

# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES RECENTES

**Palavras-Chave:** AGRICULTURA FAMILIAR, POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGURANÇA ALIMENTAR

**Autores(as):**

**JÚLIA FERREIRA VIANA, IE – UNICAMP**

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. CAMILA VENEIO CAMPOS FONSECA (orientadora), IE - UNICAMP**

---

## INTRODUÇÃO:

A literatura aponta a agricultura familiar como estratégica para o desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo. Iniciativas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) são fundamentais para o fortalecimento da agricultura familiar no cenário nacional. Diante da importância desses programas no contexto socioeconômico brasileiro, este estudo pretende identificar as transformações que estas políticas enfrentaram desde a sua criação, com enfoque nas mudanças ocorridas com efeito sobre a agricultura familiar, em particular envolvendo preocupações com a sustentabilidade e a inclusão de grupos vulneráveis. A hipótese subjacente à pesquisa é de que, embora haja uma crescente preocupação com a sustentabilidade na formulação dessas políticas, seus efeitos ainda são limitados, principalmente quando se trata da inclusão de agricultores socioeconomicamente mais vulneráveis. A análise dessas transformações pretende oferecer uma compreensão mais profunda do atual cenário das políticas de agricultura familiar e contribuir para a elaboração de estratégias mais eficazes e inclusivas no futuro.

## METODOLOGIA:

A metodologia do projeto tem caráter qualitativo, sendo baseada em revisão bibliográfica e análise documental. Inicialmente, realiza-se uma pesquisa bibliográfica a respeito da formulação e da evolução das políticas públicas abordadas no projeto, sendo elas: Pronaf, PNAE e PAA. Em seguida, os esforços estão concentrados em identificar quais foram as mudanças recentes ocorridas nessas políticas, como foco na questão da sustentabilidade e na inclusão de grupos vulneráveis. Para tanto, a investigação deve se expandir tendo em vista incorporar a análise documental. Afinal, não existe um grande acervo literário sobre o tema. Deste modo, é possível fundamentar a discussão central, que trata de analisar as transformações recentes pelas quais essas políticas passaram.

A construção da pesquisa será dividida em três fases principais. A primeira vai incluir um estudo teórico-conceitual sobre o tema. A segunda objetiva identificar as modificações que os programas sofreram desde que foram criados, com enfoque para as mudanças mais recentes, ocorridas a partir de 2016. Por fim, na terceira fase, será feita uma análise das informações coletadas nas etapas anteriores, de modo a fundamentar conclusões que sejam coerentes com os dados observados.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO:**

O conceito de um Estado voltado para o Bem-Estar Social tem suas origens entre os séculos XV e XIX na Europa. No Brasil, esse conceito foi formalizado de forma ampla com a Constituição Federal de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã". Desde então, a elaboração de políticas públicas ganhou mais espaço no Congresso, refletindo os interesses de cada governo, o que torna essas políticas vulneráveis às mudanças conjunturais. Em relação às políticas públicas voltadas para agricultores familiares, houve uma histórica marginalização em comparação com a agricultura patronal. A partir da década de 1990, com a adoção de um referencial neo-desenvolvimentista, ocorreram avanços significativos para reduzir essas desigualdades. Exemplos incluem a nacionalização do PNAE em 1994 e a criação do PRONAF em 1996, este último demonstrando maior valorização e reconhecimento do setor de agricultura familiar.

Na década de 2000, houve a consolidação de políticas anteriores e a implementação de novas. O Ministério do Desenvolvimento Agrário seria criado em 2000 e o PAA em 2003. Nesse período o Brasil experimentou crescimento econômico sustentado por políticas de incentivo ao consumo e distribuição de renda, beneficiado pelo "boom das commodities", que aumentou as receitas públicas e permitiu a condução de uma política fiscal expansionista. Neste contexto, políticas públicas voltadas para a agricultura familiar se expandiram, encontrando um ambiente favorável. Segundo Carine Teixeira (2023), houve avanços significativos com políticas focadas na redução da pobreza e da fome no decorrer dos anos 2000, resultando em diversas novas medidas durante o período.

