familiar, independentemente do estado civil	Mulheres agricultoras familiares, individual ou coletivamente, enquadradas nas regras gerais do programa	Bens e serviços necessários ao empreendimento, desde que diretamente relacionados com a atividade	2003	Lula
Pronaf Agroecologia	Financiamento para investimento em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos	Agricultores familiares, pessoa física, para produção de base agroecológica, ou em transição, e produção orgânica	Sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção	2003	Lula
Pronaf Bioeconomia	Investimento na utilização de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, etc.	Agricultores familiares, pessoa física, para projetos de implementar, recuperar ou	Tecnologias de energia renovável, armazenamento hídrico, adoção de práticas conservacionistas e de	2003	Lula

		utilizar técnicas, tecnologias e práticas sustentáveis	correção, dentre outras		
Pronaf Mais Alimentos	Financiamento a agricultores e produtores rurais familiares para investimento em sua estrutura de produção e de serviços	Agricultores e produtores familiares rurais, aptos ao PRONAF	Projetos de investimento ou aquisição isolada de bens e serviços que estejam diretamente relacionados com a implantação, ampliação ou modernização da estrutura	2003	Lula
Pronaf Jovem	Financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento nas atividades de produção, desde que beneficiários sejam maiores de 16 anos e menores de 29 anos	Pessoas físicas com idade entre 16 e 29 anos, integrantes de unidades familiares que atendam uma das condições relacionadas à educação formal	Estrutura das atividades de produção, de armazenagem, de transporte ou de serviços agropecuários ou não agropecuários, aquisição de equipamentos e de programas de informática	2003	Lula

Fonte: Elaboração própria (BRASIL, 2021; MARIN, 2020; ARAÚJO e SANTOS, 2019; WEISZ JUNIOR, 2011).

Existem outros subprogramas do PRONAF que se debruçam a financiar produtores rurais familiares, pessoas físicas, com renda bruta familiar de até R\$ 20 mil nos 12 meses de produção normal que antecederam a solicitação da Declaração de Aptidão ao Programa (DAP); e o PRONAF Cotas-Partes o financiamento para integralização de cotas-partes por beneficiários associados a cooperativas de produção rural; e aplicação pela cooperativa em capital de giro, custeio, investimento ou saneamento financeiro (BRASIL, 2021).

Em 2017, com o intuito de facilitar o acesso aos recursos do Programa, a Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA, 2017), passou a capacitar os profissionais dos Sindicatos Rurais para que emitissem a Declaração de Aptidão (DAP), documento necessário para acessar o financiamento do PRONAF.

As discussões que levaram a criação do PRONAF, em alta nos anos 90 junto às questões de Segurança Alimentar e Nutricional debatidas pela FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), culminaram em outras políticas, como o Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que tem permitido a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar (TAGLIETTI et. al, 2022).



As opções feitas acerca da criação de novas categorias são positivas, no sentido de que buscam ampliar e diversificar o acesso e a produção. Entretanto, as taxas de juros aplicadas continuam aumentando e os recursos bloqueados para atingir metas fiscais (BRASIL, 2022).

Aporte financeiro para o PRONAF de acordo com os governos entre 1995 e 2020

O primeiro aporte ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), no início do Governo FHC, foi de R\$1,7 bilhão que, corrigidos pelo IGP-M, dão pouco mais de R\$17 bilhões. Nos dois mandatos, o governo Fernando Henrique aplicou aproximadamente R\$24 bilhões no PRONAF (R\$178 em valores atuais). Em 1997 os aportes foram aumentados em 50% em relação ao ano anterior (BRASIL, 2020).

O Quadro 3 evidencia como cada governo lidou e alocou recursos para a política de apoio e fomento às atividades de agricultura familiar no Brasil. O valor total evidencia o montante dedicado no orçamento para o Programa. A variação anual é a diferença percentual entre o ano vigente e o anterior, por isso a variação anual em 1995 é zero. Como se pode ver:

Quadro 3 – Variação anual dos recursos do PRONAF por governos (valores não corrigidos).

Ano	Valor total anual (R\$ bi)	Variação Anual dos recursos (%)	Governos
1995	1,7	0	Fernando Henrique Cardoso (1º mandato)
1996	2	-5,9	
1997	2	50,0	
1998	3	25,0	
1999	3	3,3	
2000	4	38,3	Fernando Henrique Cardoso (2º mandato)
2001	4	-7,2	
2002	4	-0,6	
2003	6	55,8	
2004	8	23,1	Lula (1º mandato)
2005	9	19,9	
2006	10	8,2	
2007	10	3,8	
2008	11	6,8	Lula (2º mandato)
2009	11	-2,7	
2010	16	50,6	
2011	16	0,0	Dilma (1º mandato)
2012	18	12,5	

2013	20	10,8	
2014	25	23,7	
2015	22	-11,9	Dilma (em processo de impeachment)
2016	22	2,5	Michel Temer (assumiu após o impeachment)
2017	23	2,0	
2018	25	8,4	Bolsonaro
2019	26	5,3	
2020	31	20,1	

Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil (2021).

