



Escola Nacional de Administração Pública

PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E  
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**ANÁLISE *EX ANTE* DOS PROGRAMAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL  
SOB A ÓTICA DO *POLICY DESIGN***

**Karine Fabiane Kraemer Barbosa**

**BRASÍLIA - DF  
2023**

**ANÁLISE *EX ANTE* DOS PROGRAMAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL  
SOB A ÓTICA DO *POLICY DESIGN***

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluna: Karine Fabiane Kraemer  
Barbosa  
Orientador: Roberto Wagner da Silva  
Rodrigues

**BRASÍLIA - DF  
2023**

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

B238a      Barbosa, Karine Fabiane Kraemer  
              Análise ex ante dos programas de inclusão produtiva rural  
              sob a ótica do policy design / Karine Fabiane Kraemer  
              Barbosa. -- Brasília: Enap, 2023.  
              108 f. : il.

              Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado  
              Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas  
              Públicas) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2023.

              Orientação: Prof. Dr. Roberto Wagner da Silva Rodrigues  
              1. Agricultura familiar. 2. Programas de inclusão produtiva  
              rural. 3. Políticas Públicas. 4. Policy design. I. Título. II.  
              Rodrigues, Roberto Wagner da Silva orient.

CDD 338.1

---

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

**KARINE FABIANE KRAEMER BARBOSA**

**ANÁLISE *EX ANTE* DOS PROGRAMAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL  
SOB A ÓTICA DO *POLICY DESIGN***

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Defendida em 25 de outubro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Roberto Wagner da Silva Rodrigues – ENAP

---

Profa. Dra. Flávia Lúcia Chein Feres

---

Prof. Dr. Leandro Freitas Couto

**BRASÍLIA  
2023**

Para minha família.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, meu agradecimento a minha família pelo apoio incondicional desde o princípio.

Aos colegas de curso, que despertaram tantas discussões instigantes e apoio para concluir tarefas que muitas vezes pareciam intransponíveis.

Aos colegas do antigo Ministério da Cidadania, no qual tive a oportunidade de trabalhar durante os últimos anos. Foi um grande aprendizado ver tantos programas importantes para a população mais vulnerável do nosso país serem debatidos, desenhados e implementados.

Meu agradecimento as pessoas que aceitaram ser entrevistadas e tanto contribuíram para as reflexões deste trabalho. Obrigado pela disponibilidade e pelo tempo dedicado a esta pesquisa.

Por fim, meu agradecimento aos professores do curso e à Escola Nacional de Administração Pública (Enap), por proporcionar esta grande conquista em minha carreira profissional e acadêmica.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

AIPR - Auxílio Inclusão Produtiva Rural

Anater - Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

Ater – Assistência Técnica Rural

BSM – Brasil sem Miséria

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CPF - Cadastro de Pessoa Física

DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)

GPTE - Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PPA – Plano Plurianual

Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1.** Ciclo de políticas públicas

**Figura 2.** Escala de *policy design*

**Figura 3.** Plano de Implementação do PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea

**Figura 4.** Árvore do problema do PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea

**Figura 5.** Modelo Lógico do PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea

**Figura 6.** Plano de Implementação do Fomento Rural

**Figura 7.** Árvore do problema do Fomento Rural

**Figura 8.** Modelo Lógico do Fomento Rural

**Figura 9.** Plano de Implementação do AIPR

**Figura 10.** Árvore do problema do AIPR

**Figura 11.** Modelo Lógico do AIPR

**Figura 12.** Políticas, programas e outras intervenções

**Figura 13.** Árvore do problema dos programas de inclusão produtiva rural

**Figura 14.** Nuvem de problemas dos programas de inclusão produtiva rural

**Figura 15.** Modelo lógico dos programas de inclusão produtiva rural

**Figura 16.** Evolução do público-alvo e dos objetivos dos programas de inclusão produtiva rural

**Figura 17.** Indicadores dos programas de inclusão produtiva rural

**Figura 18.** Instrumentos dos programas de inclusão produtiva rural

## LISTA DE GRÁFICOS

**Gráfico 1.** Agricultores beneficiados pelo PAA por modalidade, por ano (2012-2022)

**Gráfico 2.** Beneficiários, novos ingressos e meta do AIPR

**Gráfico 3.** Recursos anuais destinados aos programas de inclusão produtiva rural (2012-2022)

**Gráfico 4.** Famílias beneficiárias anualmente pelos programas de inclusão produtiva rural (2012-2022)

**Gráfico 5.** Agricultores familiares inscritos no CadÚnico (2012-2022)

## RESUMO

Esta pesquisa discute se os programas de inclusão produtiva rural possuem desenho adequado para promover impactos no campo e fomentar o desenvolvimento da agricultura familiar. Dada a relevância da agricultura familiar, são analisados três programas que buscam incentivar a produção de agricultores familiares brasileiros, o Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra com Doação Simultânea, o Fomento Rural e o Auxílio Inclusão Produtiva Rural, sob o enfoque teórico do *policy design*. Na sequência, é elaborada análise *ex ante* integrada dos programas de inclusão produtiva rural para avaliar se há política formalmente, problema definido, desenho viável, estratégias de implementação traçadas, governança estabelecida e sistemas de monitoramento e de avaliação adotados. As análises desta pesquisa indicam não haver uma política formalizada sob a ótica do fomento à agricultura familiar e identifica lacunas no desenho e na governança, principalmente no tocante à sinergia entre os diferentes programas. Como conclusão, sugere-se a oferta integrada e articulada dos programas de inclusão produtiva rural e saneamento de lacunas existentes nos programas e entre eles para potencializar sinergias. Por fim, é defendida a complementariedade entre as abordagens teóricas que amparam a pesquisa.

**Palavras-chave:** análise *ex ante*, *policy design*, inclusão produtiva rural, políticas públicas, agricultura familiar.

## **ABSTRACT**

This research discusses whether rural productive inclusion programs have an adequate design to promote impacts in the countryside and foster the development of family farming. Given the relevance of family farming, three programs are analyzed that seek to encourage the production of Brazilian family farmers, the Food Acquisition Program in the Purchase with Simultaneous Donation modality, the Rural Development and the Rural Productive Inclusion Aid, under the theoretical focus of policy design. Subsequently, an integrated ex ante analysis of rural productive inclusion programs is developed to assess whether there is a formal policy, problem is defined, feasible design, implementation strategies outlined, governance and monitoring and evaluation systems adopted. The analyses of this research indicate that there is no formalized policy from the perspective of fostering family farming and identifies gaps in the design and in the governance, especially regarding the constructive collaboration between the different programs. As a conclusion, it is rural productive inclusion programs are provided in an integrated path and repair of existing gaps in the programs and between them to enhance synergies. Finally, the complementarity between the theoretical approaches that support the research is defended.

**Keywords:** ex ante analysis, policy design, rural productive inclusion, public policies, family farming.

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	13
2.	REVISÃO TEÓRICA.....	17
2.1.	Policy design.....	19
2.1.1.	Causa do problema público.....	22
2.1.2.	Instrumentos.....	23
2.1.3.	Resultados esperados.....	25
2.1.4.	Plano de implementação.....	25
2.1.5.	Tipos de policy design.....	26
3.	METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	30
3.1.	Métodos utilizados.....	30
3.2.	Ferramentas analíticas.....	32
3.3.	Análise <i>ex ante</i> .....	34
3.3.1.	Identificação e fundamentação da política.....	36
3.3.2.	<i>Design</i> do programa.....	37
3.3.3.	Instrumentos de política pública.....	39
3.3.4.	Sistema de monitoramento.....	39
3.3.5.	Sistema de avaliação <i>ex post</i> .....	39
4.	PROGRAMAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL SOB A ÓTICA DO <i>POLICY DESIGN</i> .....	41
4.1.	Caso 1. Programa de Aquisição de Alimentos.....	47
4.1.1.	Governança do PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea.....	52
4.1.2.	<i>Policy design</i> do PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea.....	53
4.2.	Caso 2. Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.....	55
4.2.1.	Governança do Fomento Rural.....	59
4.2.2.	<i>Policy design</i> do Fomento Rural.....	60
4.3.	Caso 3. Auxílio Inclusão Produtiva Rural.....	62
4.3.1.	Governança do AIPR.....	65
4.3.2.	<i>Policy design</i> do AIPR.....	66
5.	ANÁLISE <i>EX ANTE</i> DOS PROGRAMAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL..	69
5.1.	Política, Programas e Outras Intervenções.....	70
5.2.	Identificação do problema e fundamentos.....	71
5.2.1.	Causas de problemas.....	73
5.2.2.	Encadeamento lógico das causas e dos efeitos do problema.....	74
5.3.	Descrição da estrutura do desenho.....	75

5.3.1. Público-alvo.....	76
5.3.2. Indicadores e metas de médio prazo.....	78
5.3.3. Estrutura de governança.....	79
5.3.4. Análise comparativa do <i>design</i> do programa.....	80
5.3.5. Análise dos efeitos dos programas.....	81
5.3.6. Indicadores e metas de longo prazo.....	85
5.3.7. Efeitos no longo prazo.....	85
5.4. Instrumentos.....	87
5.5. Sistema de monitoramento e de avaliação <i>ex post</i> .....	88
5.6. Teoria da mudança.....	89
6. CONCLUSÕES.....	91
7. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....	95
8. Anexo I – Roteiro das Entrevistas.....	100
9. Anexo II – Matriz de Respostas dos Entrevistados.....	0
10. Anexo III – Perfil dos Entrevistados.....	0

# 1. INTRODUÇÃO

A agricultura familiar possui um grande impacto no Brasil. Segundo o Censo Agropecuário (BRASIL, 2017), a agricultura familiar movimentou R\$107 bilhões, ocupava 81 milhões de hectares, 23% de toda a área produtiva do país, e empregava mais de 10 milhões de pessoas, representando 67% da força de trabalho do campo.

Apesar da pujança do setor, a agricultura familiar convive com uma realidade de grande pobreza intergeracional, de dificuldades produtivas e de reduzidas capacidades, que acarretam êxodo rural, insegurança alimentar e baixa qualidade de vida. Dos inscritos no CadÚnico que exercem a agricultura familiar, 2 milhões de famílias estão em situação pobreza ou de extrema pobreza e 1,8 milhão dependem de programa de transferência de renda (BRASIL, 2023d), demonstrando os persistentes níveis de pobreza e de menor desenvolvimento social (ABRAMOVAY, 2000, p. 26).

Para contornar tal situação, a inclusão produtiva de famílias do campo foi integrada à agenda pública brasileira há alguns anos e concretizada pela criação de um arcabouço de programas que objetivam a inserção de famílias no ciclo produtivo local, cujo ponto de partida foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (SILVA, 2011, p. 127).

Desde então, ao agricultor familiar foram elaboradas ações diferenciadas, que consideram suas características e seu potencial produtivo. Neste sentido, destacam-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (BRASIL, 2003), o Fomento Rural (BRASIL, 2011a) e o Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR) (BRASIL, 2021a). Ações complementares que visam a incentivar a estruturação da produção dos pequenos produtores também foram lançadas, como o Programa Cisternas na modalidade água para produção e a concessão de Tarifa Social de Energia Elétrica.

Os programas de inclusão produtiva rural visam criar condições para que agricultores familiares em situação de vulnerabilidade econômica e social e suas famílias sejam capazes de gerar trabalho e renda por meio de sua produção e, assim,

superar processos crônicos de exclusão social e de ausência de oportunidades. Em nível internacional, tais programas encontram respaldo nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nº 1 - Erradicação da Pobreza e nº 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável (UNICEF, 2023).

Os programas de inclusão produtiva rural, se bem desenhados, estruturados e implementados, têm o condão de criar um ciclo virtuoso por meio do desenvolvimento de capacidades, com potencial para melhorar a qualidade de vida das famílias, possibilitar a inclusão produtiva pela venda de produção, promover a segurança alimentar e a permanência no campo e, em última instância, contribuir para o desenvolvimento da economia local e nacional (SILVA, 2011 e TONNEAU; AQUINO; TEIXEIRA, 2005).

Os programas voltados à agricultura familiar têm sofrido mudanças frequentes por vários governos, sempre com o mesmo fim de promover a inclusão produtiva rural e em busca de um desenho mais adequado. Tais mudanças despertam particular interesse como objeto de investigação, não só quanto a estrutura, mas também quanto a forma como esses programas foram implementados nas últimas décadas.

A principal motivação é o fato de que a identificação do problema e de suas causas, o desenho de políticas e de seus instrumentos deve necessariamente envolver esforços sistemáticos, usando conhecimento para a adoção de estratégias eficazes na consecução dos seus objetivos dentro de contextos políticos específicos. Nesse sentido, o objeto desta pesquisa consiste no *design* dos programas de inclusão produtiva rural ofertados aos agricultores familiares.

Considerando esse cenário de mudanças de desenhos de políticas e de programas, inclusive sua extinção, propomos neste trabalho a seguinte pergunta de pesquisa: **os programas de inclusão produtiva rural possuem desenho (*design*) adequado para os fins a que se propõem, especialmente no tocante ao impacto relacionado a incluir produtivamente os agricultores familiares?**

Para responder a essa pergunta de pesquisa, estudamos casos de desenho sob as lentes cognitivas do *policy design* (HOWLETT; MUKHERJEE; WOO, 2015), investigando os três principais programas de intervenção voltados para o

fomento da agricultura familiar, quais sejam, o Programa e Aquisição de Alimentos na modalidade Compra com Doação Simultânea, o Fomento Rural e o Auxílio Inclusão Produtiva Rural.

O objetivo é analisar motivações, concepções, bases conceituais e a estrutura final do desenho dessas intervenções, particularmente, a intencionalidade especificamente voltada para a inclusão produtiva das famílias. Nosso ponto de partida são os desenhos das três intervenções com o intuito de revelar o porquê das decisões tomadas que resultaram no desenho que foi implementado.

Essas questões requerem clarificação para que o estudo do desenho de políticas e de programas de inclusão produtiva se desenvolva. Cada uma dessas questões é abordada na pesquisa com indicações de suas potencialidades e vulnerabilidades. Para tanto, os desenhos desses programas serão investigados, desconsiderando resultados e impactos em outros campos, como os efeitos que podem ser produzidos na assistência social.

Por meio de pesquisa bibliográfica, de entrevistas semiestruturadas e de dados quantitativos, traçamos o desenho dos programas de inclusão produtiva rural para uma análise comparativa. Ao final da análise de cada um, procede-se ao detalhamento da aderência dos programas frente aos quatro elementos fundamentais do *policy design*: problema e suas causas, instrumentos, resultados esperados e plano de implementação (PETERS, 2018).

Por fim, com o intuito de gerar conhecimento a partir do estudo individual de cada programa, é realizada uma análise *ex ante* integrada com o propósito de verificar a adequação dos seus desenhos em relação aos propósitos de cada um. A realização da análise *ex ante*, ainda que os programas já estejam em curso, se justifica por permitir avaliar se efetivamente há um problema público a ser mitigado pela intervenção estatal, se o desenho adotado pelos programas é adequado, se terá a capacidade de alcançar os resultados e impactos previstos e identificar oportunidades de aprimoramento (LASSANCE, 2023, p. 22).

Para esse fim, além desta introdução, organizamos esta pesquisa com os seguintes capítulos:

**Capítulo 2:** revisão teórica sobre o *policy design*, no qual descrevemos aspectos teóricos e práticos que servirão de insumo para a análise de desenho dos programas de inclusão produtivas propostos. Para a conceituação e contextualização, utilizamos a literatura de Howlett, Mukherjee e Woo (2015); já para a identificação e análise dos principais elementos de *policy design*, a literatura de Guy Peters (2018) guia a investigação;

**Capítulo 3:** apresentamos a metodologia, as ferramentas analíticas e procedimentos utilizados nesta pesquisa informando as opções escolhidas para a análise *ex ante* e as comparações realizadas para extrair o que é comum e singular em cada um dos programas de inclusão produtiva. A análise *ex ante* utilizará a literatura de Antônio Lassance como paradigma;

**Capítulo 4:** estudo de caso com enfoque nos desenhos dos programas de inclusão produtiva rural sob a ótica do *policy design*, no qual são abarcados o PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea, o Fomento Rural e o AIPR;

**Capítulo 5:** análise *ex ante* dos programas de inclusão produtiva rural a partir do critério teórico delineado no Capítulo 3; e

**Capítulo 6:** apresenta as conclusões gerais e específicas, além de limitações de pesquisa e oportunidades para trabalhos futuros.

## 2. REVISÃO TEÓRICA

A criação de políticas públicas e programas mostra-se tarefa complexa, que exige do seu formulador – o *policy designer* - domínio da área de intervenção e dos mecanismos para execução da ação planejada. Políticas públicas consistem no processo de solução de problemas públicos por meio de uma atuação governamental. De modo sintético, Jenkins conceituou política pública como

um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou um grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8).

