

# O papel das políticas públicas na agricultura familiar

Samara Rocha Mendes dos Santos\*, Denise dos Santos Martins, Laiane Lopes Silva, Leiliane Lopes Silva, Roxane Souza Xavier, Vitor Cipriano Souza Almeida<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Xique-Xique, Bahia, Brasil.

\*Autor correspondente: Samara Rocha Mendes dos Santos

E-mail: samara\_s9006@ufob.edu.br



Revista Sertão Sustentável 2023.  
Open access sob licença Creative Commons BY-NC-ND 4.0 International.

Aceito em: 23/06/2023

## Resumo

Objetivou-se compreender o papel das políticas públicas no desenvolvimento da agricultura familiar, averiguando como os programas foram implantados e como influenciaram na qualidade socioeconômica de diferentes regiões do país, por meio de uma análise analítica. Com os estudos realizados, a exemplo de Leite e Leite (2022) e Quijada (2020), notou-se a importância das políticas públicas como mecanismo de promoção da inovação social e produtiva, as quais têm como finalidade estabelecer o desenvolvimento das classes sociais mais desfavorecidas. Neste contexto, verificou-se a distribuição das políticas públicas em todo território nacional, onde algumas como o PRONAF, PAA e o PNAE apresentam maior destaque e expansão. Vale ressaltar ainda que, apesar da importância destes programas nos grupos sociais, é notável que os mesmos necessitam de uma reformulação para conseguir se adequar às várias situações desfavoráveis encontradas no país, a exemplo da valorização polarizada dos modelos tradicionais de modernização tecnológica e a burocratização no processo de implementação dos programas, beneficiando assim, produtores mais capitalizados e excluindo os menos instruídos.

Palavras-chave: Desenvolvimento agrícola; PRONAF; PNAE; PAA; Programas nacionais.

## Abstract

The objective was to understand the role of public policies in the development of family farming, investigating how the programs were implemented and how they influenced the socioeconomic quality of different regions of the country, through an analytical analysis. With the studies carried out, such as Leite e Leite (2022) and Quijada (2020), it was noted the importance of public policies as a mechanism for promoting social and productive innovation, which aim to establish the development of the most vulnerable social classes. disadvantaged. In this context, the distribution of public policies across the national territory was verified, where some such as PRONAF, PAA and PNAE are more prominent and expanded. It is also worth mentioning that, despite the importance of these programs in social groups, it is notable that they need to be reformulated in order to adapt to the various unfavorable situations found in the country, such as the polarized appreciation of traditional models of technological modernization and bureaucratization in the program implementation process, thus benefiting more capitalized producers and excluding the less educated

Keywords: Agricultural development; PRONAF; PNAE; PAA; National programs.

## Introdução

De modo geral, a agricultura familiar (AF) pode ser definida, genericamente, como uma forma de produção agrícola em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho, vêm de pessoas do núcleo familiar (LEITE; LEITE, 2022). Dessa forma, a mesma no Brasil pode apresentar diversos sistemas de produção, que vai desde aspectos típicos do camponês tradicional, até a pequena produção modernizada plenamente inserida no mercado capitalista (MENDES; ASSIS, 2019). Embora esse setor seja importante tanto do ponto de vista econômico quanto social, até a década de 90 foi negligenciado por diversas

políticas públicas voltadas para o setor agrícola, pois o modelo institucionalizado focava na modernização rural, beneficiando as empresas capitalizáveis (QUIJADA et al., 2020).

No final do século XX, a categoria passou por grandes transformações, assumindo um grande papel na agenda governamental, exercendo a produção de matérias-primas, fornecimento de alimentos para as populações e na dinâmica do desenvolvimento rural (PERIN, 2021). Segundo o IBGE (2022), das mais de 5 milhões de propriedades rurais visitadas, 77% dos estabelecimentos rurais eram áreas de pequenos grupos familiares que trabalham com o cultivo de terras, ocupando 80,9 milhões de hectares, correspondentes a 23% da área total, sendo responsável por 23% do valor da produção (R\$107 bilhões).

