

Novo Pronaf: análise do redesenho do Programa para compreender os avanços no incentivo da agricultura sustentável

Juliana de Macedo Garcia

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6473363160714519>

A transformação da agricultura de monocultura para sistemas de plantio sustentáveis é vital para reduzir as emissões de carbono, preservar o solo, distribuir renda no campo e garantir segurança alimentar. Essa mudança é complexa e exige políticas estruturadas. O Novo Brasil, lançado em dezembro de 2023, é o Plano de Transformação Ecológica (PTE) do governo federal, que visa promover desenvolvimento sustentável e tecnológico. Nele, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi redesenhado para aumentar o apoio à agricultura que promova práticas sustentáveis. Este artigo analisa as mudanças no redesenho do programa a partir da perspectiva do *policy design*, que busca verificar a relação entre problema social, objetivos e instrumentos de implementação. Para tal, realizaram-se técnicas de pesquisa documental analisando os objetivos e instrumentos de implementação, visando compará-los ex-ante e ex-post ao PTE. Os resultados indicam que o redesenho têm potencial de gerar mudanças significativas no sistema; entretanto, possíveis entraves ao acesso e à aplicação dos recursos precisam ser melhor estudados após a implementação, para avaliar seus efeitos de forma mais precisa.

Resumo Expandido

Os avanços da crise climática vêm se acelerando nos últimos anos. Secas, enchentes, ondas de calor e frio extremo geram emergências humanitárias não somente pela sua força destrutiva diretamente sobre as áreas urbanas, mas também pelo seu impacto na produção de alimentos. Desde a década de 60, o Brasil passou por um processo de “modernização” da agricultura através da Revolução Verde, com investimentos e fomento o governo investiu e fomento de um modelo produtivo com forte predominância dos fertilizantes químicos e mecanização agrícola (Pereira *et al*; 2023). Hoje calcula-se que aproximadamente 75% das emissões de gases de efeito estufa estão relacionadas ao desmatamento e à agropecuária (BRASIL, 2025), portanto, a transformação desse sistema produtivo se faz urgente para frear o aquecimento global.

Dentre as políticas de crédito destinadas a fomentar a agricultura familiar, destaca-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Criado em 1996 pelo Estado brasileiro, o programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo (Schneider *et al*, 2004). Assim, o programa teria como missão fundamental “combater as desigualdades sociais e regionais que marcaram as políticas estatais tradicionais voltadas para estimular a modernização tecnológica da agricultura brasileira” (Aquino, Schneider, 2011).

Porém, apesar de ter contribuído para a elevação da riqueza agropecuária nacional, estudos observaram que os subsídios não foram distribuídos de forma equitativa, privilegiando as categorias de agricultores familiares mais capitalizados, distanciando-o de seu objetivo de reduzir a desigualdade. Além disso, Aquino e Schneider (2011) apontam que “maior parte do crédito tem sido usada para reforçar o modelo tradicional de modernização

tecnológica e especialização produtiva”, ou seja, para produção de commodities, indo na contramão tanto da diversificação econômica como também de práticas sustentáveis na agricultura.

Lançado em dezembro de 2023, o Plano de Transformação Ecológica (PTE), também chamado de Novo Brasil, visa promover desenvolvimento sustentável e tecnológico no país (BRASIL, 2024). O eixo 3: Bioeconomia e Sistemas Agroalimentares busca, dentre outros objetivos, promover sistemas agroalimentares com maior valor agregado, agroindustrialização e menor pegada ambiental. Assim, neste eixo, foi proposto o Plano Safra + Sustentável, anunciado como “instrumento-chave para o compromisso do Brasil com a sustentabilidade e a transformação ecológica” (BRASIL, 2025), onde iniciativas sustentáveis que devem ser praticadas pelo agricultor são gatilhos para descontos em taxas, redução de juros e maior financiamento. Através disso, busca-se tornar o Brasil “mais sustentável, produtivo e integrado ao futuro ecológico do planeta” (BRASIL, 2025).