Três aspectos do conceito de Jenkins merecem destaque: conjunto de decisões, demonstrando discricionariedade e opção ao formulador; seleção de objetivos e de meios, evidenciando a diversidade de lentes que podem ser utilizadas na compreensão de um problema e de como resolvê-lo; e ocorrer em uma situação específica, salientando que a política pública deve ser focalizada e customizada para adequar-se ao *locus* de sua aplicação.

Um dos primeiros esforços para sistematizar o ciclo de vida das políticas públicas foi tentado por Lasswell, que

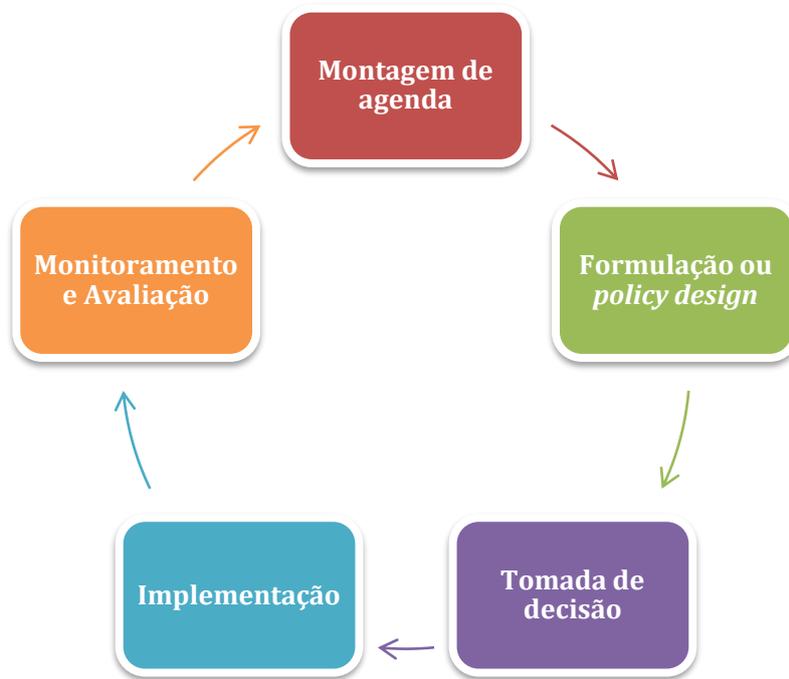
dividiu o processo da política pública em sete estágios, os quais em sua visão descreviam não só como as políticas eram de fato criadas, mas como deveriam ser geradas, ou produzidas: (1) informação (*intelligence*), (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação. ( HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 13).

Com a evolução das teorias sobre o tema, o ciclo de políticas comumente abordado pela literatura passou a ser composto por cinco etapas, apresentado na **Figura 1**: 1) montagem de agenda; 2) formulação ou desenho da política, o *policy design*; 3) tomada de decisão; 4) implementação; e 5) avaliação. Howlett, Ramesh e Perl sintetizam as etapas do processo afirmando que

a montagem da agenda se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a formulação da política diz respeito ao modo como as

propostas de política são formuladas no âmbito governamental; a tomada de decisão é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou de não ação; a implementação da política se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; e a avaliação da política se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas (2013, p. 14).

**Figura 1. Ciclo de políticas públicas**



Fonte: elaborado pela autora.

Alguns autores também destacam o monitoramento no ciclo de políticas públicas – seja como etapa adicional, seja em conjunto com a avaliação. O monitoramento “consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas” (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 21).

Como demonstrado na **Figura 1**, as etapas do ciclo não se encerram em si próprias. Cada uma delas serve para produzir evidências e fundamentar a etapa seguinte dentro do ciclo de políticas públicas, retroalimentando e reiniciando o processo. Ressalta-se que esse ciclo é um modelo didático e simplificado quando comparado ao nível de complexidade das políticas públicas.

Cabe destacar as diferenças existentes entre os termos “políticas públicas” e “programas”, comumente utilizados como sinônimos. Deve-se advertir que na literatura constam diversas conceituações e grandes divergências quanto ao significado desses termos entre os pesquisadores. Como alertado por Carol Weiss, os programas “incorporam uma gama de componentes, estilos, pessoas e procedimento. Se torna difícil descrever o que programa efetivamente é” (1998, p. 48).

Já em relação ao conceito de políticas públicas, Secchi (2013, p. 2) identifica três nós conceituais, dúvidas que permeiam a discussão do que seria uma política pública: 1) devem ser elaboradas apenas por atores estatais ou podem ser formuladas por atores não estatais?; 2) omissão ou negligência também podem constituir políticas públicas?; 3) somente diretrizes de nível estratégico constituem políticas públicas ou também abarcam diretrizes operacionais?

Apesar das divergências, consideramos que uma conceituação é importante para os adequados planejamento e atuação estatal. Jannuzzi defende que a política pública é “o conjunto de decisões tomadas pelas instituições de Estado visando à solução de um problema ou ao redirecionamento de uma tendência, com a intenção de orientar sua evolução para um fim estabelecido desejável”. Já o programa é definido pelo autor como

um dos instrumentos de operacionalização da política e, especificamente, trata-se de um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, com objetivo de atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas públicas do Estado (JANNUZZI, 2014, p. 35).

Considerando que fornecem uma dimensão mais concreta e prática de política pública e de programa, os conceitos propostos por Jannuzzi serão adotados ao longo desta pesquisa.

## **2.1. Policy design**

Em 1958, Jan Tinbergen defendeu que o desenho de políticas públicas era uma alternativa para decisões tomadas com fundamento na ideia geral de progresso e geralmente ao acaso (apud PETERS, 2018, p. 1). No momento do desenho, segunda etapa do ciclo de políticas públicas, são tomadas decisões acerca de como o poder público intervirá para solucionar um problema que ingressou em sua agenda.

Para evitar as decisões ao acaso, importante enfoque teórico da etapa de desenho do ciclo de políticas públicas é o *policy design*. Segundo Howlett e Mukherjee (2017, p. 140), *policy design* pode ser conceituado como “a tentativa deliberada e consciente dos governos de vincular instrumentos ou ferramentas políticas aos objetivos que gostariam de alcançar” (tradução nossa).

Para Peters (2018), o *policy design* envolve a tentativa de integrar entendimentos do problema a ser enfrentado aos instrumentos que serão usados na produção de intervenções dos governos na sociedade para que as políticas possam atingir seus objetivos formulados. O *policy design* é capaz de municiar os formuladores da política pública de contexto fático, permitindo que decisões sejam tomadas de modo fundamentado e ponderado.

O *policy design* tem dois momentos marcantes na sua construção. O primeiro, iniciado nos anos 1960, concentrou seus estudos nos instrumentos, visto que são eles que permitem a execução da política. Em um primeiro momento, o foco do período estava na classificação dos diferentes instrumentos de acordo com o seu grau de coercitividade. A gênese deste trabalho encontra-se nos estudos de Lowi, que classificou os programas dos Estados Unidos da América em quatro categorias: distributivas; regulatórias; constitutivas; e redistributivas (HOWLETT; MUKHERJEE, 2017).

Ainda nesse período, a seleção, os riscos e os motivos pelos quais certos instrumentos de programas eram selecionados pelos formuladores foram objeto de estudo. Salamon (1981, p. 265) argumenta que o desenho se tornou a maior abordagem dos estudos sociais e formulou duas perguntas fundamentais para pesquisas futuras sobre desenho: 1) Quais consequências que a escolha de instrumentos tem na efetividade e na implementação de um programa? e 2) Quais fatores influenciam a escolha dos instrumentos?

Estudiosos também se debruçaram em analisar os diversos tipos de instrumentos disponíveis e qual seria o impacto de cada um no contexto de aplicação da política pública. Além disso, não bastava mais compreender apenas a relação entre falhas de implementação e sucesso da política. Por meio da avaliação *ex post* buscou-se também compreender a relação entre os resultados da política pública e os processos de implementação (HOWLETT, 2014).

Ao final desta etapa, surgiu a distinção entre *design* como verbo, relativo ao processo, e como substantivo, referindo-se ao instrumento. Como verbo, *design* diria respeito ao processo de formulação da política para alcançar o melhor desenho possível em um determinado contexto em certo período. Como substantivo, *design* trataria dos instrumentos de política pública para alcançar, da melhor maneira, os objetivos (HOWLETT; MUKHERJEE; WOO, 2015, p. 2).

Em consequência, a distinção de *design* como processo e como instrumento inaugurou o segundo grande período de estudo do *policy design*, levando formuladores a avaliar contextos específicos, objetivos e características (HOWLETT; MUKHERJEE, 2017). Iniciado no final dos anos 1990, o período concentrou-se nos problemas de formulação e como os instrumentos podem ser utilizados para alcançar os objetivos e os resultados previstos (HOWLETT; MUKHERJEE; WOO, 2015), analisando o processo de desenho de forma integrada.

A partir de então, o conjunto de instrumentos disponíveis e suas combinações – especialmente como um instrumento pode complementar os efeitos do outro - passou a ter importância no *policy design*, em contraponto à análise individualizada de instrumentos (HOWLETT; MUKHERJEE, 2017, p. 142).

Nesse período, também passa a ter relevância o contexto da política pública nos seus aspectos políticos, administrativos e de governança. Assim, inicia-se uma aproximação entre as teorias do *policy design* e a prática, a realidade na qual o programa se insere.

O *policy design* busca elucidar alternativas, possibilidades para o governo endereçar determinado problema que está na agenda pública. Um desenho claro e coerente é fundamental para a sustentabilidade da política e, eventualmente, para identificar o que deu errado e como corrigir.

Howlett (2014) compreende que as “alternativas são compostas por diferentes conjuntos ou combinações de elementos, incluindo metas, objetivos e resultados, assim como instrumentos e suas configurações” (tradução nossa), evidenciando a relação entre o *policy design* e as ferramentas de formulação de políticas e de programas, como o modelo lógico do programa, e a avaliação e o monitoramento.

Peters (2018, p. 21) argumenta que o *policy design* possui quatro elementos mínimos: compreensão da causa do problema público; dos instrumentos disponíveis para intervir no problema; os resultados esperados; e o plano para intervenção, sobre os quais discorreremos a seguir.

### 2.1.1. Causa do problema público

A causa do problema, primeiro elemento do *policy design*, deve ser definida uma vez identificado um problema e incorporado à agenda pública. Os problemas públicos, todavia, “não aparecem com claros rótulos para os formuladores, mas precisam ser construídos através de um processo político” (PETERS, 2018, p. 11, tradução nossa).

Dewey (1927, p. 35) define público como um estado político, organizado e efetivado por representantes que resguardam os “interesses especiais por meio de métodos destinados a regular as ações conjuntas de indivíduos e grupos”. Ainda segundo o autor (1927, p. 16), público seria composto por “todos aqueles que são afetados pelas consequências indiretas das transações de tal forma que se considere necessário que essas consequências sejam sistematicamente tratadas”.

Uma vez definido o conceito de público e sua abrangência, seguimos para a investigação das causas do problema público. Para Lassance, o estudo da causa do problema público deve ser capaz de

explicar e demonstrar as causas diretas e remotas que tornaram aquela escolha o grande entroncamento de um imenso e caótico trânsito de problemas. Essa posição central também sinaliza quais as consequências a serem mitigadas ou superadas, as saídas e as vias que precisam ser interditadas (...) Um problema de política pública só se justifica se de fato for relevante. Significa que ele deve ter grande amplitude e gravidade. Amplitude porque atinge indistintamente muitas pessoas. Gravidade porque, ao ser um problema complexo e multicausal, produz um volume elevado de consequências que se tornam mais agudas com o passar do tempo. (LASSANCE, 2023, p. 57).

Compreender as causas é fundamental para formular uma estratégia de intervenção assertiva. A identificação das causas costuma envolver algum nível de conflito entre os participantes, uma vez que cada um terá uma diferente visão de quais elementos as compõem (PETERS, 2018, p. 11). A tarefa torna-se ainda mais desafiadora quando envolve problemas complexos, como a pobreza.

Lassance dedica especial atenção ao detalhamento do problema. Segundo o autor, a “especificação de um problema tipifica e destrincha seus componentes por serem

elementos distintos. Problemas de políticas públicas são grandes e multicausais. Precisam ser desmembrados para que se possa lidar com eles” ( 2023, p. 55).

A elaboração da árvore do problema, subsidiada por evidências robustas, apoia a representação das causas e dos efeitos do problema central (LASSANCE, 2023, p. 57). A definição do problema e a compreensão acerca de suas causas guiarão o formulador nas próximas etapas do *policy design*, à medida que fornecerão subsídios para escolha de entidades a serem envolvidas, recursos necessários e instrumentos a serem aplicados.

### 2.1.2. Instrumentos

Instrumento de política pública, segundo elemento do *policy design*, é “um dispositivo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e aqueles a quem se dirige, de acordo com as representações e significados que carrega” (LASCOUMES; LE GALES, 2007, p. 4). Ainda segundo os autores (2007, p. 12), o poder público possui a sua disposição cinco tipos de instrumentos:

- i. Legislativo e regulatório: busca impor algo para o bem-comum, direcionando um comportamento;
- ii. Econômico e fiscal: busca beneficiar a comunidade - atuação redistributiva do Estado – ou direcionar um comportamento;
- iii. Fundamentado em acordos e incentivos: Estado incentivando a adequada execução de atividades que ele próprio não precisa mais desenvolver;
- iv. Fundamentado em informação e comunicação: direito de acesso à informação pelo cidadão e dever de prestação de contas por parte do Estado; e
- v. Boa prática *de facto* ou *de jure*: organização das relações entre atores econômicos e sociedade civil e entre os diferentes atores econômicos.

Os dois primeiros instrumentos possuem similaridade com a categoria clássica elaborada por Vedung (1998), segundo o qual o Estado possui apenas três instrumentos a sua disposição: cenouras, porretes e sermões. A classificação de Lascoumes e Lé Galés inova ao prever abordagens menos rígidas e intervencionistas,

conforme os três últimos tipos de instrumentos, e de uma evolução no papel exercido pelo Estado, delegando funções que ele próprio não precisa mais exercer.

A escolha de instrumentos não se mostra atividade trivial ao formulador, visto existir larga quantidade de instrumentos e de arranjos entre eles. Após mapear os instrumentos que possuem consonância com os objetivos da política, o formulador deve traçar estratégias e métodos para compará-los, de modo a testar qual terá mais chances de produzir os resultados esperados, produzir sinergias e reduzir conflitos e efeitos perversos (HOWLETT, 2014).

Todavia, não é suficiente apenas haver clareza quanto aos objetivos do programa. Os instrumentos selecionados devem ter capacidade de mudar o *status quo*. Além disso, o programa deve promover engajamento dos envolvidos, sejam eles agentes públicos, partes interessadas ou público-alvo, sendo imprescindível considerar o fator humano no desenho e na seleção de instrumentos (PETERS, 2018, p. 5).

Ao formulador cabe analisar o setor, seus atores e suas instituições, as normas, os instrumentos e as experiências passadas – incluindo as não produtivas - e ponderar as melhores alternativas para intervir no problema. A escolha dos instrumentos é também influenciada pelo momento histórico específico e sua complexidade, visto que algumas opções podem ser consideradas como mais viáveis e assertivas em determinado período (HOWLETT, 2014).

A seleção de instrumentos inadequados acarreta desperdício de recursos, ineficácia e, em última instância, inexecutabilidade da política formulada. Caso um instrumento não seja suficiente para alcançar o objetivo ou acarrete efeitos perversos, caberá ao formulador buscar instrumentos novos ou incrementais para equilibrar o desenho, reverter os efeitos indesejados e retomar aos objetivos originalmente traçados (HOWLETT, 2014 e LINDER; PETERS, 1984).

Cada decisão importa em selecionar um instrumento em detrimento de outro para a criação de um desenho final viável, efetivo, duradouro e que melhor se adequa aos resultados e impactos esperados para o programa.

### 2.1.3. Resultados esperados

A definição de resultados esperados, terceiro elemento do *policy design*, envolve uma expressiva carga de valores políticos e sociais, que influenciam o estabelecimento de objetivos e como alcançá-los.

Entendemos objetivo como “um modelo (e, como tal, uma simplificação seletiva e voluntarista de realidade planejada – a economia como um todo, a sociedade... etc) inserido em um determinado tempo futuro” (BOISIER apud COHEN; FRANCO, 1993, p. 86). Assim, o objetivo é uma situação que se deseja obter, um resultado de determinado processo, mediante mudança da realidade posta.

Peters (2018, p. 10) defende que a democracia é o valor central, visto que é causa e consequência do *policy design*. Assim, não pode o formulador olvidar o conjunto de valores importantes para os cidadãos. É necessário formular programas que mantenham a autonomia do público-alvo e que não acarretem demasiada restrição às liberdades individuais.