Com essa relevância no cenário brasileiro, nas últimas décadas diversas políticas públicas foram criadas para o fortalecimento do grupo, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) criado em 1996, sendo a principal política de crédito direcionado para o setor.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) criado no ano de 2003, que tem por objetivo promover o acesso à alimentação e incentivar a categoria, através da compra alimentos produzidos pela mesma, sem licitação, destinando-os a grupos de pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, além daquelas atendidas pela rede socioassistencial (CRAS e CREAS), pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino (MDS, 2022).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1955, considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar mundialmente, visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para suprir, ainda que parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. Um dos critérios estabelecidos pela Lei nº 11.947, exige que no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE sejam destinados à compra de produtos provenientes da classe (FNDE, 2022).

De acordo com Mendes e Assis (2019), os diferentes programas integrados pelo governo, estabelecem o objetivo de gerar desenvolvimento no meio rural, atendendo princípios sustentáveis, implementando tecnologias para aumentar a qualidade de vida da população rural, no qual esses agricultores fornecem alimentos saudáveis produzidos de forma sustentável e conservando os recursos naturais. A exemplo é a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), sendo esse o mais novo programa com princípios agroecológicos integrando a institucionalização do desenvolvimento sustentável, com o Decreto N° 7.794, de 20 de agosto de 2012, com o intuito de impulsionar a socioeconomia rural.

Conforme Monteiro et al. (2020), entende-se que as políticas públicas desenvolvem projetos importantes para o empreendimento e avanço na agricultura familiar, responsável em gerar oportunidades de trabalho, de forma que aumente a renda dos agricultores e forneçam alimentos saudáveis para a população.

Sabe-se que a agricultura no Brasil possui duas vertentes, em que a familiar é posta em segundo plano comparado com a tradicional. De acordo com Goulart et al. (2021), a complexidade social envolvendo o setor, necessita de diferentes formas para solucionar os problemas recorrentes, no qual dificulta a execução dos programas, precisando de uma rede de serviços públicos para atender a heterogeneidade do âmbito rural.

Diante disso, para entender a dimensão da categoria no país e sua importância para o pleno desenvolvimento agrícola, torna-se crucial o estudo e entendimento sobre as ações governamentais, nas quais a AF é contemplada, de que maneira tais programas podem impactar no segmento agrícola, além de compreender suas lacunas e como as mesmas podem ser melhoradas.

Esse trabalho teve como objetivo compreender o papel das políticas públicas no desenvolvimento da agricultura familiar, averiguando como os programas foram implantados e como influenciaram na qualidade socioeconômica de diferentes regiões do país, por meio de uma análise analítica.

## **Desenvolvimento**

Leite e Leite (2022) abordaram em seus estudos sobre a situação de insegurança alimentar vivenciada no Brasil na década de 90 até os últimos anos, demonstrando os retrocessos que ocorreram com o desmonte das políticas públicas, os impactos da pandemia de Covid-19 e o agravamento das desigualdades sociais nesse contexto.

De acordo com os autores, na década de 1990, aproximadamente 32 milhões de brasileiros sofriam com a fome, e dentre as ações que contribuíram para que ocorresse uma diminuição dessa situação de extrema pobreza foi a criação de projetos de fomento agrário, implantadas no Brasil nos últimos 30 anos. Para corroborar tais sucessos das regulamentações governamentais, no ano 2014, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome, segundo o relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Os dados mostram que entre os anos de 2002 e 2013, houve uma redução de 82% do número de brasileiros que viviam em situação de subalimentação. Ainda segundo a Organização, entre 1990 e 2014, houve uma redução de 86,7% (FAO, 2019).