Lula iniciou seu governo destinando R\$6 bilhões que corrigidos pelo IGP-M são aproximadamente R\$24 bilhões para o Programa, sendo o primeiro ano do seu mandato inicial e o último do segundo mandato, os anos de 2003 e 2010, os períodos de maior incremento: 55,8% e 50,6%, respectivamente.

Nenhum outro governo elevou tanto as aplicações no PRONAF quanto este. Nos dois mandatos, o Governo Federal destinou, em valores atuais (IGP-M), mais de R\$320 bilhões (R\$80 bi, à época), de acordo com o Banco Central do Brasil (2020).

O governo de Dilma Rousseff não fez incremento algum no primeiro ano, aumentando 12,5%, 10,8% e 27,7% nos anos seguintes do primeiro mandato. No segundo mandato, em meio ao processo de impeachment, que incluiu seu afastamento, o aporte teve uma queda de 11,9%, a maior queda desde então.

Nos dois anos em que Michel Temer sucedeu o governo em que outrora era vice-presidente, aumentou 2,5% ao ano os recursos para o PRONAF, ou seja, não recuperou o mesmo nível de recurso de 2014. Já o governo de Jair Bolsonaro elevou os subsídios em 8,4% no seu primeiro ano de mandato. Na segunda metade de seu mandato, apesar de aumentar 20% e relação ao ano anterior, vale ressaltar que bloqueou os pedidos de acesso ao crédito, para operações com juros pré-fixados em 4,5%, alegando indisponibilidade de recursos, como divulgado pelo BNDES (2021).

Distribuição de recursos por produto e região

O Estado brasileiro vem optando por privilegiar determinados tipos de produção agropecuária e algumas regiões do país, como é possível observar nos dados encontrados (BRASIL, 2021). O último boletim acerca do PRONAF emitido pelo Ministério da Economia

(2020), traz informações de uma realidade que se repete durante os anos, desde a criação do Programa.

As questões de regionalização e comoditização já vêm sendo discutidas por vários autores (BAZOTTI, 2017; AQUINO & SCHNEIDER, 2015; GRISA et al., 2014). O PRONAF vem privilegiando o acesso aos recursos para a produção de commodities agrícolas para exportação, como é o caso da soja e do milho que, juntos, tomando como exemplo a safra 2018/2019, foram responsáveis por 41% do valor total contratado (Quadro 4).

Ao longo dos anos, desde sua criação, o programa não sofreu grandes alterações e mantém-se, então a concentrar os recursos de custeio na produção de commodities. A produção de alimentos não commodities ficam marginalizados pelo PRONAF (BRASIL, 2020; RODRIGUES, 2019).

Quadro 4 – Distribuição dos valores de recursos do PRONAF por produto agrícola no ano safra de 2018/2019 em R\$ milhões

Produto	Finalidade				Total	
	Custeio	%	Investimento	%	Valor	%
Soja	3.003,09	40	0,0	0	3.003,09	26
Milho	1.772,30	23	0,0	0	1.772,30	15
Trator	0,0	0	1.039,70	25	1.039,70	9
Café	721,1	10	164,0	4	885,1	8
Máquinas e implementos	0,0	0	865,7	21	865,7	7
Trigo	643,0	9	0,0	0	643,0	5
Demais	1.421,90	19	2.126,90	51	3.548,80	30
Total	7.521,10	100	4.196,30	100	11.708,50	100

Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil (2020).

Estes dados elucidam certa visão de complementaridade da produção realizada pela agricultura familiar ao que é produzido pelo agronegócio brasileiro. O que evidencia o papel do Estado em optar por destinar os recursos de financiamento de produção para geração de commodities agrícolas em todos os modelos de produção no setor (BAZOTTI, 2017; AQUINO & SCHNEIDER, 2015; GRISA et al., 2014). Além de deixar nítida a influência do agronegócio no desenvolvimento dessa política pública.