Para mapear os resultados esperados e a sequência lógica necessária para alcançá-los, o *policy designer* pode valer-se do modelo lógico<sup>1</sup>, um recurso metodológico que “busca configurar um desenho do funcionamento do programa, que seja factível em certas circunstâncias, para resolver os problemas identificados” (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 5). O modelo lógico, associado ao plano de implementação, permite antecipar a estrutura de funcionamento do programa.

### 2.1.4. Plano de implementação

O plano de implementação, quarto elemento do *policy design*, define como ocorrerá a ação, quais agentes participarão e quais estruturas precisam ser envolvidas (PETERS, 2018, p. 23). Nesta etapa, cabe ao formulador do programa mapear as atividades que comporão o desenho do programa.

Programas públicos, geralmente, pressupõem uma ação governamental, que induz a produção de resultados esperados. Desse modo, há necessidade de traçar um

---

<sup>1</sup> O modelo lógico e seus elementos serão tratados em detalhes na seção 3.2.2.

mapeamento de como essa ação dar-se-á no contexto da realidade que se pretende alterar.

Tal mapeamento viabiliza o monitoramento e as futuras avaliações do programa. Segundo Lassance, a estruturação das atividades permite “criar sensores de monitoramento ao longo de cada atividade, (e) melhor se poderá, antecipadamente, verificar se tudo caminha bem ou se o programa está tendo falhas” (2023, p. 63).

Um novo programa ou um novo desenho pode ser experimentado em um projeto piloto, no qual será testada a viabilidade, a efetividade e identificados possíveis gargalos. Um projeto piloto traz relevantes *insights* sobre os desafios que serão enfrentados na implementação em larga escala e indica possíveis necessidades de correção do desenho.

### 2.1.5. Tipos de policy design

A depender do processo de formulação de um programa e dos atores envolvidos, Peters (2018, p. 20) defende existir uma escala de maturidade de *policy design*, conforme representado na **Figura 2**.

**Figura 2. Escala de *policy design***



Fonte: elaborado pela autora.

O desenho integral ocorre por inovação e representa a conjunção dos quatro elementos fundamentais do *policy design*: compreensão da causa do problema público; dos instrumentos disponíveis para intervir no problema; dos resultados esperados; e um plano para intervenção (PETERS, 2018, p. 21). O desenho integral seria o padrão ouro de construção de programas e pode confundir-se com o próprio *policy design*.

Já o redesenho pode ser necessário quando a realidade na qual a política está inserida muda e o desenho não é mais adequado para solucionar o problema público naquele contexto. Para assegurar que a política ainda será capaz de produzir resultados, é essencial que os formuladores busquem periodicamente atualizações e refinamentos no desenho. Ainda que uma política produza bons resultados, ela está sujeita a futuros redesenhos.

Os desenhos não são estáticos e devem ser sistematicamente aprimorados, buscando-se soluções contínuas para os problemas da sociedade. O monitoramento e a avaliação são ferramentas que dão suporte a essa tarefa, uma vez que manifestam a proximidade – ou distância – entre os objetivos previstos e aqueles projetados para ou efetivamente alcançados pela política (LINDER; PETERS, 1984, p. 246).

Se a performance da política não estiver a contento, o formulador deve buscar soluções incrementais - seja pela inclusão de novos instrumentos ou pela reformulação de instrumentos que já compõem o desenho - ou reformular integralmente o desenho (HOWLETT, 2014). A opção selecionada deve ser coerente com os objetivos da política.

Peters (2018, p. 3) alerta que muitas políticas falham por falta de análise do desenho antes da proposta de reformulação. Nessas situações, por menor que seja a mudança, a chance de insucesso é expressiva. Ainda de acordo com o autor, “revisar programas existentes (...) pode ser mais sensato e produzir melhores resultados no longo prazo. Redesenho pode não ser tão empolgante, mas é eficiente e necessário” (PETERS, 2018, p. 9).

Por vezes, o *policy design* envolve substituição de desenhos pretéritos, visto que os problemas públicos não costumam se extinguir, apenas adquirem novas roupagens, causas e complexidades (PETERS, 2018, p. 8). A substituição materializa-se pela mudança programada de um desenho que necessita de aprimoramentos. São escassos os desenhos inéditos. Como sustentado por Antoine-Laurent de Lavoisier “na natureza, nada se cria, nada se perde, tudo se transforma” e a famosa frase se aplica também ao campo do desenho de programas.

Outra possibilidade de *policy design* é por meio de transferência, seja ela de experiências internacionais ou regionais. Os problemas públicos costumam ser similares em diferentes localidades, mas as abordagens para solucioná-los tendem a ser as mais

diversas. A literatura acadêmica fornece importantes conhecimentos a respeito de experiências exitosas e como elas foram concretizadas, mitigando as chances de incorrer em erros no desenho (PETERS, 2018, p. 16).

O desenho acidental, por sua vez, decorre da participação e proposição de desenhos de programas pela própria sociedade ou por servidores públicos de níveis operacionais, em um movimento *bottom up*. Costuma ocorrer em períodos de exceção, como crises ou guerras (PETERS, 2018, p. 18).

Apesar da vasta teoria e estudos sobre *policy design*, muitos programas ainda são elaborados de forma experimental e sem amparo teórico. Linder e Peters (1984, p. 237) concluem que, até mesmo em áreas sedimentadas como educação e justiça, políticas são formuladas por tentativa e erro.

Corroborando a visão desse outro lado do desenho, Howlett (2014) afirma que “algumas políticas emergem de processos como troca de favores (*log-rolling*), patrocínio (*patronage*) ou barganhas (*bargaining*) e não podem ser compreendidas como desenhadas em nenhum dos aspectos do termo”. O autor prossegue explanando que “em algumas circunstâncias, as decisões sobre políticas serão mais irracionais que outras, direcionadas por lógica situacional e oportunismos, ao invés de cuidadosas análise e deliberação” (traduções nossas).

Por fim, a ausência de desenho – antagonista ao padrão ouro do *policy design* - seria a inércia do poder público para inserir problemas na agenda pública e efetuar ações para saná-los, mantendo o *status quo*. Nessa situação, antigos programas são mantidos, independentemente dos seus resultados ou de sua adequação para atacar o novo problema (PETERS, 2018, p. 20).

Estreitando a discussão para o campo social, Cohen e Franco (1993, p. 29) defendem que políticas sociais “mostram uma inércia que dificulta sua reorientação. É quase impossível descontinuar programas, mesmo quando for evidente que não estão alcançando seus objetivos”, seja em virtude da burocracia estatal ou da pressão exercida pelos beneficiários.

Cabe destacar que a escala de *policy design* proposta por Peters não diz respeito às chances de sucesso dos programas, mas apenas analisa a adequação aos

quatro componentes mínimos do *policy design*. Desenhos acidentais e experimentais, ainda que estejam em nível mais rudimentar na escala, também podem produzir resultados interessantes e mitigar problemas públicos.

Os quatro elementos do *policy design* descritos neste capítulo guiarão a análise individual de cada um dos programas de inclusão produtiva – o PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea, o Fomento Rural e o AIPR -, utilizados neste trabalho como estudos de caso de desenho. No próximo capítulo descreveremos a metodologia utilizada neste trabalho e como utilizamos a análise *ex ante* para investigar de modo integrado esses programas.

## 3. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

O roteiro metodológico a seguir sistematiza os procedimentos de pesquisa adotados para analisar o tema da inclusão produtiva rural e os diferentes programas que a compõem. Os procedimentos selecionados buscam responder se os programas de inclusão produtiva rural terão a aptidão de produzir os impactos almejados, constituindo a pergunta de pesquisa.

### 3.1. Métodos utilizados

Primeiramente, a pesquisa ampara-se na abordagem qualitativa, à medida que utiliza estratégias de observação, análise textual, entrevistas e interpretações para avaliar o caso concreto (BAUER; GASKELL, 2000, p. 7). As principais fontes de informação para coleta de evidências consistiram na legislação e em documentos que apoiaram as publicações, como parecer de mérito e exposição de motivos; além de revisões e estudos sobre os programas, como os Cadernos de Estudo elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e os Textos para Discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Para complementar a abordagem qualitativa, são utilizados dados quantitativos com o propósito de angariar evidências atualizadas sobre público-alvo, sobre a execução dos programas de inclusão produtiva rural e para apoiar a análise *ex ante*. Foram coletados dados do Censo Agropecuário e dados publicados em transparência ativa pelo governo federal por meio da ferramenta VisData<sup>2</sup>, que apresenta dados de monitoramento dos programas sociais, e do Tabulador do CadÚnico<sup>3</sup>, que apresenta dados quantitativos das famílias inscritas no CadÚnico.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorerer.php>.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/index.php>.

A pesquisa também se apoia na revisão no estudo de caso<sup>4</sup> do desenho dos diferentes programas de inclusão produtiva rural, analisando cada um sob a ótica dos quatro elementos fundamentais do *policy design* sustentados por Peters (sobre o tema, ver seção 2.1). Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica e documental que permite observação sistemática dos três programas de inclusão produtiva rural.

Considerando que programas de inclusão produtiva rural existem há mais de uma década e que existem poucas iniciativas que estudam a causa do problema e os desenhos dos programas de inclusão produtiva rural de forma sistemática e integrada, nesta pesquisa optamos por realizar uma análise *ex ante* com base na proposta de Lassance, que detalharemos na seção 3.2.

Um grande desafio para a elaboração desta investigação reside na coleta de informações sobre o AIPR, caso analisado no tópico 4.3. Dado que o programa é recente, teve curto período de vigência e foi objeto de poucos normativos, encontrou-se substancial lacuna de informações e conhecimento.

Para mitigar tal situação, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com cinco gestores e técnicos que participaram da elaboração e/ou da implementação do programa no então Ministério da Cidadania, atual MDS. Os entrevistados ocupavam cargos de alto e médio escalão – diretores e coordenadores-gerais - da Pasta responsável pelos programas de inclusão produtiva rural.

O roteiro das entrevistas, conduzidas no período de outubro a dezembro de 2022, é apresentado no Anexo I, a matriz de respostas é apresentada no Anexo II e o perfil dos entrevistados é exibido no Anexo III deste trabalho.

Para fundamentar nossa abordagem da análise *do design* dos programas de inclusão produtiva rural individualmente (Capítulo 4) e, por meio da análise *ex ante*, de forma integrada (Capítulo 5) detalhamos a seguir as ferramentas, os critérios e perspectivas analíticas escolhidos quanto a essa análise.

---

<sup>4</sup> Para Yin (2015, p. 12) o estudo de caso é preferível para o exame de eventos contemporâneos por meio de observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados ou realizando entrevistas das pessoas envolvidas nos eventos. O autor ainda ressalta que o “estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o caso) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes (p. 17)”.

### 3.2. Ferramentas analíticas

Para desenvolver as análises objeto desta pesquisa, diferentes ferramentas analíticas serão aplicadas para subsidiar as investigações e testar as hipóteses relacionadas aos diferentes programas, seja na sua análise individualizada ou em conjunto.

Entre as ferramentas analíticas utilizadas, encontra-se a árvore do problema. A árvore do problema é um importante recurso metodológico para a construção da lógica entre o problema central, as suas causas e as suas consequências. A construção da árvore do problema “deixa a análise do problema mais didática e transparente, permitindo a sua validação pelo conjunto de tomadores de decisão no governo federal e pela sociedade” (BRASIL, 2018, p. 56).

Na árvore do problema é evidenciado o problema central que será objeto do programa. As causas e as consequências são hierarquizadas em naipes, de acordo com correlações e relações de causalidade (LASSANCE, 2023, p. 59), assim como são identificadas causas críticas. Algumas causas podem estar contidas ou influenciar uma causa maior, situação que deve ser representada de maneira sistematizada na árvore do problema.

A árvore do problema auxilia a distinguir as causas das consequências, evitando que o formulador desenvolva programas que apenas tratam as consequências e não produzem efeito algum na raiz do problema público. A árvore do problema instiga a analisar “o quanto a atuação governamental está ou não orientada para tratar consequências e se esquecendo de atuar sobre as causas mais importantes” (LASSANCE, 2023, p. 77).

A segunda ferramenta analítica consiste no modelo lógico, recurso visual estruturado que permite demonstrar “como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos” (BRASIL, 2018, p. 95). Segundo a Kellogg Foundation,

O modelo lógico do programa é definido como uma imagem de como sua organização faz seu trabalho – a teoria e os pressupostos subjacentes ao programa. Um modelo lógico de programa vincula os resultados (de curto e longo prazo) com as atividades/processos do programa e os pressupostos/princípios teóricos do programa (W.K. KELLOGG FOUNDATION, 2004, tradução nossa).

Ao percorrer as etapas da modelo lógico é possível traçar um desenho do funcionamento da intervenção e testar sua capacidade de atacar o problema central, previamente identificado na árvore do problema (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 5). Além disso, a sistematização das etapas do modelo lógico impulsiona as chances de sucesso do programa público.

Com poucas variações na literatura, o modelo lógico é composto por 5 etapas articuladas e consequentes: insumos, atividades, produtos, resultados e impactos (W.K. KELLOGG FOUNDATION, 2004, p. 2). A carência de articulação entre as etapas do modelo lógico é um indício de dificuldades que poderão ser encontradas na fase de implementação.

Por fim, utilizamos a teoria da mudança, um resumo narrativo sobre como a intervenção ataca as causas do problema e quais são os resultados esperados, testando a consistência lógica da intervenção desenhada. A teoria da mudança justifica a “intervenção em prol de uma grande mudança” (LASSANCE, 2023, p. 73).

O enunciado da teoria da mudança pode ser descrito: “se (descreva o desenho do programa), então (descreva os resultados), o que então levará a (descreva os impactos)” (BRASIL, 2018, p. 94). Uma teoria da mudança robusta é capaz de:

- definir e explicar um problema que tenha sido escolhido como problema central a partir da identificação de suas causas e consequências (graficamente, por meio de um mapeamento de problemas);
- indicar a estratégia de intervenção, ou seja, a escolha dos problemas prioritários a serem atacados de modo organizado e integrado, conforme uma solução adequada; e
- formular uma expectativa de resultado, o qual deve ser palpável, mensurável ou qualificável quanto a superar ou mitigar as consequências mais danosas do problema (LASSANCE, 2023, p. 73).

Tais ferramentas analíticas constituem importantes instrumentos para testar a existência dos elementos do *policy design* e para realizar a análise *ex ante*, metodologia que será aplicada na parte final desta pesquisa para testar a coerência entre os programas de inclusão produtiva rural.

### 3.3. Análise *ex ante*

A análise *ex ante* exerce papel estruturante para avaliar, de antemão, se o programa proposto tem a capacidade de atacar o problema, se o desenho é viável e se as estratégias de implementação são adequadas para o contexto. Uma análise *ex ante* também permite que sejam traçados os indicadores de monitoramento e os resultados e os impactos a serem alcançados pelo programa. Busca, assim,

verificar, fundamentalmente, se (as políticas) respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise *ex ante* para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados. Desse modo, evita-se a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados (BRASIL, 2018, p. 11).

A análise *ex ante* é “uma espécie de exercício metodologicamente orientado para conduzir um processo de montagem e articulação de diferentes peças de uma solução prática para problemas coletivos complexos” (LASSANCE, 2023, p. 36). A falta de encaixe entre as peças gera programas incoerentes e sem conexões entre as diferentes etapas.

Nesse sentido, a análise *ex ante* tem a aptidão de fundamentar, antes da implementação, as decisões alocativas em determinado programa, permitindo que sejam selecionadas alternativas eficazes, eficientes e efetivas. Para tanto, consiste na decomposição do problema e de suas causas, no delineamento da proposta de intervenção e de implementação, questionando a consistência lógica.

Idealmente a análise *ex ante* é realizada quando da criação, expansão, aperfeiçoamento, quando ocorrer alteração das características principais da política ou quando os resultados de uma avaliação *ex post* demonstram que não foram alcançados os resultados esperados (BRASIL, 2018, p. 13 e 14).

Lassance defende que a análise *ex ante* deve ser uma atividade recorrente e “(e)mbora certamente seja recomendada para iniciativas novas, na maioria das vezes a análise *ex ante* é ainda mais importante e comum de ser feita para políticas e programas em andamento, muitos até com décadas de existência” (2023, p. 11). Ainda de acordo com o autor, a realização posterior possibilita “verificar ou revisar se as premissas que

orientaram a criação da política, justificaram os programas a ela associados e fundamentaram sua modelagem foram bem feitas ou se podem ser aperfeiçoadas.” (2023, p. 22).

Para além disso, a análise *ex ante* contesta o conceito e o sentido da intervenção estatal. Ela instiga os formuladores a questionarem se a política é necessária, se o problema deve ser objeto de atuação ou se pode ser solucionado por outros meios e qual o objetivo que se pretende alcançar (LASSANCE, 2023, p. 72). A análise *ex ante* sedimenta o conhecimento para que em avaliações futuras o pesquisador saiba o que avaliar e onde se pretende chegar com a intervenção estatal.