Leite e Leite (2022) relatam que apesar de tais conquistas, em 2016 houve um desmonte das políticas públicas de fomento à agricultura familiar (PPAF), impactando os agricultores e consequentemente, dificultando o acesso a alimentos em vários setores do país, principalmente as pessoas desfavorecidas.

Quijada (2020) analisando as atividades de serviços voltadas para o âmbito rural e agrícola, junto a sua trajetória de reconhecimento e as relações entre Estado e sociedade civil no que tange ao tema, afirma que o PRONAF é um divisor de águas, pois marcou o reconhecimento do Brasil à importância econômica e social da AF, porém vem sendo criticado por diversos autores que o consideram um programa burocrático, beneficiando produtores mais capitalizados e excluindo os menos instruídos.

Nesse sentido, os mesmos ressaltam que o programa deve ser sempre revisado, para manter sua essência, e que os órgãos responsáveis orientem os agricultores sobre as possibilidades de garantia de crédito, aumentando dessa forma, o número de beneficiários. Para eles, o PAA e o PNAE buscam a segurança alimentar e nutricional, visando assegurar que os alimentos produzidos chegarão até o mercado consumidor, com a dispensa de licitação para esses agricultores, os aproximando dos consumidores, contribuindo dessa forma, para a diminuição do êxodo rural.

Mendes e Assis (2020), analisando a provisão do poder público para o meio rural, pode contribuir para o fortalecimento produtivo na região do distrito de Cocais, município de Barão de Cocais (MG), observaram em suas entrevistas que os produtores tiveram acesso aos programas de âmbito federal, como o PRONAF, PNAE, PAA, e Luz Para Todos. Já no âmbito estadual, aparece o Minas Sem Fome (MSF), sendo o único citado pelos entrevistados.

Quando questionados sobre o destino da renda gerada pela comercialização dos produtos cultivados, os mesmos responderam que a utilizam para investimentos e custeio da produção, ampliação do patrimônio familiar e pagamentos dos projetos do PRONAF. Quanto à renda mensal, verificou-se que 10% dos entrevistados recebiam até um salário mínimo, enquanto outros 30% ganhavam até dois, 20% até três, e os 40% restantes excediam o valor, alcançando de quatro até seis salários mínimos. Ademais, todos os entrevistados afirmaram que obtiveram um aumento da renda ao participarem dos programas de comercialização (PAA e PNAE).

Oliveira e Sangalli (2019) verificaram de que maneira as ações governamentais voltadas para a agricultura familiar, trazem à tona o debate sobre a preservação ambiental, o desenvolvimento

sustentável e o referencial global das mudanças climáticas. Segundo as análises realizadas pelos autores, revisando as políticas supracitadas, constatou-se que existem sim instituições que contribuem para a preservação do meio ambiente, e ainda cita: as linhas verdes do PRONAF, acréscimo no valor pago aos alimentos orgânicos adquiridos via PAA e PNAE, bem como alimentos da agrobiodiversidade e o incentivo à aquisição de produtos locais.

Convém citar que apesar do desenvolvimento de programas como o PRONAF, o mesmo insiste em fomentar os modelos considerados tradicionais, dando enfoque em uma ou poucas atividades (pouca diversificação agropecuária), cuja contribuição é quase nula para o enfrentamento às mudanças climáticas, conforme apontado pelos autores.

De acordo com Melo (2021), o Distrito Federal mostra-se que a produção agropecuária apesar de ser considerada pequena, sua produtividade em determinadas culturas chega a ser maior que a média nacional, conforme a CONAB, e possui o foco de implantar projetos seguidos de boas práticas ambientais.

Melo (2021) ressalta que as Universidades de Brasília em conjunto com a EMBRAPA Hortaliças lançaram um projeto que aborda os princípios ecológicos e conhecimentos para adotar métodos sustentáveis, esse projeto chama-se “Agricultores Familiares, Biodiversidade e Transformação Ecológica Agropecuária”. Portanto, o objetivo é unir produtores que estejam dispostos a adotar boas práticas de modo que conservem os recursos naturais, mas aumente a diversificação de culturas nas propriedades gerando melhores lucros.