O objetivo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, desde sua criação, tem sido a construção de um padrão de desenvolvimento sustentável para os agricultores

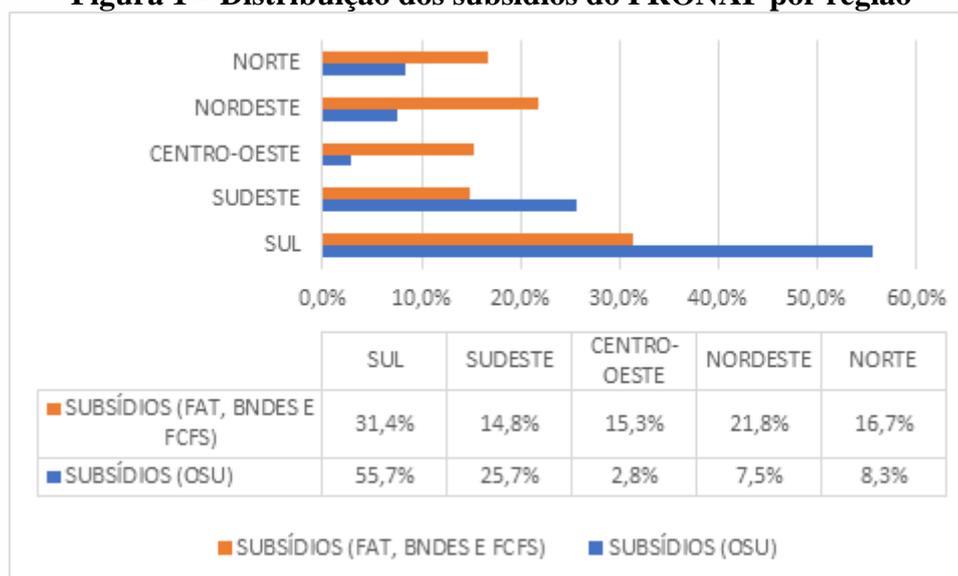
familiares e suas famílias, com perspectiva de aumentar e diversificar a produção, com a preocupação na segurança alimentar, o que traria também como consequência o crescimento dos níveis de emprego e renda, trazendo bem-estar social e qualidade de vida (BRASIL, 2018). A diversificação da produção, como é claro através dos dados, não vem ocorrendo. Ou seja, a política pública não vem cumprindo seu objetivo.

O site do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES, 2021), ao citar o PRONAF, sequer faz menção à priorização da dinamização da produção, ao dizer que o programa tem como propósito de:

[...]financiamento para custeio e investimentos em implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando à geração de renda e à melhora do uso da mão de obra familiar. (BNDES, 2021).

Como é possível observar na Figura 1, a região sul concentra mais da metade (55,7%) dos recursos vindos do Orçamento de Subsídios da União (OSU) e 31,4% dos recursos vindos de outras fontes, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador, o BNDS e os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs).

Figura 1 – Distribuição dos subsídios do PRONAF por região



Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério da Economia (2021).

A falta de diversificação da produção oriunda da agricultura familiar não está concentrada apenas na massiva opção pela produção de commodities, mas também na regionalização dos recursos. O que impede, de fato, que os objetivos traçados para o Programa jamais sejam atingidos em sua totalidade.

CONCLUSÃO

A perspectiva, quando da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em 1995, de ser uma política pública que, além de financiar a produção agrícola familiar no país e diversificar as atividades não foi, de fato, atingida. Nenhum governo optou por decisões que fossem de encontro ao que se propõe o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em sua plenitude.

Os governos foram se sucedendo no comando do Estado e da alocação dos recursos no Brasil e, jamais fizeram a opção de diversificar a qualidade do que se é produzido a partir da agricultura familiar no país. Nem mesmo realizaram importante diversificação na regionalização dos recursos. Ou seja, o Brasil continuou optando, ao longo dos anos estudados, por investir em produzir alimentos de commodities para exportação, como soja, milho e trigo, ao mesmo passo que as regiões menos desiguais, como o Sul e o Sudeste brasileiros, continuaram com a hegemonia na obtenção dos recursos e na produção.

O objetivo dado ao Programa, de garantir a segurança alimentar, não pode ser alcançado com a produção de itens como soja e milho, que são massivamente exportados e utilizados para produção de biodiesel e etanol, respectivamente.

Entretanto, vale ressaltar que, governos identificados com o campo político da esquerda foram os que mais fizeram incrementos importantes no programa, com destaque ao governo Presidente Lula que, no início de seu primeiro mandato, trouxe visibilidade para o Programa, fomentando discussões e abrindo espaço para subprogramas, através da interlocução com o campo.

E, embora o governo do Presidente Bolsonaro não tenha reduzido os recursos alocados para a política, o que se tem visto é o bloqueio ao acesso ao financiamento com baixa taxa de juros, privilegiando os maiores produtores e optando por invisibilizar os produtores de menor porte, que não poderiam pagar por taxas altas, além de mudanças na estrutura do PRONAF.