Todavia, algo recorrente na formulação de políticas públicas é a fragmentação de ações estatais (LASSANCE, 2023, p. 14). Diversos programas buscam solucionar o mesmo problema público, operam sob o mesmo escopo, gerando ineficiências, sobreamentos e, por fim, dispêndio desordenado de recursos humanos e financeiros. Contudo, a análise *ex ante* pode mitigar ou até mesmo evitar tais ocorrências.

A realização da análise *ex ante* não possui um método padrão para sua execução. Por exemplo, o Guia Prático de Análise *ex Ante* propõe oito etapas (BRASIL, 2018, p. 11): diagnóstico do problema; caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; análise de custo-benefício; e impacto orçamentário e financeiro.

Por sua vez, a Comissão Europeia (2006, p. 7) sugere cinco componentes-chave para o desenvolvimento de uma análise *ex ante*: análise socioeconômica e relevância da estratégia para a necessidade identificada; avaliação da racionalidade da estratégia e sua consistência; apreciação da coerência da estratégia com políticas nacionais e regionais; avaliação dos resultados esperados e impactos; e apreciação do plano de implementação proposto.

Nossa proposta metodológica de análise *ex ante* é fundamentada na ideia de escopo, foco e perguntas para a análise definida por Lassance, com adaptações para o objeto deste trabalho. O escopo consiste em definir o alcance da análise em termos de política, de programa, de desenho, de atividades, de instrumentos, de sistema de

monitoramento, de metas. Na presente pesquisa, o foco é particularmente o desenho de programas.

Dessa forma, utilizamos o modelo sintético de Lassance, cujas etapas dialogam com as previstas no Guia Prático de Análise *ex Ante* e que advogamos ser a abordagem mais adequada para a análise dos programas de inclusão produtiva dada sua flexibilidade para análises de desenhos já em curso. Assim, segundo Lassance (2023), cinco focos podem ser abarcados pela análise *ex ante*: identificação e fundamentação da política; design de programas; instrumentos de política pública; sistema de monitoramento; e sistema de avaliação *ex post*.

Os focos propostos por Lassance são explanados a seguir e guiarão o desenvolvimento da análise *ex ante* no Capítulo 5 desta investigação.

### **3.3.1. Identificação e fundamentação da política**

A identificação e a fundamentação da política abarcam analisar o problema, suas causas e seus efeitos, o público-alvo e suas respectivas justificativas para serem objeto da intervenção estatal. Em oposição à teoria da lata de lixo (*garbage can model*), a análise *ex ante* parte do estudo do problema “e não de soluções em busca de um problema” (LASSANCE, 2023, p. 18).

Por esse motivo, o ponto de partida da análise *ex ante* é o diagnóstico do problema e sua decomposição em problema central, suas causas e consequências, criando um referencial para a busca de soluções estruturadas e coerentes. Segundo Lassance,

deve-se começar perguntando qual o problema a que a iniciativa governamental se referia de início. Talvez sequer isso esteja claro. Em seguida, pergunta-se se o problema diz respeito à política e sua estratégia, aos programas e sua estrutura de governança (tática), às ações e sua gestão (operacional) ou a todos esses aspectos conjugados (2023, p. 20).

Não haver clareza acerca do problema público e evidências da necessidade de atuação estatal indicam “que há um problema sério desde a origem. Esses fundamentos também podem ter sido muito claros no passado, mas terem se perdido ao longo do caminho, de modo que precisem ser resgatados” (LASSANCE, 2023, p. 13).

Para além da árvore do problema, abordada na seção 3.2, o formulador deve levantar evidências sobre o problema em si. Dados quantitativos e qualitativos apoiam a tomada de decisão, auxiliam o diálogo com *stakeholders* e servem como referencial para o monitoramento e para as avaliações *ex post*.

Entre as evidências, cabe mapeamento de políticas e programas que possuam o mesmo problema como objeto (BRASIL, 2018, p. 63). Essas políticas podem estar em andamento, descontinuadas, serem bem-sucedidas ou não.

Especial atenção deve ser dedicada pelo formulador às políticas em curso. “Se a política a ser criada encontra alguma outra similar em âmbito federal, o objetivo está em evitar redundâncias e favorecer a integração dessas políticas” (BRASIL, 2018, p. 63), realizando-se um exercício de potencial redesenho de ações em curso, segundo nível da escala do *policy design*.

Assim, ao identificar o problema e levantar subsídios que fundamentam a política, o formulador obtém um panorama das diferentes possibilidades e necessidades para desenhar a intervenção. Com a identificação do problema e de suas causas e consequências, prossegue-se com a análise do *design* do programa.

### **3.3.2. Design do programa**

Tendo o diagnóstico do problema como ponto de partida, inicia-se a análise do desenho do programa. Nesta etapa é elaborada ou revisada a teoria da mudança, modelo lógico, indicadores e metas, estrutura de coalizão e de governança.

O produto desta etapa será a arquitetura do programa e, em consonância com os objetivos do *policy design*,

a formulação da política deve levar em conta as ferramentas alternativas possíveis, que sejam mais apropriadas no ataque à fonte do problema, compatíveis com as condições e o contexto específico do setor público, e que obtenham maior resultado ou benefício à sociedade ao menor custo possível. (BRASIL, 2019, p. 71)

Primeiramente deve ser delimitado o objetivo do programa, isto é, como ele atuará sobre o problema público. O objetivo deve ser conciso e simples, de modo que seja fácil compreender o que o programa almeja (BRASIL, 2018, p. 72). Para tanto, a

teoria da mudança, abordada na seção 3.2, mostra-se importante ferramenta analítica para conectar causas do problema e resultados esperados.

Ainda nesta etapa da análise *ex ante*, o formulador do programa deve desenhar os insumos e atividades para alcançar o objetivo delimitado. O modelo lógico, ferramenta analítica abordada na seção 3.2, é um importante recurso no mapeamento dessas etapas.

Na sequência, são mapeados os atores e o seu respectivo envolvimento para a implementação do programa. A capacidade técnica de cada ator envolvido deve ser considerada pelo formulador. Aqui encontra-se sinergia com o quarto elemento do *policy design*, o plano de implementação.

Relacionado à implementação, encontra-se a estrutura de governança, na qual deve ocorrer clara definição das atribuições de cada ator que participa do processo de execução da ação pública - quem supervisiona, quem gere e quem executa a intervenção estatal.

A definição do público-alvo do programa determina o potencial número de beneficiários, considerando a quantidade de pessoas afetadas pelo problema. É relevante possuir dados sobre as características do público-alvo e distribuição territorial (BRASIL, 2018, p. 77). Bases de dados oficiais, como cadastros e censos, fornecem importante subsídios sobre a população afetada pelo problema.

A clareza acerca do objetivo, das ações, do público-alvo e dos resultados esperados é fundamental para a definição do sistema de monitoramento e futuras avaliações *ex post*. Além de constituir o desenho da política, atuam como sistemas de alerta ao longo da execução e auxiliam na transparência da atuação governamental.

Ao final desta etapa, o formulador terá o desenho do programa, que poderá levar ao alcance do objetivo definido. Um desenho consistente responde a três perguntas fundamentais: “1) O que acontece se a política for implementada? 2) O que é necessário para que a política seja implementada? 3) Que fatores internos e externos podem contribuir, atrapalhar ou mesmo inviabilizar a política?” (BRASIL, 2018, p. 93).

### **3.3.3. Instrumentos de política pública**

Esta etapa da análise *ex ante* corresponde ao definido por Guy Peters em que os instrumentos de política pública constituem as ferramentas responsáveis por efetivar a mudança social pretendida pela intervenção do Estado<sup>5</sup>.

### **3.3.4. Sistema de monitoramento**

Como mencionado no capítulo de revisão teórica, o monitoramento “consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas” (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 21) e é capaz de demonstrar se há problemas no decorrer da implementação da política.

O sistema de monitoramento é composto por indicadores referentes a realidade econômica, social e ambiental, ao fluxo de implementação – mensura os elementos do modelo lógico - e ao desempenho da intervenção (BRASIL, 2018, p. 163).

A análise do sistema de monitoramento busca compreender se existe um sistema de monitoramento desenhado ou implementado, se existem ciclos de monitoramento previstos, se os insumos para realizar o monitoramento são suficientes e se os indicadores estão aderentes ao modelo lógico.

### **3.3.5. Sistema de avaliação *ex post***

A avaliação, por sua vez, diz respeito à atribuição de valor aos resultados alcançados pelo programa. A depender do escopo da avaliação, podem ser analisados critérios como “equidade, satisfação do usuário, sustentabilidade, custo-benefício, eficiência, eficácia” (BRASIL, 2018, p. 163).

A análise do sistema de avaliação *ex post* compreende os ciclos de avaliação previstos – avaliações paulatinas correspondentes à maturidade do programa no momento da avaliação -, equipe responsável e perguntas avaliativas. O sistema de avaliação *ex post* permitirá auferir resultados da intervenção estatal e manter registro das

---

<sup>5</sup> A seção 2.1.2 desta pesquisa abarca em profundidade a literatura sobre instrumentos, classificação e seus efeitos.

principais razões que levaram o Estado a agir em determinado problema, o que pode ser perdido ao longo do tempo.

Acreditamos que a utilização de métodos qualitativos, dados quantitativos e entrevistas semiestruturadas fornecerão elementos válidos para a avaliação dos programas sob as lentes do *policy design*, que desenvolvemos no próximo capítulo, e evidências para a análise *ex ante*, a ser realizada no capítulo 5.

## **4. PROGRAMAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL SOB A ÓTICA DO *POLICY DESIGN***

No Brasil, a modernização do campo iniciou-se na década de 1950, mas alcançou seu auge apenas em 1970, incentivada pela intervenção governamental. Até os anos 1980, as ações estatais eram voltadas para “adoção de pacotes tecnológicos, uso de monoculturas e formação de complexos agroindustriais” (ROCHA; CAMPOS, 2021, p. 106). Segundo Graziano da Silva (1983, p. 19), uma posição comumente defendida era que apenas com a modernização, com a eliminação do "arcaico", a agricultura poderia desempenhar eficazmente seu papel.

A intervenção estatal de forma segmentada na agricultura, chamada de modernização conservadora ou dolorosa por seu caráter concentrador e excludente, no entendimento de Rocha e Campos (2021, p. 107), não foi capaz de alterar a estrutura fundiária do país e deixou ainda mais agudas as diferenças entre os grandes e os pequenos produtores. Resultou na exclusão de pequenos agricultores e na criação de duas classes no campo: grandes agricultores com acesso ao crédito e à tecnologia e pequenos agricultores sem acesso a crédito e a tecnologia e pouco produtivos.

O processo de modernização da agricultura alavancou a produção agrícola brasileira, mas resultou em diversos problemas sociais, como conflitos por terras e êxodo rural. Segundo Alves et al., entre os anos 1970 e 1980 estima-se que 30% da população rural migrou para as cidades (apud ROCHA; CAMPOS, 2021, p. 108), por não conseguir produzir em quantidade e qualidade suficientes a ponto de seus produtos competirem com os grandes produtores que possuíam acesso a tecnologias.

Como resultado, o processo de modernização do período “se fez acompanhar de unidades de produção cada vez maiores, com uma conseqüente deterioração da renda no setor agrícola” (GRAZIANO DA SILVA, 1983, p. 29). Segundo Machado; et al.

A política agrícola e agrária pautou-se, historicamente, pelo apoio às atividades exportadoras e à constituição do moderno agronegócio, contrariamente ao que

ocorreu em outros países, como nos Estados Unidos, na ocupação de seu território, e na França, que, a partir do Pós-Segunda Grande Guerra, passou a apoiar a produção. Até a década de 1990, o Brasil não pôde se beneficiar dos efeitos positivos de políticas de apoio à produção familiar, principalmente da melhoria da renda e das condições de vida das populações camponesas (2020, p. 122).

Os pequenos agricultores, marginalizados do progresso ocorrido no campo, passaram a se organizar em movimentos sociais rurais e a reivindicar ações governamentais voltadas especificamente para a agricultura familiar (ABRAMOVAY, 2000a). Era necessário que as políticas públicas observassem as características e as dificuldades enfrentadas pela categoria (ROCHA; CAMPOS, 2021, p. 109).

Para mitigar as diferenças desenvolvidas, a inclusão produtiva de famílias do campo em situação de pobreza passou a compor a agenda pública em meados dos anos 1990. A agricultura familiar tornou-se objeto de políticas públicas que objetivam fomentar seu desenvolvimento e sua inclusão produtiva, ao tempo que contribuem para promover a segurança alimentar e nutricional (SAN). Institucionalmente, a primeira demonstração de reconhecimento à agricultura familiar ocorreu em 1993, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (TONNEAU; AQUINO; TEIXEIRA, 2005, p. 67).

No campo das políticas públicas, uma das primeiras iniciativas estruturadas para agricultores familiares ocorreu em 1995 com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), inicialmente apenas como uma linha de crédito. No ano seguinte, o escopo da ação é ampliado para abarcar ações de incentivo da capacidade produtiva, de geração de empregos e de melhoria de renda de agricultores familiares (SILVA, 2011, p. 127).

O programa foi criado em resposta a antiga demanda dos pequenos agricultores, vocalizada por meio de sindicatos e de grupos sociais. Até então, o grupo tinha acesso apenas aos mesmos tipos de crédito que os grandes produtores e precisava disputar recursos, ainda que em situação de grande desigualdade econômica (CASTRO; RESENDE, 2014, p. 14 e SILVA, 2011, p. 127).

Considerando que o crédito é um importante fator para o incentivo da atividade e para a modernização agrícola, o PRONAF tem como objetivo “viabilizar a infraestrutura necessária para a melhor produtividade, profissionalizar, através de novas tecnologias e gestão, e dar acesso aos mercados de insumos e produtos” (DUTRA; MARTINS;

PARRÉ, 2021, p. 96). Com crédito subsidiado voltado para o fomento da produção, espera-se que ocorra sustentabilidade da produção familiar (SAMBUICHI *et al.*, 2019, p. 12).

O PRONAF é acessado por meio da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que pode ser requerida por agricultores familiares e assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, extrativistas com exploração ecologicamente sustentável, aquicultores que explorem área de até dois hectares, silvicultores que promovam manejo sustentável, quilombolas e indígenas. A DAP é emitida por entidade ou empresa de assistência técnica, sindicatos de trabalhadores rurais, associações de agricultores familiares e colônias de pescadores e aquicultores (BRASIL, 2022), de modo a facilitar a emissão e evitar longos deslocamentos de quem vive no meio rural.

Para Silva (2011, p. 131), as “políticas públicas orientadas ao microcrédito são importantes para corrigir ou ao menos minimizar certas assimetrias de informações que implicam em imperfeições na dinâmica do mercado de créditos tradicional.” Corroborando com esta afirmação, o Censo Agropecuário de 2017 indicou que 320.922 (76,62%) dos estabelecimentos agropecuários haviam recebido financiamento do Pronaf (BRASIL, 2017).

A partir da criação do PRONAF, a agricultura familiar ganha relevância institucional, passando a efetivamente compor a agenda pública. Nos anos seguintes, é possível identificar uma variedade de programas públicos voltados ao desenvolvimento produtivo do grupo, customizados para atender os diferentes estágios de produção e a experiência dos agricultores. Entre esses esforços, merece destaque a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), responsável por articular a oferta de serviços de assistência técnica rural (Ater) nos estados e municípios e identificar as demandas dos agricultores familiares (BRASIL, 2023e).

Em 2000, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) desenvolveu estudos sobre a agricultura familiar para compreender as particularidades do grupo e subsidiar a elaboração de programas. Segundo a FAO, a agricultura familiar seria “um novo e poderoso eixo desenvolvimentista (...) As unidades familiares, a par de atenderem melhor aos interesses sociais do País, são mais

produtivas, asseguram melhor a preservação ambiental e são economicamente viáveis” (FAO, 2000, p. 2).

Enfatizando a importância e a necessidade da agricultura familiar, a FAO advoga que “o papel da agricultura familiar no desenvolvimento brasileiro vem ganhando força nos últimos anos, impulsionada pelo debate sobre desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda, segurança alimentar e desenvolvimento local” (FAO, 2000, p. 7).

Compreendendo que apenas fornecer crédito para fomentar a produção não seria uma ação pública suficiente, passam a ser estudadas ações estruturantes e que sanem outras diferenças históricas e intergeracionais, como a baixa escolaridade e pouco conhecimento técnico sobre a produção, de acordo com a ideia de pobreza de capacidades, proposta por Amartya Sen.

Em particular, Sen (2010) pondera que para o desenvolvimento e a garantia de liberdades em diferentes países devem ser diferenciadas a pobreza de renda e a pobreza de capacidade. A pobreza de renda é compreendida como baixo nível de renda, isto é, o conceito econômico de pobreza como privação de renda que impede o acesso ao consumo de bens e de serviços. A pobreza de capacidade<sup>6</sup>, todavia, diz respeito a ausência de oportunidades de desenvolvimento pessoal e de participação na comunidade, materializada por meio da ausência de acesso à educação, aos serviços básicos de saúde, às reformas agrárias, entre outros (2010, p. 119).