Mudanças institucionais ocorridas no período e que merecem destaque foram: a incorporação do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) à agenda de políticas públicas, em 2003, tendo em vista melhorar a vida das famílias semiárido brasileiro; a criação do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), em 2004, para garantir a emissão gratuita de documentos às trabalhadoras rurais, através de mutirões itinerantes; a concepção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (Lei nº 11.346) e a promulgação da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 13.326), que estabeleceu diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, em 2006; a criação da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM Bio) para promover a conservação ambiental e ajudar comunidades tradicionais e a instituição do Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais (POPMPR) para fortalecer organizações produtivas de trabalhadoras rurais, ambos em 2008;

finalmente, em 2009, o Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF) foi criado para identificar produtos da agricultura familiar.

Nos primeiros anos da década de 2010, destacam-se importantes iniciativas: em 2011, o Plano Brasil Sem Miséria foi lançado para erradicar a extrema pobreza, incluindo ações de apoio à agricultura familiar. Em 2012, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) foi instituída para promover a transição agroecológica e a produção orgânica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida. Em 2013, foi criada a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) para implementar políticas de desenvolvimento rural, aumentar a produção e qualidade dos produtos, melhorar as condições de vida e promover o desenvolvimento social e sustentável no meio rural, focando na inovação tecnológica e aplicação de conhecimentos científicos. A construção deste arcabouço permitiu que entidades governamentais atuassem em diversas frentes, fortalecendo a agricultura familiar e os agricultores familiares, que anteriormente recebiam pouca atenção dos órgãos públicos. Segundo Grisa e Schneider (2015) e Grisa et al. (2022), o termo "agricultura familiar" adquiriu uma conotação positiva, diferente de períodos anteriores, quando era associado a "pequeno produtor", "agricultor de subsistência" ou "agricultor de baixa renda".

A agricultura no Brasil foi historicamente dominada por latifúndios e pela monocultura, marginalizando os agricultores familiares. O PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), criado em 1996, mudou essa realidade ao oferecer crédito especializado para pequenos e médios produtores, visando fortalecer a produção, gerar emprego e melhorar a qualidade de vida no campo. Os beneficiários deste programa são organizados em seis grupos por renda anual, com diversas linhas de crédito disponíveis. A implementação é local, seguindo diretrizes do Ministério da Agricultura. Inicialmente focado no custeio das safras, o programa passou a priorizar investimentos a partir de 1997. Ao verificar-se a exclusão de produtores do Norte e Nordeste, houve a criação de novas linhas de crédito em 1999. Mais recentemente, foram instituídas novas linhas de financiamento para o PRONAF, visando atender demandas antes negligenciadas, como PRONAF Mais Alimentos, Semiárido, Agroecologia, Mulher e Jovem Rural. Não obstante, o Decreto nº 5.996 de 2006 regulamentou o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), que assegura um reajuste de financiamento para os agricultores familiares beneficiados pelo PRONAF.

Já o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), lançado em 2003 sob a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, visa fortalecer a agricultura familiar e melhorar o acesso à alimentação para populações em insegurança alimentar. O programa combate a pobreza rural e a fome, valoriza a cultura alimentar local, promove hábitos alimentares saudáveis e incentiva a produção sustentável. Criado em um contexto de pressão popular e debates sobre combate à fome, o PAA passou por várias atualizações para atender as necessidades da agricultura familiar em diferentes regiões. O PAA é gerido por um Comitê Gestor, com representantes dos agricultores familiares e do Consea, e executado por diversos órgãos públicos, como estados, municípios, hospitais e presídios, além da Conab. Vale notar ainda que a legislação que dispensa licitações para compras locais de alimentos foi crucial para a implementação

do PAA, direcionando as compras para programas locais de alimentos, formação de estoques e alimentação escolar.

O programa opera em cinco modalidades: PAA Leite, Compras Institucionais, Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra com Doação Simultânea (CDS) e Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR Estoque). Estudos mostram que o PAA beneficia agricultores familiares, governo e público atendido, com mais de 400 mil famílias de agricultores beneficiadas e um orçamento acumulado de R\$1 bilhão em dez anos. O programa melhora o acesso à alimentação, a qualidade de vida dos pequenos agricultores e tem um efeito multiplicador na economia local, contribuindo para a redução da pobreza rural e o desenvolvimento local. Além disso, beneficia mais de vinte mil instituições de assistência social e fortalece organizações de agricultores familiares.

Finalmente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) começou como a Campanha Nacional de Merenda Escolar em 1955 e foi renomeado em 1979. A Constituição de 1988 reconheceu a alimentação escolar como um direito dos estudantes, impulsionando melhorias no programa. Em 1994, a implementação do PNAE foi descentralizada para estados e municípios, enquanto a normatização permaneceu com o governo federal. A descentralização permitiu a adaptação local da gestão do PNAE, com repasses financeiros do FNDE a entidades executoras. O PNAE visa promover crescimento, desenvolvimento biopsicossocial, aprendizagem, rendimento escolar e hábitos alimentares saudáveis, oferecendo refeições adequadas durante o período letivo.