As dificuldades encontradas pela pesquisa são, principalmente, em relação à obtenção de dados de contratos, regionalização e cultura produzida em cada governo concentradas em uma



única plataforma. A política pública, para além de sua aplicabilidade efetiva e eficiente, também requer a divulgação de seus resultados. Estudos futuros podem se debruçar neste sentido, de compreender as dificuldades e falhas na divulgação destes dados, além de indicar possibilidades de melhoria.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. P. **Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.
- ARAÚJO, M. P. S. N.; SANTOS, E.S.B. Pronaf Mulher e o empoderamento de trabalhadoras rurais. **Revista Desenvolvimento Social**, v. 18, n. 2, p. 135-147, 2019.
- BNDES. Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 2021. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>. Acesso em: nov. 2021.
- BRASIL. Banco Central Do Brasil. **Manual de Crédito Rural**. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr>. Acesso em: nov. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jun. 1996.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Boletim Mensal sobre os Subsídios da União: Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/boletim/13-boletim-mensal-sobre-os-subsidios-da-uniao-subvencao-ao-premio-do-seguro-rural/view>. Acesso em: nov. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de fiscalizações em políticas e programas de governo**. Brasília: TCU, 2018.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arquitetura e Urbanismo**, n. 1, p. 70-104, 2008.
- CAMPOS, G. W. S. O pesadelo macabro da Covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 18, 2020.
- COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 12 ed. Porto Alegre: Bookman, 2016.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **CNA capacita sindicatos rurais para emitir a Declaração de Aptidão ao PRONAF**. Disponível em: <https://www.cnabrasil.org.br/noticias/cna-capacita-sindicatos-rurais-para-emitir-a-declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf>. Acesso em: mar. 2022.



CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In : HEIDEMANN, F. G. ; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília : Unb, 2010. Cap. 3. p. 99-129.

EMBRAPA. **Políticas públicas para agricultura familiar**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/tema-agricultura-familiar/politicas-publicas>. Acesso em: nov. 2021.

FURTADO, C. G. M. F. Ruptura democrática e desmonte das políticas públicas no Brasil (2016-2018): o começo do fim. **Revista Homem, Espaço e Tempo**, v. 14, n. 2, p. 138-152, 2020.

GANTI, T. Neoliberalism. **Annual Review of Anthropology**, v. 43, p. 89-104, 2014.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D.. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 323-346, 2014.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, 199 p. ISBN 978-85-7983-743-2.

MARIN, J. O. B. Pronaf Jovem: as disjunções entre o ideal e o real. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. 2020, v. 58, n. 2. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.187438>. Acesso em: nov. 2021.

MARTINS, T. L. R.. **Retrocesso Social: a desconstrução da proteção dos direitos humanos no Brasil durante o governo Bolsonaro**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista de Economia do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, p. 71-79, 2014.

MORAIS, L. SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, p. 507-527, 2011

ONIFADE, S. T.; TASAR, M. O. Public choice economics: a critical review of the literature on Market failure, government intervention and Arrow theorem. **The Journal of Social Economic Research**. 2020.

RICHARDSON, R. J.. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

RODRIGUES, S. R. **Entre commodities e alimentos: uma análise do direcionamento do crédito do PRONAF custeio agrícola no Rio Grande do Sul entre 2013 e 2019**. 2019. Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. **As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais**. **SER Social**, v. 13, n. 28, p. 129–156, 2011

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SÁ, D. G. de; REIS, J. R. F. **Neoliberalismo e privatização na era FHC (1995-2002)**. EPSJV, 2008.



SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estudos CEBRAP**, p. 39-67, 2015.

STEIN, A. Q. **Desenvolvimentismo no primeiro Governo Dilma**: intencionalidade, capacidades políticas e financeirização. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

TAGLIETTI, R. L.; TEO, C. R. P. A.; VIEIRA, G. A.; LUTINSKI, J. A. Agricultura familiar e o programa nacional de alimentação escolar: contexto catarinense. **Revista Grifos**, v. 31, n. 56, p. 99-123, 2022.

TEIXEIRA, R.A. s; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, 2012, v. 21, pp. 909-941.

TOURAINÉ, A. O campo político de FHC. **Tempo Social**. 1999, v. 11, n. 2, pp. 3-22.

TRUBNIKOV, D. The public choice view at the “deregulation” movement: analyzing the experience of European Telecommunications. **Law, State and Telecommunications Review**, v. 11, n. 1, p. 1-22, 2019.

WESZ JUNIOR, V. J. Política pública de agroindustrialização na agricultura familiar: uma análise do Pronaf-Agroindústria. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 48, n. 4, p. 567-596, Piracicaba, 2011.