O autor ainda defende que o desenvolvimento de capacidades tenderia, “em geral, a aumentar o potencial de uma pessoa a ser mais produtiva e auferir renda mais elevada (...) não o inverso” (2010, p. 122). Constituindo uma relação de mão dupla, as capacidades podem ser incentivadas por meio de políticas públicas, mas a direção das políticas públicas também pode ser incentivada pelo uso das capacidades (2010, p. 31).

Finalmente, na visão do autor, a superação da pobreza de capacidade seria uma condição necessária para a superação da pobreza de renda, visto que

o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. Essa conexão

---

<sup>6</sup> A pobreza de capacidades, nos moldes definidos por Amartya Sen, foi objeto do programa Brasil Sem Miséria, que será tratado na seção 4.2 desta pesquisa.

estabelece um importante encadeamento indireto mediante o qual um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes (SEN, 2010, p. 125).

Considerando a argumentação de Sen, os programas de inclusão produtiva rural devem ter a habilidade de desempenhar importante papel no desenvolvimento da capacidade produtiva e na geração de oportunidades econômicas para os agricultores familiares beneficiários, atacando tanto a pobreza de renda como a pobreza de capacidades.

Todavia, não é possível encontrar no arcabouço legislativo federal um conceito ou um fio condutor que guie a elaboração de programas de inclusão produtiva rural. Nas palavras de Silva (2020, p. 34) “o desafio passa também pelo fato de ser um tema (a inclusão produtiva) que ainda não se consolidou como um referencial agregador de projetos e ações na agenda governamental.”

O Plano Plurianual 2020-2023 (PPA), por exemplo, não apresenta uma descrição do que seria a política de inclusão produtiva rural e nem mesmo prevê tal classificação, sendo os programas categorizados no PPA sob a ótica de segurança alimentar e nutricional e de promoção à cidadania (BRASIL, 2020). Nessa esteira, a LOA 2023 conseqüentemente classifica os programas de inclusão produtiva rural sob a égide da política de segurança alimentar e nutricional e de promoção à cidadania (BRASIL, 2023).

Sob o Programa Fome Zero, o PPA de 2004 classificou o PAA, único programa existente até então, sob Abastecimento Agroalimentar. A ação tinha entre o público-alvo os agricultores familiares e objetivava:

**Contribuir para a expansão sustentável da produção por meio da geração de excedentes para a exportação** e da atenuação das oscilações de preços recebidos pelos produtores rurais e formar e manter estoques reguladores e estratégicos de produtos agropecuários para a regularidade do abastecimento interno e para a segurança alimentar e nutricional da população brasileira (BRASIL, 2004, grifo nosso).

Já no PPA de 2008 o PAA foi reclassificado como Acesso à Alimentação (BRASIL, 2008). A contar do PPA de 2012, partindo do enfoque do Brasil sem Miséria (BSM), é criada a classificação Segurança Alimentar e Nutricional, sob a qual os programas de inclusão produtiva são classificados até a atualidade. O objetivo

principal da ação é combater a insegurança alimentar no país, não tendo o grupo de agricultores familiares como público-alvo.

Assim, com exceção do PPA de 2004 que almejava, entre outros, fomentar a expansão da produção de produtores rurais, os PPAs subsequentes passaram a ter como objetivo principal o abastecimento alimentar da população mais vulnerável, sendo o aumento da produção uma ferramenta para alcançar tal objetivo.

Para além da conceituação prevista nos PPAs, ao analisar a legislação federal igualmente nos deparamos com a ausência de conceituação do termo inclusão produtiva rural ou sobre os elementos mínimos de sua constituição. Acreditamos que a definição de um conceito legal e de um fio condutor para a elaboração desses programas poderá ser um passo importante para guiar a efetiva inclusão produtiva das famílias do campo que se encontram em situação de reduzida renda e capacidade produtiva.

Não existindo uma política específica devidamente formalizada ou um conceito legal, cabe à literatura propor um conceito e uma integração entre os programas e as iniciativas de inclusão produtiva rural. Para Silva (2011), inclusão produtiva pode ser compreendida como o conjunto de ações que permitem que o indivíduo tenha acesso ao trabalho, seja no meio urbano ou rural, e que possibilite ter recursos necessários para a manutenção própria e de sua família.

Para Tonneau, Aquino e Teixeira, um projeto de inclusão social e produtiva “deve atender aos agricultores familiares em situação de dificuldade produtiva. Trata-se, nesses casos, de pensar um projeto que associe políticas sociais, de criação de infraestrutura e de desenvolvimento das atividades econômicas” (2005, p. 76).

Publicações sobre o BSM abordam uma rota de inclusão produtiva rural, que seria “uma ‘esteira’ em que os pequenos produtores fossem atendidos com várias políticas de apoio à produção” (BRASIL, 2014, p. 25 e BRASIL, 2015b) ou um pacote de ações “constituído por assistência técnica especializada, recursos para investir nas propriedades, ampliação do acesso à água e energia elétrica e apoio à comercialização da produção, por meio de compras públicas e privadas” (BRASIL, 2015, p. 17).

Essa esteira ou pacote seria composto por fornecimento de assistência técnica rural, por programas voltados ao desenvolvimento de capacidades, além de diferentes iniciativas para fornecimento de água e de energia elétrica.

A seguir, faremos os estudos de caso de desenho dos programas de inclusão produtiva rural, tendo como referência as ideias aqui apresentadas e o referencial teórico do *policy design*.

#### **4.1. Caso 1. Programa de Aquisição de Alimentos**

A partir da experiência do PRONAF, percebeu-se a necessidade de fortalecer o agricultor familiar mais vulnerável social e economicamente. E esse fortalecimento adentrava, concomitantemente, na agenda pública o combate à fome. Apesar de o Brasil ter grande vocação agrícola e ser um líder mundial na produção de alimentos, “até o final do século XX, a fome e a insegurança alimentar e nutricional (Insan) assolavam grande parte da população brasileira” (SAMBUICHI *et al.*, 2019, p. 7).

Nesse cenário, em 2003 é lançado o Fome Zero que tinha como objetivo o combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional. O Fome Zero integrou os programas de transferência de renda e articulou iniciativas de diversas áreas, com quatro eixos estruturantes: ampliação do acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; promoção de processos de inserção produtiva e articulação; e mobilização e controle social (BRASIL, 2010, p. 81).

No eixo fortalecimento da agricultura familiar do Fome Zero surge o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O PAA foi idealizado com os objetivos de “incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (BRASIL, 2003). Para Sambuichi,

além de combater a fome diretamente, com a doação de alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar, (o PAA) tem como principal objetivo usar o poder de compra do governo para fomentar a agricultura familiar, o que veio a gerar impactos positivos sobre a matriz produtiva, promovendo a sustentabilidade do sistema agroalimentar e o desenvolvimento rural inclusivo (SAMBUICHI *et al.*, 2019, p. 5).

Assim, o programa possui dois tipos de beneficiários: os beneficiários consumidores, indivíduos em situação de insegurança alimentar atendidos pela rede

socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino; e os beneficiários fornecedores, agricultores familiares que produzem e vendem os alimentos para o programa (SAMBUICHI *et al.*, 2019, p. 17).

O PAA busca criar uma demanda institucional por produtos da agricultura familiar, garantir o acesso regular a mercados por valores previamente pactuados de produtos e formar um canal de comercialização (SAMBUICHI *et al.*, 2019, p. 13). Outra inovação é o acesso simplificado, que exige poucos documentos para venda de alimentos por intermédio do programa.

O PAA adquire os alimentos diretamente do agricultor detentor de Cadastro de Pessoa Física (CPF) e da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), dispensando licitação para aquisição do produto quando os valores praticados não sejam superiores aos valores de mercado (BRASIL, 2003). Assim, o governo endereça um problema público e garante a economicidade para a administração pública. O PAA

representou um avanço e uma inovação na política agrícola brasileira ao disponibilizar recursos financeiros para a comercialização da produção da agricultura familiar (AF), antes restritos à comercialização e garantia de preços da grande produção agrícola do País. O PAA busca assegurar uma demanda, com recursos públicos, para a produção da AF, atuando na aquisição de produtos e na formação de estoques públicos, sem necessidade de licitações. O programa foi formulado para ser uma ação estruturadora da produção familiar, por meio da compra, pelo governo, e doação dos produtos adquiridos para ações sociais (MACHADO, 2020, p. 121).

No desenho inicial do programa, as aquisições eram realizadas por meio de seis diferentes mecanismos: Compra Direta da Agricultura Familiar; Compra Antecipada da Agricultura Familiar; Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar; Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar; Compra Direta Local da Agricultura Familiar; e Aquisição de Leite.

Ao longo do tempo ocorreu alteração das modalidades de execução, quando foram suprimidas modalidades como Compra Antecipada e Contrato de Garantia e acrescidas a compra de sementes e a compra institucional através de cooperativas e associações. Também foram acrescidos critérios de priorização para seleção de beneficiários, como agricultores de baixa renda, mulheres, povos e comunidades tradicionais, entre outros (SAMBUICHI *et al.*, 2019, p. 16).

Somente em 2006 o Brasil adotou um conceito oficial de agricultura familiar. Até então havia grande divergência na literatura e na implementação de programas acerca de quais características poderiam ser utilizadas para configurar agricultura familiar, geralmente utilizando-se apenas um recorte de área produtiva para sua configuração.

A Lei nº 11.326/2006 definiu expressamente que a agricultura familiar é compreendida como a atividade exercida em pequenas propriedades, predominantemente utilizando mão-de-obra da própria família e que tenha repercussão na renda (BRASIL, 2006). O conceito de agricultura familiar e seus modos de caracterização foram integrados à estrutura do PAA.

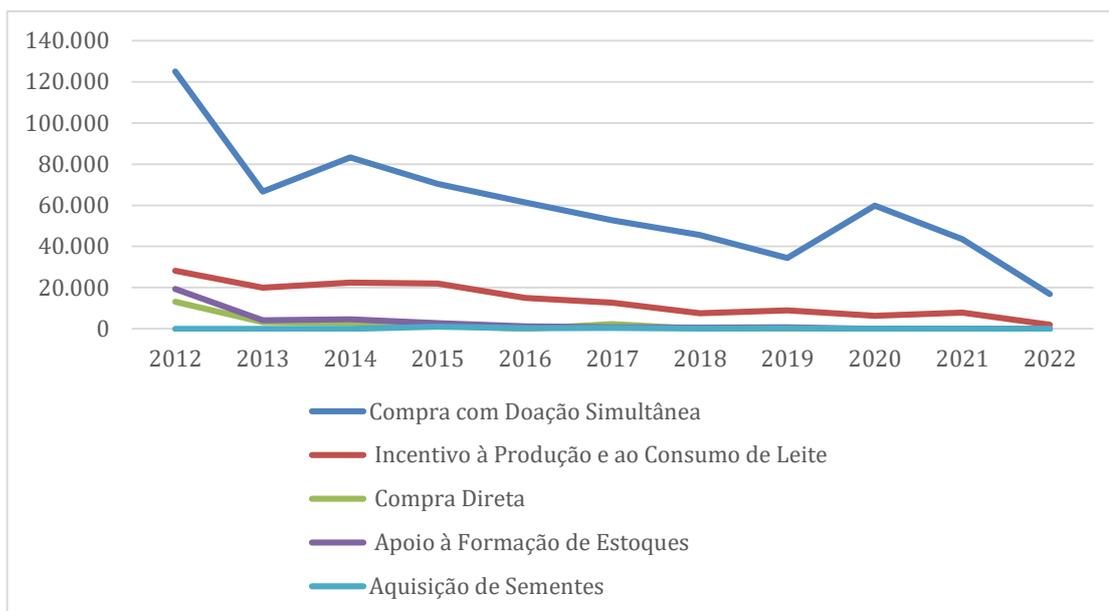
Desde 2011, visando potencializar as ações do programa e ampliar sua execução no território nacional, o governo federal celebra termos de adesão com estados, Distrito Federal, municípios e consórcios públicos (VALADARES; SOUZA apud MACHADO, 2020, p. 126). Segundo Perin,

Por meio do termo de adesão, órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal (ou ainda por consórcios) passaram a ser executores do programa sem a necessidade de celebração de convênios. Esse mecanismo prevê ainda maneiras de participação do beneficiário fornecedor de modo individualizado, retirando a centralidade das cooperativas e associações formais da agricultura familiar (PERIN *et al.*, 2021, p. 28).

As modalidades de operacionalização do PAA atualmente são: Compra com Doação Simultânea; Compra Direta; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; Apoio à Formação de Estoques; Aquisição de Sementes; e Compra Institucional (BRASIL, 2022).

Ao longo dos anos, o PAA sofreu diversas restrições orçamentárias que limitaram o seu alcance. Apesar disso, a modalidade Compra com Doação Simultânea mantém-se a mais expressiva e que atende o maior quantitativo de agricultores, conforme apresentado no **Gráfico 1**. Segundo Sambuichi et al.

A modalidade CDS (Compra com Doação Simultânea) se constitui na principal modalidade de intervenção do PAA e atende aos dois principais objetivos do programa: incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação adequada a pessoas em situação de Insan. Esta modalidade articula a produção da agricultura familiar com as demandas locais das populações em situação de risco alimentar, atendidas pela rede de proteção social (2019, p. 21).

**Gráfico 1. Agricultores beneficiados pelo PAA por modalidade, por ano (2012-2022)**

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do Visdata (BRASIL, 2023c).

Na modalidade Compra com Doação Simultânea os alimentos, *in natura* ou processados, são adquiridos diretamente dos agricultores familiares e doados às pessoas em situação de insegurança alimentar, por meio da rede socioassistencial ou equipamentos públicos de segurança alimentar e da rede pública e filantrópica de ensino.

A modalidade Compra com Doação Simultânea, sob a ótica da agricultura familiar, possui como finalidades: incentivar a agricultura familiar, promovendo a inclusão econômica e social, isto é, inserir os agricultores nos processos econômicos e nos mercados locais; incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, ou seja, aumentar a demanda; e fortalecer os circuitos locais e regionais e as redes de comercialização (BRASIL, 2012).

O plano de implementação do programa divide-se em diversas atividades sequenciadas, demonstradas na **Figura 3**, que se iniciam pela assinatura de termo de adesão por estados, municípios ou consórcios com o governo federal. A adesão fortalece o pacto federativo e dota “o PAA da capilaridade necessária para operar a aquisição da agricultura familiar dispersa pelo imenso território brasileiro e garantir a segurança alimentar e nutricional das populações pobres, inclusive em lugares mais remotos”

(BRASIL, 2023b). A partir da adesão, são pactuados valores e metas entre os entes para que se inicie a execução.

### Figura 3. Plano de Implementação do PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea



Fonte: elaborado pela autora.

Após a comercialização dos alimentos, o município informa ao governo federal os quantitativos e valores correspondentes. O pagamento é depositado pela União em conta específica para o agricultor familiar (BRASIL, 2015a).

O PAA, por si só, não é capaz de sanar carências de conhecimento produtivo ou de infraestrutura, uma vez que parte do princípio que o acesso a mercados é condição suficiente para promover aumento da capacidade produtiva e da qualidade de vida. Para suprir carências dos beneficiários fornecedores, o PAA apoia-se em outros programas, como “a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), o programa de crédito do Pronaf, o programa de reforma agrária, o programa de cisternas etc” (SAMBUICHI *et al.*, 2019, p. 26).

Entre as dificuldades e problemas identificados na literatura, verificam-se com maior recorrência: pouco acesso a políticas públicas complementares, dificuldade de conseguir documentos, dificuldades de transporte, centros de armazenamento inadequados, pouco acesso a informações sobre o programa e falta de apoio do poder

público local, crítica intensificada em virtude do crescente número de termos de adesão com estados e com municípios (SAMBUICHI *et al.*, 2019 e PERIN *et al.*, 2021, p. 47).

A ausência de assistência técnica rural é outro fator que prejudica a participação dos agricultores. Quando ofertada, mostra-se “insuficiente devido a limitações quanto ao quantitativo de técnicos em comparação ao número de agricultores a serem atendidos e, também, a dificuldades de locomoção destes (amplas distâncias e poucos veículos disponíveis)” (PERIN *et al.*, 2021, p. 49).

Cabe mencionar que o PAA produziu resultados positivos para os agricultores fornecedores de alimentos. Sambuichi *et al.* (2019, p. 31), ao avaliar 158 estudos publicados sobre o PAA, destacam que alguns dos principais resultados identificados foram: aumento da área produzida, aumento da comercialização de excedente, aumento da renda, acesso a novos mercados e a políticas públicas, diminuição da venda a atravessadores, estímulo à agroindustrialização, melhoria da estrutura da propriedade, melhoria da qualidade de vida, permanência dos filhos no campo.