Para explorar o redesenho deste programa, este artigo se utiliza de pesquisa bibliográfica e documental. Na pesquisa bibliográfica, buscaram-se artigos que exploram os efeitos do Pronaf a partir do ano 2000, identificando se seus resultados cumpriram com os objetivos iniciais propostos. Na pesquisa documental, foram coletados dados provenientes de normas formais diversas emitidas sobre o programa, tais como leis, portarias e decretos; e materiais informais publicados pelo governo federal como cartilhas e apresentações, disponíveis no site do Ministério da Fazenda, do Pronaf até 2024 e após sua integração ao PTE. Para analisá-los, partiu-se da perspectiva do *policy design*. Segundo Howlett e Mukherjee (2018), as perspectivas de desenho de políticas públicas exibem direcionamento instrumental e estão preocupadas com a geração de conhecimento sobre os problemas sociais e a conexão entre objetivos e instrumentos, de forma que estes produzam os objetivos esperados; já as perspectivas de não-desenho são aquelas políticas formuladas com limites de informação e conhecimento ou envolvem múltiplos atores cujos relacionamentos podem ser mais adversários ou competitivos do que os normalmente associados a um processo e resultado de “design”. Neste artigo trabalhou-se a perspectiva de desenho, que busca verificar a relação entre problema social, objetivos e instrumentos de implementação (Lima *et al*, 2022), garantindo, assim, a capacidade da política de atingir seus objetivos, sendo este o propósito fundamental de qualquer desenho.

Como resultado deste estudo, constatou-se a mudança nos objetivos do Pronaf, sendo estes ampliados para incorporar de forma mais explícita os princípios da sustentabilidade ambiental e da transição ecológica. Os instrumentos buscaram acompanhar a mudança, visando ampliar e facilitar o acesso, incentivando práticas agroecológicas, de produção orgânica e recuperação de áreas degradadas. A configuração incremental leva a crer que o redesenho se pretende equitativo, gerando acesso a grupos que, por natureza, exercem práticas sustentáveis, como quilombolas e reservas indígenas, mas que não tinham fácil acesso à política. Entretanto, é importante ressaltar que o desenho inicial do Pronaf já objetivava promover o desenvolvimento rural sustentável. Assim, estudos avaliativos futuros deverão se debruçar sobre a eficácia e efetividade dessas mudanças.

Referências Bibliográficas

AQUINO, Joacir R. A.; SCHNEIDER, Sergio. 12 Anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): Uma reflexão crítica. Revista de Extensão de Estudos Rurais. V. 1, N. 2, P. 309-347, JUL. - DEZ. 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Plano de Transformação Ecológica fortalece aspectos de sustentabilidade no Plano Safra. [Brasília]: Ministério da Fazenda, 5 jul. 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/plano-de-transformacao-ecologica-fortalece-aspectos-de-sustentabilidade-no-plano-safra>. Acesso em 25 mai. 2025.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. The importance of policy design: effective processes, tools and outcomes. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Eds.). Routledge Handbook of Policy Design. Nova Iorque: Routledge, p. 3–19, 2018.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Desenho de políticas públicas: Análise da Robustez das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras. In: Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política, v. 31, n. 3, 2022, p. 24-49.

PEREIRA, Mikael Glêmes Ribeiro; BRAGA, Gilberto Ednaldo dos Santos; CANSANÇÃO, Isaac Farias; PACHECO, Clécia Simone Gonçalves Rosa; CARVALHO, Vanderlei Souza; SILVA, Alineaurea Florentino. Agroecologia e desenvolvimento sustentável: por uma transição nas práticas agrícolas convencionais. In: Agroecologia: produção e sustentabilidade em pesquisa - ISBN 978-65-5360-262-5 - Vol. 3 - Ano 2023 - Editora Científica Digital.

SCHNEIDER, Sérgio; SCAZELLA, Ademir Antônio; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S., SILVA, M. K. e MARQUES, P. E. M. (Orgs.) Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2004. p. 21-49.