A atuação dos projetos e recursos são liberados no Distrito Federal e sofrem com as mesmas questões das outras regiões do país. A exemplo o PAA, também implantado para incentivar a agricultura familiar e promover o acesso a alimentos de qualidade, mas de acordo com Melo (2021), a falta de divulgação e informações sobre o programa, ocasionou em baixos resultados para os participantes. A falta de assistência técnica adequada para fornecer o conhecimento prévio e o acompanhamento ao longo do projeto, não é consolidado como deveria, fazendo com que os resultados não alcancem o esperado.

A criação da VAF (Valorização da Agricultura Familiar) é justamente para beneficiar os pequenos produtores e promover o acesso a tecnologias, equipamentos e principalmente conhecimento, evitando o decaimento da AF. Segundo Melo (2021), é um espaço para os produtores trocarem experiências, serem orientados com palestras focadas na AF e obter informações sobre financiamentos, programas e adquirir um baixo custo em máquinas e equipamentos.

Saraiva e Borges (2021) ao coletar informações e analisar dados na comunidade rural de Vila Ressaca da Pedreira no Amapá, traz em seu artigo outras duas ações governamentais adotadas/executadas na mesma, sendo elas: Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e o Programa de Produção Integrada (PPI).

Ao se referir sobre o ATER, os autores apresentam o mesmo como fundamental para o desenvolvimento rural da comunidade, pois assiste cerca de 87,5% da classe em questão, os quais afirmam receber acompanhamento de suas atividades por algum técnico, pelo menos uma vez ao ano. As atividades que são desenvolvidas pelos técnicos se relacionam a orientações para utilização de insumos, controle de pragas e distribuição de sementes.

Segundo Saraiva e Borges (2021) a periodicidade na qual os atendimentos ocorrem variam de mensais, trimestrais, semestrais e anuais, porém notou-se um real aumento na frequência de visitas ao produtor, o qual os autores promovem este aumento a implementação da política estadual do PPI e à integração de esforços entre diferentes instituições o Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá (RURAP).

Ao tratar do PPI Saraiva e Borges (2021) cita que o mesmo foi criado com o objetivo de fortalecer um modelo de agricultura sustentável, a qual leva em consideração os aspectos sociais, econômicos e

ambientais predominantes, com o intuito de superar a baixa produção de alimentos. Dando continuidade, os autores argumentam que em tese os investimentos feitos pelo Estado se encerrariam com a implantação de culturas perenes. Entretanto, ao analisar na prática este objetivo não vem sendo alcançado, isto devido a vários problemas em sua implantação e condução, como o atraso na entrega de insumos, quantidades inferiores às recomendadas, dentre outros.

No entanto os autores trazem que todos os agricultores que acessaram o PPI relataram que o mesmo foi de grande importância, possibilitando a eles a comercialização dos produtos para feiras, atravessadores e transeuntes na comunidade, além de alimentação da família.

## **Conclusão**

Com os estudos realizados, a exemplo de Leite e Leite (2022) e Quijada (2020), notou-se a importância das políticas públicas como mecanismo de promoção da inovação social e produtiva, as quais têm como finalidade estabelecer o desenvolvimento das classes sociais mais desfavorecidas. Neste contexto, verificou-se a distribuição das políticas públicas em todo território nacional, onde algumas como o PRONAF, PAA e o PNAE apresentam maior destaque e expansão.

Vale ressaltar ainda que, apesar da importância destes programas nos grupos sociais, é notável que os mesmos necessitem de uma reformulação para conseguir se adequar às várias situações desfavoráveis encontradas no país, a exemplo da valorização polarizada dos modelos tradicionais de modernização tecnológica e a burocratização no processo de implementação dos programas, beneficiando assim, produtores mais capitalizados e excluindo os menos instruídos.