Em 2021, a medida Provisória nº 1.061 revogou o PAA e o substituiu pelo Programa Alimenta Brasil<sup>7</sup>. Já em 2023, a Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023 (BRASIL, 2021a), recriou o Programa de Aquisição de Alimentos, retomando o *status* anterior do programa.

#### **4.1.1. Governança do PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea**

Por ter natureza intersetorial, foi constituído o Grupo Gestor do PAA para tomada de decisões administrativas acerca do programa. O Grupo é composto por representantes do MDS, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, do Ministério do Planejamento e Orçamento, do Ministério da Fazenda e do Ministério da Educação (BRASIL, 2022 e BRASIL, 2023b).

Ao Grupo Gestor do PAA compete definir a forma de funcionamento das modalidades, metodologia para definição de preços de referência, critérios de priorização dos agricultores fornecedores e outras medidas necessárias para a operacionalização

---

<sup>7</sup> Em que pese a mudança de nome, os programas comungam da quase totalidade de características, modalidades de execução, instrumentos e parceiros. Além do novo nome, alguns objetivos gerais do programa deixaram de existir, como o incentivo ao cooperativismo e ao associativismo.

do programa, além de realizar o monitoramento (BRASIL, 2022). O Grupo Gestor é assessorado por comitê consultivo, do qual participam representantes governamentais e da sociedade civil.

Em virtude da necessidade de promover aprimoramentos e evoluções no programa, o PAA passou por adequações ao longo de sua execução, muitas vezes definidas pelo próprio Grupo Gestor, conferindo agilidade e atualidade para o desenho e para a implementação (PERIN *et al.*, 2021, p. 21).

#### 4.1.2. ***Policy design* do PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea**

O problema central que o PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea enfrenta é a falta de acesso a mercados para comercialização de produtos da agricultura familiar. Sob a ótica da agricultura familiar e dos quatro elementos do *policy design* apresentados no capítulo 2, o PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea pode ser assim detalhado:

a) Causa do problema: as causas críticas desse problema estão relacionadas ao pouco investimento à agricultura familiar, ao baixo conhecimento sobre técnicas de produção e manejo e ao enfraquecimento dos circuitos locais de comercialização. Constituem também causas do problema o pouco investimento governamental na agricultura familiar e predominância de grandes latifúndios no campo.

A árvore do problema apresentada na **Figura 4** sistematiza as causas críticas e acessórias, o problema principal que o PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea busca atacar e os efeitos.

b) Instrumentos: o principal instrumento utilizado no desenho do PAA é o econômico, por meio da transferência de recursos financeiros através da compra. O programa cria uma demanda institucional e atende essa demanda através da compra de produtos da agricultura familiar por valores pactuados. O PAA não conta com instrumentos adicionais, mas apoia-se em outras iniciativas públicas para suprir lacunas e dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares.

**Figura 4. Árvore do problema do PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea**



Fonte: elaborado pela autora.

c) Resultados esperados: conforme apresentado na **Figura 5**, que representa o modelo lógico do programa, os principais resultados buscados pelo PAA são o incremento na produção de alimentos, o incremento na renda, a inserção de agricultores familiares nos mercados locais e a venda regular de alimentos nos mercados locais.

Já os impactos aspirados pelo PAA são promover a inclusão produtiva dos agricultores familiares, gerar melhores condições de vida e permanência no campo.

d) Plano de implementação: a implementação do PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea, conforme demonstrado na seção 4.1, desenvolve-se no plano local e conta com a participação da União, Estados, Distrito Federal, Municípios individualmente ou via consórcio e agricultores familiares. Cabe reforçar que diversos aspectos da implementação foram definidos pelo Grupo Gestor do PAA, conferindo agilidade e atualidade ao programa.

**Figura 5. Modelo Lógico do PAA na Modalidade Compra com Doação Simultânea**



Fonte: elaborado pela autora.

## 4.2. Caso 2. Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais

Em 2011 foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tinha como objetivo aumentar capacidades e gerar oportunidades para a população em situação de pobreza e de extrema pobreza das áreas urbana e rural, de modo a atacar as múltiplas formas de pobreza (BRASIL, 2017a e BRASIL, 2017b).

Para fundamentar o BSM, foi efetuado levantamento de informações disponíveis no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e cruzamento com outras bases de dados governamentais, permitindo a caracterização socioeconômica da camada da sociedade que viria a ser público-alvo do BSM. A partir desse diagnóstico, concluiu-se que:

As principais dificuldades dos agricultores mais pobres estão centradas, de um lado, na falta de apoio técnico para qualificar, aperfeiçoar ou mesmo dar início a suas atividades produtivas e, por outro lado, na escassez de recursos para investir na melhoria da sua produção (BRASIL, 2014, p. 324).

De posse de uma fotografia dos agricultores familiares em situação de vulnerabilidade e conhecendo as suas necessidades, o governo federal passou a articular diferentes programas, traçar estratégias e customizar programas que os pudessem beneficiar. Foram deixadas de lado soluções pré-fabricadas e que não atendiam às reais necessidades da agricultura familiar, tal como ocorreu na época da modernização dolorosa (BRASIL, 2014, p. 448).

Uma das frentes de atuação do BSM, foi a criação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento Rural). O Fomento Rural almeja estimular a geração de renda com sustentabilidade, incentivar a capacitação dos agricultores e a segurança alimentar (BRASIL, 2011).

O Fomento Rural concede valores não reembolsáveis para estruturação da produção, ao tempo que oferta assistência técnica rural para agricultores familiares em situação de extrema pobreza e de pobreza – critério ampliado em 2013 - inscritos no CadÚnico (BRASIL, 2011a). Espera-se, assim, “melhorar a segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias e, ao mesmo tempo, romper o ciclo de perpetuação da pobreza” (NAVARRO; PONTUAL; SZERMAN, 2019, p. 74).

Para atacar essa causa crítica do problema<sup>8</sup>, os programas de Ater igualmente passaram por reformulação. Até então, o Ater tinha como público primordial os agricultores mais estruturados e com maior capacidade produtiva. Com o novo formato, o Ater passa a focar no “atendimento dos agricultores mais pobres, caracterizados, em sua maioria, pelo baixo aporte tecnológico, pela falta de insumos produtivos, pela pouca diversificação de sua produção e pelo baixo grau de associativismo e cooperativismo” (BRASIL, 2014, p. 325).

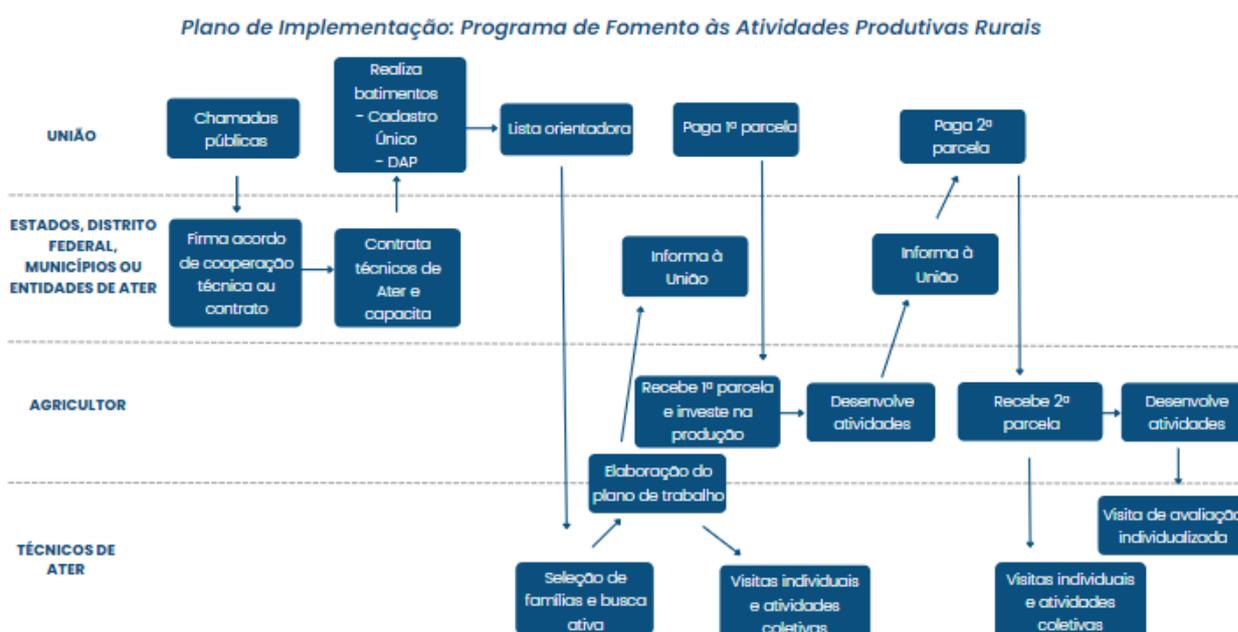
Assim, o programa de Fomento Rural apoia-se em dois pilares fundamentais para incentivo da capacidade produtiva de agricultores familiares: de um lado, fornece recursos a fundo perdido para que possam investir na estruturação da produção; do outro, fornece Ater para aprimoramento das técnicas de produção.

---

<sup>8</sup> Em alinhamento ao conceito de pobreza de capacidades de Amartya Sen, sob a ótica do BSM, a pobreza não é um problema apenas monetário, mas também de desenvolvimento de capacidades produtivas e de oportunidades.

O plano de implementação do Fomento Rural, descrito na **Figura 6**, é iniciado com a publicação de chamadas públicas pelo governo federal a fim de contratar entidades públicas ou privadas prestadoras de Ater ou pela pactuação de acordos de cooperação técnica diretamente com governos estaduais e municipais (BRASIL, 2015, p. 53). A contratação de técnicos que realizarão o serviço de Ater fica a cargo da entidade parceira do governo federal (BRASIL, 2015, p. 18).

**Figura 6. Plano de Implementação do Fomento Rural**



Fonte: elaborado pela autora.

Apesar de ter abrangência nacional, o Fomento Rural é ofertado apenas em regiões abarcadas por contrato ou acordo de cooperação técnica. Os agricultores da área abrangida pela parceria com o governo federal são pré-selecionados a partir de cruzamentos entre as bases de dados do CadÚnico e da DAP, a fim de identificar os potenciais beneficiários que se enquadram entre o público-alvo do programa. A lista resultante serve de guia para os técnicos de Ater identificarem e selecionarem os agricultores que serão beneficiados.

Como um dos objetivos do BSM é ampliar o acesso a política públicas, os técnicos de Ater, em suas idas a campo, podem incluir no Fomento Rural agricultores que não se encontram na lista do governo federal, mas que preenchem os requisitos para acessar o programa, na chamada Busca Ativa. Quando identificadas, essas famílias

são encaminhadas para inscrição no CadÚnico e é emitida a DAP (BRASIL, 2015, p. 43 e 55).

A primeira visita dos técnicos de Ater tem como meta desenvolver um diagnóstico da produção, que considera potencialidades produtivas, gargalos, estrutura utilizada, disponibilidade de mão de obra familiar, entre outros. Já na segunda reunião é elaborado um plano de trabalho, que consiste em um projeto produtivo para aprimorar ou ampliar a produção, considerando os achados do diagnóstico (NAVARRO; PONTUAL; SZERMAN, 2019, p. 77). Em um processo construtivo e colaborativo, o plano de trabalho deve respeitar as vocações do agricultor e identificar suas potencialidades.

Após a elaboração do plano de trabalho, o governo federal libera a primeira parcela de investimento. O pagamento da segunda parcela é condicionado a execução do plano de trabalho firmado com a equipe de Ater e confirmação pelo técnico de Ater do esforço produtivo desenvolvido pela família (NAVARRO; PONTUAL; SZERMAN, 2019, p. 76) e da aplicação dos recursos da primeira parcela na estruturação do projeto (BRASIL, 2017a, p. 2).

O serviço de Ater é prestado para a família pelo prazo mínimo de 2 anos, período no qual ocorrem visitas individuais pelos técnicos e são desenvolvidas atividades coletivas sobre temas diversos. A quantidade de visitas individuais e de atividades coletivas, assim como a periodicidade, varia de acordo com a região. Ao final da participação da família no Fomento Rural, é feita uma visita de avaliação individualizada do processo de aprendizado e do plano produtivo (NAVARRO; PONTUAL; SZERMAN, 2019, p. 77).

As principais orientações técnicas recebidas pelos agricultores são relacionadas “a poda e os tratos culturais das frutíferas, o manejo alimentar, sanitário e reprodutivo dos animais, a suplementação da alimentação animal e as técnicas de irrigação, entre outras” (BRASIL, 2014, p. 330).

Os recursos podem ser utilizados para “compra de insumos e equipamentos (como sementes, adubos, ferramentas e matrizes de animais) ou na contratação de pequenos serviços necessários à implantação do projeto” (BRASIL, 2014, p. 327), como construção de galinheiro, curral, chiqueiro ou cercas. O pagamento das parcelas é realizado por meio do cartão do Bolsa Família.

O Fomento Rural produziu resultados positivos para os agricultores beneficiados. A literatura identificou melhoria da segurança alimentar, diversificação na produção e na criação de animais, tornando a produção mais resiliente, “aumento da produção de alimentos, da renda e do patrimônio das famílias, bem como a elevação de sua autoestima e um reencontro com a identidade de agricultor” (BRASIL, 2014, p. 459).

Quanto às oportunidades de melhoria, a falta de acompanhamento e de novos aportes financeiros após conclusão do projeto produtivo são críticas recebidas pelo programa. Sob o risco de perda dos avanços alcançados pelas famílias, “há que se garantir os desdobramentos, de modo a construir a sustentabilidade temporal e territorial dos projetos produtivos” (BRASIL, 2015, p. 100).

Um gargalo identificado no desenho do Fomento Rural é a persistente dificuldade em conseguir produzir excedente para comercialização e manter investimentos na produção, de modo a produzir suficiente ingressar em mercados locais. Alguns agricultores, após participarem do Fomento Rural, conseguiram ingressar em programas estruturados de crédito rural, como o Pronaf, e outros passaram a vender seus excedentes no PAA (BRASIL, 2015, p. 64). Todavia, o quantitativo de agricultores que conseguiu evoluir da agricultura de subsistência para a produção estruturada e apta a venda ainda é pequeno.

#### **4.2.1. Governança do Fomento Rural**

Por ter natureza intersetorial, foi constituído o Grupo Gestor do Fomento Rural para tomada de decisões de planejamento, de monitoramento e de avaliação do programa. O Grupo é composto por representantes do MDS, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2017a).

Diferente do que ocorre no Comitê Gestor do PAA, o Comitê Gestor do Fomento Rural não possui competência para tomada de decisões administrativas sobre o programa. Tais decisões ficam a cargo do MDS e das agências de Ater, responsáveis pela implementação.

#### 4.2.2. *Policy design* do Fomento Rural

O problema central que o Fomento Rural enfrenta é a falta de apoio técnico e a escassez de recursos para investir na produção. Sob as lentes da agricultura familiar e dos quatro elementos do *policy design*, o Fomento Rural pode ser assim detalhado:

a) Causa do problema: as causas críticas do problema central estão relacionadas à falta de incentivos governamental à agricultura familiar, à reduzida capacidade produtiva e à pobreza intergeracional enfrentada pelo público-alvo do programa. Entre as causas acessórias podem ser elencadas a falta de insumos, baixo associativismo e cooperativismo, rudimentar conhecimento sobre técnicas de produção, baixo aporte tecnológico e baixa resiliência.

A árvore do problema apresentada na **Figura 7** sistematiza as causas críticas e as causas acessórias, o problema central que o Fomento Rural busca atacar e os efeitos desse problema.

**Figura 7. Árvore do problema do Fomento Rural**



Fonte: elaborado pela autora.

b) Instrumentos: os principais instrumentos utilizados no desenho do Fomento Rural são o econômico e a transferência de informação. O instrumento econômico se materializa pela transferência de recursos do governo federal para os beneficiários. A

transferência de informação decorre do trabalho das equipes de Ater, cuja atuação ocorre de acordo com os termos pactuados entre o ente subnacional e o governo federal.

c) Resultados esperados: conforme a **Figura 8**, os principais resultados aspirados pelo Fomento Rural são refinamento das técnicas de produção, incremento da produção de alimentos e da estrutura produtiva e conseqüente segurança alimentar. Já os impactos almejados pelo Fomento Rural são promover melhores condições de vida e permanência no campo pelos agricultores e suas famílias.

d) Plano de implementação: a implementação do Fomento Rural, conforme demonstrado na seção 4.2, conta com a participação da União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou entidades de Ater, de agricultores familiares e dos técnicos de Ater. O Fomento Rural apresenta plano de implementação complexo, visto que prevê diversas atividades a serem desenvolvidas pelos agricultores familiares e pelos técnicos de Ater. A União possui atribuições relacionadas à gestão do programa.

**Figura 8. Modelo Lógico do Fomento Rural**



Fonte: elaborado pela autora.