Uma importante inovação regulatória ocorreu em 2009. A Lei nº 11.947 determinou que pelo menos 30% dos recursos do PNAE transferidos pelo FNDE para entidades executoras fossem usados para a compra de produtos da agricultura familiar, focando também no desenvolvimento local e sustentável. Além disso, tal Lei exige que nutricionistas elaborem cardápios, respeitando referências nutricionais e tradições locais, e supervisionem a preparação das refeições nas escolas, garantindo a qualidade da alimentação. A gestão fragmentada do PNAE resultou em diversos modelos de implementação, com variações na eficácia, principalmente em relação à participação da agricultura familiar nas chamadas públicas. Em linhas gerais, após a diretriz de 2009, a média nacional de compras da agricultura familiar aumentou de 4,9% em 2010 para mais de 20% em 2015, ainda abaixo dos 30% exigidos. Comissões e Conselhos locais auxiliam na implementação e fiscalização do programa. A compra direta de pequenos produtores locais dinamiza economias locais, beneficiando agricultores familiares e comunidades, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico.

O bom momento para a agricultura familiar durou alguns anos, mas, a partir de meados da década de 2010, houve desarticulação e retrocesso em diversas políticas públicas, incluindo aquelas voltadas para a agricultura familiar. Investimentos públicos e políticas sociais foram culpabilizados pela crise econômica e estagnação do país, especialmente após 2011, quando o crescimento econômico foi baixo. O governo Dilma adotou uma política de contenção de gastos até seu impeachment, que marcou o início de uma nova era com o governo Michel Temer, focado em austeridade fiscal e reformas, culminando na aprovação da "PEC do Teto de Gastos", limitando os gastos públicos por 20 anos. Com a eleição de Jair Bolsonaro, a agenda de reformas e contenção de gastos continuou.

Bolsonaro priorizou a redução da presença do Estado na economia e a privatização de estatais. O PAA teve recursos reduzidos, prejudicando o fortalecimento da agricultura familiar. O PRONAF continuou, mas com linhas de financiamento reduzidas. O PNAE, por sua vez, não teve reajustes no seu orçamento. Em setembro de 2019, a Medida Provisória nº 897, convertida na Lei nº 13.986 (Lei do Agro), foi firmada pelo Governo Federal, instituindo um fundo garantidor que ampliou o acesso ao crédito para médios e grandes produtores.

## CONCLUSÕES:

A evolução da trajetória que passa pela construção e consolidação de políticas públicas voltadas à agricultura familiar demonstrou, conforme a revisão da literatura, análise documental e apontamento dos principais marcos legais, que o tema foi alvo de avanços e retrocessos, conforme o momento político e econômico. Importante ressaltar que o advento da Constituição de 1988 e a ascensão de governos progressistas no início dos anos 2000 foram determinantes para a construção de uma base robusta e contínua de políticas públicas que conferiram a valorização da agricultura familiar. Todavia, alternâncias políticas mais recentes colocam à prova a sustentabilidade dessas conquistas, destacando a vulnerabilidade do setor frente às mudanças na orientação política nacional.

---

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, R. **Relatório Institucional da Secretaria da Agricultura Familiar**. Brasília: PNUD, Projeto BRA-98/012, junho/2002, Relatório de Pesquisa.

ANDRADE TEIXEIRA, Carine. **O enfraquecimento das políticas públicas para agricultura familiar: uma análise do PAA**. Revista NERA, v. 26, n. 65, 2023.

BRACKMANN NETTO, Arthur. **Regime de crescimento da economia brasileira: uma análise dos anos 2000**. 2014.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de Avaliação: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. 2020.

GRISA, C., PORTO, S. I. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C., SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 155-180, 2015.

GRISA, Cátia et al. **A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações**. 2022.

SABOURIN, E. **Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil**. *In*: Seminário sobre Agricultura Familiar Brasileira, 2014, Brasília. Canais eletrônicos [...] Brasília: MDA, 2014.

SCHNEIDER, S. **A presença e as potencialidades da Agricultura Familiar na América Latina e no Caribe**. Redes, v.21, n.3, p.11-33, 2016.