Outro fator importante a ser comentado é a expansão dos mesmos, na qual é preciso uma maior divulgação e assistências para que as famílias consigam se adequar e buscar a aquisição destes programas, assim como é importante que os governantes das cidades e estados tenham esse compromisso de levar este amparo às comunidades e adentrem nos programas como solução de escoamento das mercadorias produzidas pelos grupos.

As políticas públicas precisam de um conjunto de fatores para funcionar e exercer o papel social com qualidade. E para isso precisa do Estado, bancos públicos para investir nos programas, associações e cooperativas para inserir os agricultores e seus produtos no mercado competitivo, e a assistência técnica que vai direcionar os produtores a proceder nas suas propriedades com competência e implantação de tecnologias que aumente sua produtividade de modo que explore os recursos naturais de forma ecologicamente correta.

Outro ponto importante é a ressalva feita em relação à agricultura familiar, as mudanças climáticas e o impacto disso nos debates sobre preservação ambiental. Em vista disso, conforme as análises feitas, foi apurado que faltam estudos em relação aos danos que as mudanças climáticas provocam no setor, e constatou-se que o fomento do PRONAF segue contemplando, em sua grande maioria, os modelos tradicionais de modernização tecnológica, tornando-se um potencial problema para o enfrentamento às alterações climáticas. Diante disso, é necessário verificar a maneira como as ações dos programas voltados para a mesma estão agindo para enfrentar essa questão global.

## **Referências**

MENDES, R. B.; ASSIS, R. L. de. Estratégias de políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar: estudo de caso em Cocais, no município de Barão dos Cocais – MG. Belém. Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento, Belém, v. 13 , n. 01, jan.-jun. 2019.

- MONTEIRO, O. H. C.; SILVA, A. M. G. da; PIMENTEL, M. S. Fomento à agricultura familiar sustentável por meio de Políticas Públicas. *Meio Ambiente (Brasil)*, v. 2, n. 4, p.105-115, 2020.
- GOULART, L. N., VIEIRA, D. M., BITTENCOURT, D. M. de C. A rede da Política Nacional de Agricultura Familiar. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, n. 1, Rio de Janeiro, jan.-mar. 2021.
- LEITE, M. L. dos; LEITE, J. F. (In)segurança alimentar e agricultura familiar: políticas públicas como estratégia de superação da fome. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 528-538, set.-dez. 2022.
- PERIN, G. O desmonte das políticas públicas para a agricultura familiar e a nova agenda governamental. *Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento*, Belém, v. 15, n. 2, p. 33-35, jan.- dez. 2021.
- MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, 2022. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 25 set. 2022.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro\\_2017\\_agricultura\\_familiar.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_agricultura_familiar.pdf). Acesso em: 25 set. 2022.
- FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>. Acesso em: 25 set. 2022.
- QUIJADA, D. W.; CAVICHIOLO, F. A.; SOARES, N. M. Influência das políticas públicas na agricultura familiar. *Interface Tecnológica, Taquaritinga*, v. 17 n. 1, 2020.
- MELO, P. A. de. Políticas públicas e agricultura familiar: Uma análise dos programas de apoio a pequenos produtores rurais do Distrito Federal. *Revista Debates Em Administração Pública – REDAP*, 2(8). Brasília, v. 2, n.8, 2022.
- OLIVEIRA, A. L. A. de; SANGALLI, A. R. Políticas públicas para agricultura familiar e as interfaces com o referencial global das mudanças climáticas. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*. v. 12, n. 1, 2019.
- SARAIVA, O. do N.; BORGES, W. L. Agricultura familiar e políticas públicas: Estudo de caso na comunidade Vila Ressaca da Pedreira, Macapá, Amapá, Brasil. *Revista Brasileira de Agroecologia, Macapá-AM*, v. 16, n. 1, p. 03-15, 2021.