### 4.3. Caso 3. Auxílio Inclusão Produtiva Rural

Em 2021, o programa Bolsa Família, principal programa de transferência de renda do país, foi objeto de significativo redesenho. Além da alteração do nome, o novo programa de transferência de renda – Auxílio Brasil - passou a abarcar benefícios específicos de reconhecimento do esforço individual e para fomento da capacidade produtiva.

Conforme relatado por todos os entrevistados<sup>9</sup>, estudos preliminares do Fomento Rural indicavam que poucos agricultores familiares conseguem ultrapassar a agricultura de subsistência e produzir excedentes suficientes para venda. Após o encerramento do projeto produtivo no bojo do Fomento Rural, os agricultores encontram-se sem novos recursos para financiamento da produção - ou até mesmo para efetuar pequenos reparos na sua estrutura produtiva - e sem orientação técnica para enfrentar eventuais dificuldades que venham a encontrar, como secas ou pragas agrícolas.

Assim vislumbrou-se ser necessário perseguir uma política pública apta a dar continuidade às ações do Fomento Rural e que desenvolva mais capacidades para que agricultores familiares possam alcançar o programa de compras governamentais (Entrevistados 2 e 5).

Para incentivar o desenvolvimento de capacidades, a inclusão produtiva de agricultores familiares e sua permanência no campo, é desenvolvido o Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR) (BRASIL, 2021a). O AIPR tem como objetivo incentivar a produção, a doação e o consumo de alimentos saudáveis pelos agricultores familiares (BRASIL, 2021a). O AIPR é inspirado no desenho do PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea e no Fomento Rural.

O programa consiste em concessão de benefício em pecúnia entregue em parcelas mensais de R\$ 200,00 pelo período máximo de 36 meses às famílias atendidas pelo Auxílio Brasil que possuam em sua composição agricultores familiares (BRASIL, 2021a). O valor mensal do AIPR pode representar acréscimo de um terço do benefício mínimo do programa de transferência de renda.

---

<sup>9</sup> O Anexo II deste trabalho apresenta a matriz de respostas dos entrevistados.

De acordo com o Parecer de Mérito que fundamenta a criação do programa, o AIPR constitui-se em um benefício adicional às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza detentoras da DAP e, “além de representar uma garantia de renda de sobrevivência, garante condições de investimento nas propriedades e início da atividade produtiva com posterior inclusão nos Programas de Compras Públicas” (BRASIL, 2021a).

Entre as atividades do plano de implementação do programa, descrito na **Figura 9**, o AIPR é iniciado com a demonstração de interesse do município que tenha pactuado termo de adesão do PAA (Entrevistados 3 e 5). Apesar de possuir abrangência nacional, o programa apenas pode ser ofertado em municípios que pactuaram termo de adesão ao PAA e ao AIPR, na expectativa de ter um maior quantitativo de agricultores no PAA futuramente.

**Figura 9. Plano de Implementação do AIPR**



Fonte: elaborado pela autora.

Dessa forma, um agricultor que cumpra todos os requisitos para perceber o benefício financeiro do AIPR pode não ingressar no programa por seu município não ter aderido ao PAA e ao AIPR (BRASIL, 2021d). Verifica-se, portanto, uma interdependência entre os diferentes programas de inclusão produtiva.

Assim como ocorre no Fomento Rural, o governo federal pré-seleciona os agricultores que, por intermédio do cruzamento das bases de dados do CadÚnico e da DAP, preenchem os requisitos do programa. Técnicos do município recebem a lista e ficam encarregados de verificar *in loco* se os agricultores residem em local rural e dedicam-se às atividades produtivas rurais (Entrevistados 3 e 5).

O agricultor verificado assina termo de ciência, pelo qual manifesta seu interesse em receber o benefício pecuniário e atesta estar de acordo com as regras do programa. Diferentemente do que ocorre com o Fomento Rural, não há possibilidade de busca ativa e de inserir no programa agricultores que não estão na lista do governo federal. Também não há possibilidade de o agricultor requerer o benefício (Entrevistados 3 e 5).

O município informa ao governo federal sobre a assinatura do termo de ciência e cabe ao governo federal a inclusão do agricultor na folha de pagamento do AIPR, cujo pagamento se dá conjuntamente ao programa de transferência de renda (Entrevistados 3 e 5).

Após período de carência de um ano, os agricultores familiares beneficiários devem doar alimentos produzidos equivalentes a no mínimo 10% do valor anualmente recebido a título de AIPR para famílias em situação de vulnerabilidade social atendidas pela rede educacional e socioassistencial, o que equivale a R\$240 em doações anuais (BRASIL, 2021b).

De acordo com o termo de adesão firmado pelo município com o governo federal, o município deve “cadastrar, em sistema específico, plano de trabalho que indique o desenvolvimento produtivo das famílias e o planejamento produtivo e de doação dos alimentos” (BRASIL, 2021c).

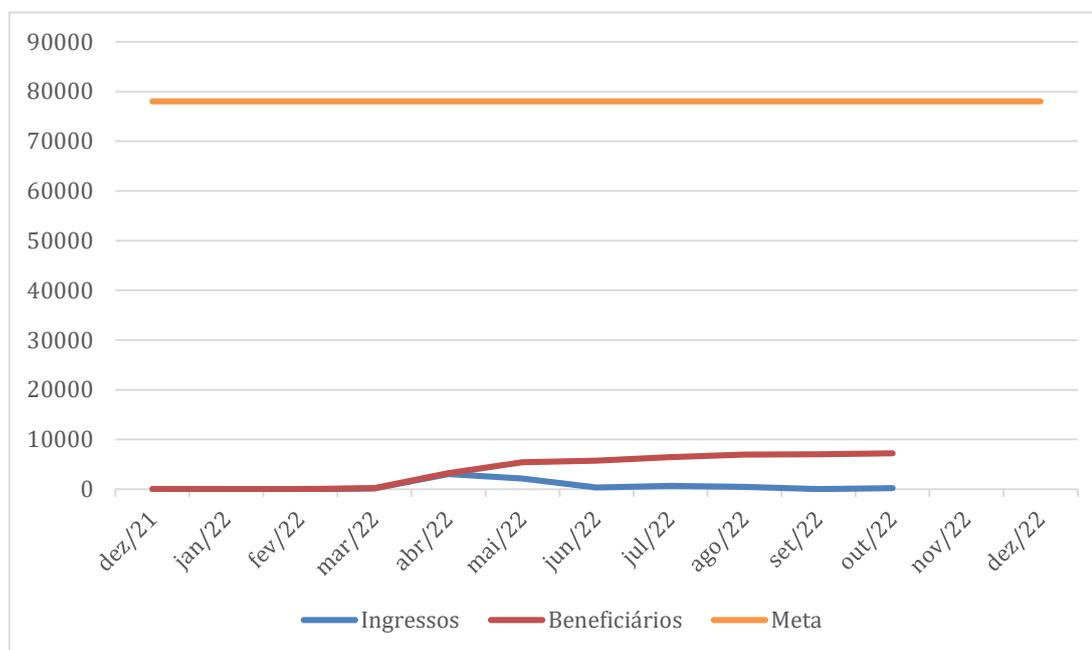
Adicionalmente, o programa prevê que os agricultores familiares beneficiários do AIPR têm prioridade na percepção de Ater (BRASIL, 2021a). No termo de adesão pactuado pelo município consta a atribuição de “viabilizar a prestação de assistência técnica às famílias beneficiárias” (BRASIL, 2021c). O desenho do AIPR não prevê requisitos mínimos para tanto.

Após a percepção do benefício pecuniário do AIPR pelo período máximo de 36 meses, espera-se que o agricultor alcance sua inclusão produtiva por meio do ingresso no PAA e subsequente saída do programa de transferência de renda (BRASIL, 2021a).

Ainda nos termos do Parecer de Mérito do programa (BRASIL, 2021a), o AIPR é desenhado para alcançar 78 mil agricultores familiares de todas as regiões do país.

Até dezembro de 2022 pouco mais de 7 mil agricultores eram beneficiados pelo programa, conforme demonstra o **Gráfico 2**.

**Gráfico 2. Beneficiários, novos ingressos e meta do AIPR**



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Visdata (BRASIL, 2023c).

Apesar de ter caráter nacional, o programa alcançou apenas 44 municípios<sup>10</sup> - equivalente a menos de 0,8% dos municípios brasileiros - que possuíam termo de adesão ao PAA e que manifestaram interesse em ofertar o programa.

Em junho de 2023, a Lei nº 14.601 recriou o Programa Bolsa Família e extinguiu o Auxílio Brasil, ao qual o AIPR estava vinculado. Ainda não há um posicionamento oficial do governo federal sobre o tratamento a ser dado aos agricultores familiares beneficiários do programa.

#### 4.3.1. Governança do AIPR

O Grupo Gestor do PAA, abordado na Seção 4.1.1, foi eleito como instância para tomada de decisões administrativas acerca do programa, para expedir normas complementares e realizar adequações no plano de implementação (BRASIL, 2021a).

<sup>10</sup> Conforme pesquisa realizada nas publicações do Diário Oficial da União realizadas até dezembro de 2022.

Ao Grupo coube, por exemplo, definir critérios de elegibilidade e como a adesão dos municípios ao programa ocorreria (BRASIL, 2021d).

#### 4.3.2. *Policy design* do AIPR

O problema que o AIPR enfrenta é a falta de recursos para investimentos periódicos na produção, vulnerabilidade identificada no Fomento Rural. Sob a ótica da agricultura familiar e dos quatro elementos do *policy design*, o programa pode ser assim descrito:

a) Causa do problema: as causas críticas desse problema estão relacionadas ao pouco investimento à agricultura familiar, à reduzida estrutura produtiva disponível e à pobreza intergeracional enfrentada pelo público-alvo do programa. As causas acessórias envolvem falta de investimentos governamentais regulares na agricultura familiar, baixo conhecimento sobre técnicas de produção, baixa resiliência a situações adversas, como secas ou pragas agrícolas, e inexistência de continuidade entre programas de inclusão produtiva rural. A árvore do problema apresentada na **Figura 10** sistematiza as causas críticas e acessórias, o problema principal que o AIPR busca solucionar e os seus efeitos.

**Figura 10. Árvore do problema do AIPR**



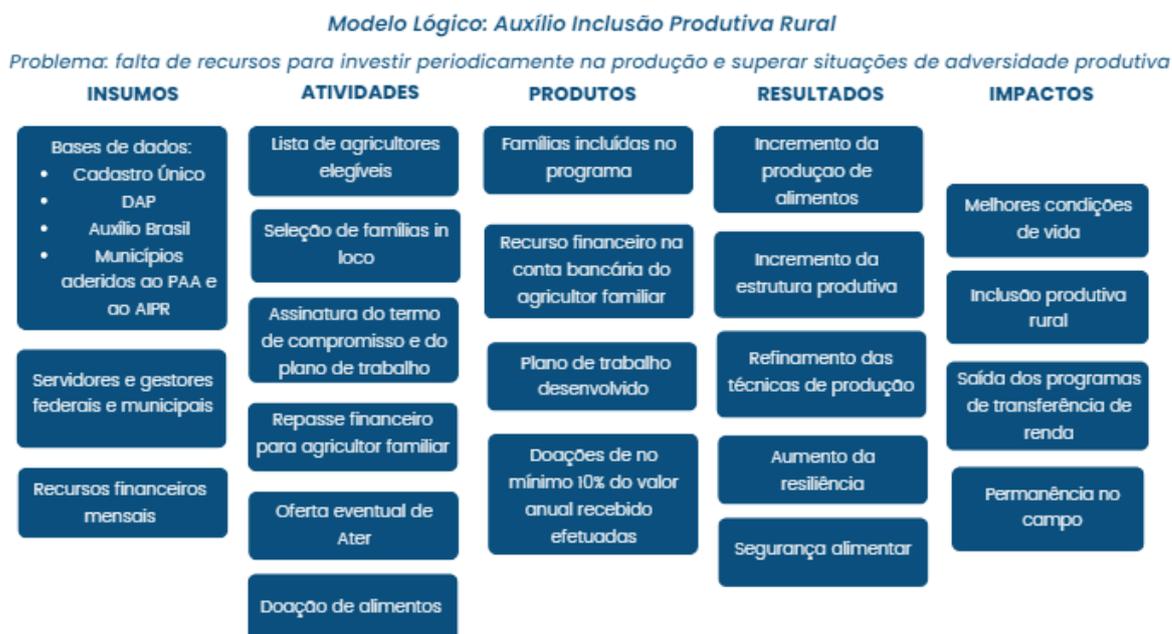
Fonte: elaborado pela autora.

b) Instrumentos: os principais instrumentos utilizados no desenho do AIPR também são o econômico e a transferência de informação. Sob o instrumento econômico, o programa se materializa pela transferência periódica de recursos para os beneficiários. Já a transferência de informação ocorre pelo fornecimento de Ater para capacitação dos agricultores familiares beneficiários do programa, quando ocorrer oferta;

c) Resultados esperados: conforme representado na **Figura 11**, os principais resultados buscados pelo AIPR são incremento da produção de alimentos, incremento da estrutura produtiva, refinamento das técnicas de produção, aumento da resiliência e segurança alimentar.

Já os impactos almejados pelo AIPR são promover melhores condições de vida, inclusão produtiva rural, saída dos programas de transferência de renda e permanência no campo.

**Figura 11. Modelo Lógico do AIPR**



Fonte: elaborado pela autora.

d) Plano de implementação: a implementação do AIPR, conforme demonstrado na seção 4.3, conta com a participação da União, Distrito Federal ou Municípios e de agricultores familiares. Ao Distrito Federal e aos Municípios compete

executar as atividades no nível local. A União possui atribuições relacionadas à gestão do programa. Não está prevista participação dos Estados.

Considerando os achados deste capítulo e a adequação dos três programas aos elementos fundamentais do *policy design*, procederemos à análise *ex ante* de forma integrada dos programas de inclusão produtiva rural para avaliar se possuem adequação para alcançar os fins a que se propõem.

## 5. ANÁLISE *EX ANTE* DOS PROGRAMAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL

Em que pese os programas de inclusão produtiva rural apresentem os quatro elementos fundamentais do *policy design*, ainda não foram objeto de análise *ex ante*. Podem ser identificados na literatura apenas esforços individuais e regionais de avaliação dos resultados e dos impactos dos programas (SAMBUICHI *et al.*, 2019, p. 45)<sup>11</sup>.

Como preceituado por Lassance, realizar a análise *ex ante* quando um programa já está em curso permite “verificar ou revisar se as premissas que orientaram a criação da política, justificaram os programas a ela associados e fundamentaram sua modelagem foram bem feitas ou se podem ser aperfeiçoadas” (2023, p. 22).

Nesse sentido, acreditamos que a análise *ex ante* integrada dos programas de inclusão produtiva rural possibilitará avaliar as causas e efeitos do problema, as potencialidades dos instrumentos e, de modo geral, alcançar um entendimento panorâmico do seu funcionamento e identificar os pontos fortes e os gargalos que possam ser utilizados como referencial para possíveis mudanças e aprimoramentos. Segundo Howlett, Mukherjee e Woo (2015), a análise integrada possibilita identificar problemas de formulação e como os instrumentos podem ser utilizados para alcançar os objetivos e os resultados previstos.

Como abordado no capítulo anterior, inexistente uma definição político-programática que conceitue a política de inclusão produtiva rural e um instrumento que articule os diferentes programas e crie uma esteira de acesso e de participação do público-alvo. O PPA enquadra sistematicamente os programas sob a ótica da segurança alimentar e nutricional e de promoção de cidadania (BRASIL, 2020, 2004, 2008 e 2012a).

---

<sup>11</sup> Botelho Filho e Carvalho (2014) apresentam resultados do PAA nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Rio Grande do Norte e Pernambuco. Já Sambuichi (2019) avalia 158 estudos publicados sobre os impactos do PAA. Sobre o Fomento Rural, diversas publicações do MDS apresentam resultados de avaliações do programa (ver BRASIL, 2014 e 2015 e Navarro, Pontual e Szerman, in Brasil, 2019).

Considerando as características e as motivações dos diferentes programas, é possível inferir que as políticas de segurança alimentar e nutricional e de promoção de cidadania são compostas por três programas públicos, conforme mostrado na **Figura 12**. Particularmente os consideramos representativos, pois objetivam especificamente a inclusão produtiva de agricultores familiares e passaram por um processo decisório que produziram estrutura normativa elaborada (BRASIL, 2003, 2011a e 2021a). Os três programas destacados em azul na **Figura 12** constituirão o escopo de apreciação da análise *ex ante* que iniciamos na próxima seção.

**Figura 12. Políticas, programas e outras intervenções**



Fonte: elaborado pela autora.

### 5.1. Política, Programas e Outras Intervenções

Iniciamos a análise *ex ante* partindo do fato de que os programas de inclusão produtiva rural, objeto desta pesquisa, na geografia político-programática estão inseridos no escopo das políticas de segurança alimentar e nutricional e de promoção de cidadania, conforme representado na **Figura 12**.

Para testar a consistência lógica entre os três programas, realizaremos a análise *ex ante* dos programas de inclusão produtiva rural de forma integrada. O escopo

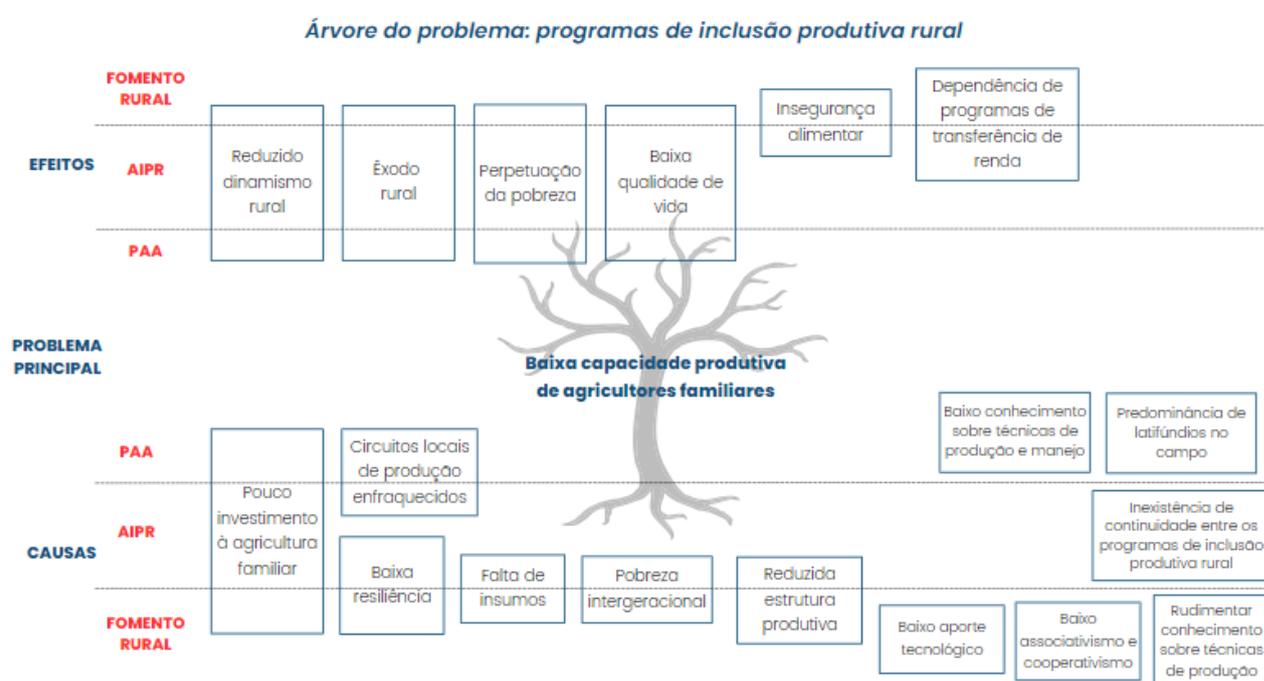
da análise abarcará as dimensões preceituadas por Lassance e abordadas na seção 3.2, quais sejam: 1) a identificação do problema e a fundamentação da política; 2) o *design*; 3) os instrumentos; e 4) o sistema de avaliação e monitoramento.

Para além dos programas de inclusão produtiva, são identificadas outras iniciativas que objetivam apoiar a infraestrutura necessária para produção de agricultores familiares, seja por meio de crédito para investimento na produção, de garantia de água para irrigação, de energia elétrica, de previdência e até mesmo do direito à propriedade. Essas iniciativas, também representadas na **Figura 12**, não estão diretamente ligadas à capacidade produtiva, mas são fundamentais para o desenvolvimento da produção agrícola.

## 5.2. Identificação do problema e fundamentos

O primeiro item da análise *ex ante* consiste na identificação do problema e seus fundamentos. Os programas de inclusão produtiva rural buscam solucionar o problema da baixa capacidade produtiva de agricultores familiares, possuindo, assim, um problema central comum, conforme apresentado na **Figura 13**.

**Figura 13. Árvore do problema dos programas de inclusão produtiva rural**



Fonte: elaborado pela autora.

A criação de programas e iniciativas voltados à agricultura familiar ainda se justifica, não só quando consideradas as potencialidades do grupo, mas também pelas suas vulnerabilidades (ABRAMOVAY, 2000). Todavia, ao analisar dados do CadÚnico, verificam-se percentuais expressivos de famílias pobres e extremamente pobres no meio rural, apontando para uma provável inefetividade desses programas.

Algumas evidências demonstram a afirmação acima. Segundo dados do Visdata, por exemplo, dos inscritos no CadÚnico, 2,6 milhões de famílias declararam que exercem a agricultura familiar. Desse total, 2 milhões encontram-se em situação pobreza ou de extrema pobreza e 1,8 milhão participa de programa de transferência de renda (BRASIL, 2023c).

Corroborando tais achados, dados do Tabulador do CadÚnico (BRASIL, 2023d) indicam que sob a ótica de educação formal, 1,8 milhão de agricultores familiares inscritos no CadÚnico não possui ensino fundamental completo, evidenciando o baixo nível de escolaridade formal do grupo. Uma grande dificuldade enfrentada pelos agricultores familiares diz respeito ao acesso à assistência técnica rural. Segundo Campello e Falcão,

As principais dificuldades dos agricultores mais pobres estão centradas, de um lado, na falta de apoio técnico para qualificar, aperfeiçoar ou mesmo dar início a suas atividades produtivas e, por outro lado, na escassez de recursos para investir na melhoria da sua produção (BRASIL, 2014, p. 324).

Reforçando a magnitude do problema, a FAO estima que 90% de todas as propriedades rurais do mundo são voltadas para a agricultura familiar e afirma que são essas propriedades que “garantem a segurança alimentar no mundo, cuidado e proteção do meio ambiente e para acabar com a pobreza, com a desnutrição e com a má-nutrição” (FAO, 2014, p. 12, tradução nossa).

Reforçando ainda a relevância da agricultura familiar, o Censo Agropecuário de 2017 identifica que a atividade no Brasil (BRASIL, 2017) corresponde a 77% dos estabelecimentos agropecuários, sendo exercida em 3,9 milhões de estabelecimentos; cobrem 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários do país, totalizando 80,9 milhões de hectares; envolvem 10,1 milhões de pessoas de um total de 15,1 milhões de pessoas que trabalhavam com agronegócio no país (67%) e é responsável por 23% do valor total da produção dos estabelecimentos agropecuários no país, tendo valor anual de R\$ 107 bilhões de produção proveniente da agricultura familiar.

Entre os efeitos resultantes do problema principal (**Figura 13**) encontram-se diversos pontos comuns e graves: reduzido dinamismo rural, êxodo rural, perpetuação da pobreza e baixa qualidade de vida. Entre o Fomento Rural e o AIPR ainda se encontram os efeitos da insegurança alimentar e da dependência de programas de transferência de renda.

Assim, o problema central dos programas de inclusão produtiva rural, suas causas e seus efeitos são amplos, graves e demandam a atuação estatal para sua solução ou mitigação. Nessa perspectiva, de certa maneira, os três programas parecem herdar as tentativas de sanar os problemas sociais resultantes da modernização dolorosa, que gerou pobreza de capacidades e de renda no campo (GRAZIANO DA SILVA, 1983).

### 5.2.1. Causas de problemas

Ainda na **Figura 13**, observa-se que o problema central tem diferentes causas críticas que, conseqüentemente, acarretam efeitos diversificados do problema da baixa capacidade produtiva dos agricultores familiares. Essas causas constituem causas remotas que afetam o problema central e devem também ser consideradas quando do desenho do programa e da elaboração de estratégia para intervenção pública

Como ponto comum entre as causas remotas do problema temos a baixa prioridade devotada a o tema da agricultura familiar, indicado pelo baixo investimento no setor. Ademais, conforme **Figura 13**, entre as causas comuns a mais de um programa, podemos destacar: baixa resiliência, circuitos locais de produção enfraquecidos, falta de insumos, pobreza intergeracional e reduzida estrutura produtiva.

Para além das causas elencadas na árvore do problema, a **Figura 14** abarca outras causas que afetam o problema central. A figura mostra uma nuvem de causas do problema, por meio da qual é buscada “a raiz dos problemas que estão por trás de cada intervenção, sem entrar no mérito quanto à correção ou à qualidade dessas intervenções” (LASSANCE, 2023, p. 54).

As causas do problema central podem ser segmentadas em dois eixos que se comunicam e que afetam o problema principal em diferentes níveis e formas: capacidade no campo e desenvolvimento de capacidade no campo.

**Figura 14. Nuvem de problemas da inclusão produtiva rural**

← Capacidade no campo	Desenvolvimento de capacidade →
Baixo dinamismo no campo	Pobreza intergeracional
Existência de grandes latifúndios	Parco conhecimento sobre técnicas de produção
Fracos circuitos locais de comercialização	Reduzida estrutura produtiva - equipamentos, materiais...
Pouco acesso a mercados	Baixa resiliência
Vulnerabilidade social	Insegurança alimentar

Fonte: elaborado pela autora.

### 5.2.2. Encadeamento lógico das causas e dos efeitos do problema

A partir da árvore do problema (**Figura 13**) que os programas de inclusão produtiva rural objetivam sanar, verifica-se existir encadeamento lógico entre as causas críticas e os efeitos do problema central. Também se identifica correlação com as causas remotas do problema (**Figura 14**).

Como demonstrado, ao comparar os elementos das árvores do problema do Fomento Rural, do AIPR e do PAA encontramos grandes semelhanças entre as causas críticas e os efeitos. A partir dessa constatação, pode-se pensar em uma eventual atuação integrada ou na possibilidade de redesenho dos programas de inclusão produtiva rural para aprimorar a relação entre eles, sanar lacunas e potencializar os esforços administrativos e o uso de recursos públicos.

No caso particular do AIPR, que foi recentemente extinto após um curtíssimo ciclo de vida, as causas e os efeitos do problema que o programa visava solucionar não se extinguíram junto com ele. Aqui, reforçamos, visualizamos a oportunidade de fortalecimento de outros programas da política para impulsionar a atividade produtiva de agricultores familiares que constituíam público-alvo do programa e que ainda não

alcançaram produção suficiente para venda. Portanto, uma análise articulada do desenho dos três programas poderá trazer ao *policy designer* evidências e *insights* para a busca de sinergias para preenchimento da lacuna deixada pelo programa extinto e para potencializar o desenho dos demais programas.

### 5.3. Descrição da estrutura do desenho

O segundo item da análise *ex ante* consiste na descrição da estrutura do desenho, ou seja, o *design* adotado pela política objeto de investigação. Capturando os principais aspectos dos programas de inclusão produtiva rural, o modelo lógico da **Figura 15** consolida os insumos, as atividades, os produtos, os resultados e os impactos elementares da política e que se encontram presentes de forma majoritária nos diferentes programas.

**Figura 15. Modelo lógico dos programas de inclusão produtiva rural**



Fonte: elaborado pela autora.

Utilizaremos o modelo lógico (**Figura 15**) como ponto de partida para tecermos considerações sobre: público-alvo, indicadores e metas de longo prazo; estrutura de governança; *design* do programa; indicadores e metas de médio prazo; e impacto no longo prazo para todos os três programas sob análise, começando com o público-alvo.

### 5.3.1. Público-alvo

O público-alvo da inclusão produtiva rural é composto por agricultores familiares. Em sua maioria, esses agricultores estão em situação de pobreza ou de extrema pobreza, recebem programa de transferência condicionada de renda, estão inscritos no CadÚnico e possuem DAP.

Do total de inscritos no CadÚnico, 2,6 milhões de famílias declararam que exercem a agricultura familiar, seja com ou sem DAP emitida. Desse total, 2,4 milhões possuem renda per capita inferior a meio salário-mínimo (BRASIL, 2023d).

Segundo dados divulgados no sítio de transparência ativa pelo governo federal<sup>12</sup>, todavia, pouco mais de um milhão de agricultores familiares possuem DAP ativa, número bastante inferior ao total de famílias que declaram exercer a atividade agrícola para fins de inscrição no CadÚnico. Tais evidências indicam um grande nível de informalidade no campo, além de impossibilidade de acesso a programas voltados para esse público, como, com exceção do Fomento Rural, aos programas aqui investigados.

Analisando os programas de forma sistêmica, conclui-se existir uma evolução no público-alvo objeto de cada um deles. O Fomento Rural dedica-se prioritariamente ao atendimento de agricultores familiares em situação de extrema pobreza - o atendimento de pessoas em situação de pobreza apenas na modalidade Semiárido - e busca inseri-los em outros programas sociais. O AIPR atende agricultores em situação de pobreza e de extrema pobreza que já estão em programas sociais e possuem estágio produtivo mais avançado. O PAA, por seu turno, atende todos os agricultores familiares aptos a comercializarem sua produção, independentemente de necessitarem de programa social ou estarem inscritos no CadÚnico.

A **Figura 16** apresenta um comparativo entre os programas no que diz respeito a evolução do público-alvo e a que condições estão submetidos para acesso aos programas. Pode-se concluir que os programas representam uma evolução em relação ao programa anterior e, se ofertados de maneira sucessiva e articulada, têm a capacidade de criar uma trilha de inclusão produtiva e de desenvolvimento de capacidades.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/declaracao-de-aptidao-ao-pronaf-dap1>.

**Figura 16. Evolução do público-alvo e dos objetivos dos programas de inclusão produtiva rural**



Fonte: elaborado pela autora.

Ademais vislumbra-se a interseção entre os programas objeto de estudo desta pesquisa e o Pronaf, primeiro programa voltado à agricultura familiar, por meio da emissão ou verificação da DAP. Caso o agricultor familiar elegível ao fomento rural não possua DAP, ele é encaminhado para efetuar a sua emissão. Já o AIPR e o PAA exigem que o agricultor possua a DAP para participar dos programas.

Apesar de possuírem público-alvo com características progressivas e objetivos complementares e crescentes quando comparamos os programas, não foram localizadas evidências que indiquem uma efetiva articulação para possibilitar o integral desenvolvimento de capacidades dos agricultores familiares, apesar de ser esse o problema central comum aos três programas analisados.

Ainda quanto à delimitação do público-alvo, na classificação adotada pelo PPA (BRASIL, 2020) e pela LOA (BRASIL, 2023) chama atenção o fato de que as políticas de segurança alimentar e nutricional e de promoção de cidadania nem mesmo fazem referência expressa aos agricultores familiares como público-alvo, ainda que esses sejam os principais envolvidos e beneficiários dos programas.

### 5.3.2. Indicadores e metas de médio prazo

De acordo com Jannuzzi, indicador social “é um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma” (JANNUZZI, 2001, p. 15). Indicadores sociais comumente têm caráter quantitativo e buscam mensurar os efeitos de uma intervenção.

Atualmente, os diferentes programas possuem poucos indicadores de médio prazo. Ademais, não existe um sistema de monitoramento padronizado e que comunique evidências sobre os diferentes programas, situação que pode ser verificada na **Figura 17**, que apresenta os indicadores atuais dos programas.

**Figura 17. Indicadores dos programas de inclusão produtiva rural**

Programa	Indicadores
PAA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Execução Geral - Quantidade de Agricultores e recursos pagos, ano a ano</li> <li>- Execução da modalidade leite</li> <li>- Execução da modalidade Compra com Doação Simultânea via termo de adesão</li> <li>- Agricultores familiares atendidos por modalidade</li> <li>- Agricultores familiares atendidos por sexo</li> </ul>
Fomento Rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos financeiros disponibilizados às famílias</li> <li>- Famílias atendidas</li> <li>- Famílias atendidas por Grupo Populacional Tradicional e Específico (GPTE)</li> <li>- Famílias atendidas por sexo do responsável familiar</li> </ul>
AIPR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valor mensal pago</li> <li>- Famílias e pessoas atendidas, por sexo</li> <li>- Agricultores familiares por Grupo Populacional Tradicional e Específico (GPTE)</li> <li>- Status dos agricultores - benefício pago, cancelado ou suspenso</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Visdata (BRASIL, 2023c).

Os indicadores atuais utilizam métricas diferentes e que impactarão uma eventual integração de dados. Por exemplo, alguns programas medem execução financeira, outros medem recursos repassados; alguns indicadores utilizam famílias como métrica de referência, outros consideram o agricultor familiar, já outros consideram as pessoas da família.

Com pequenas adaptações entre os diferentes programas, podem compor um sistema de monitoramento os seguintes indicadores de médio prazo:

- Quantitativo de servidores federais, estaduais e municipais atuando em cada programa e total agregado;
- Quantitativo de técnicos de Ater atuando em cada programa e total agregado;
- Taxa de agricultores atendidos pelos programas/total de agricultores familiares inscritos no CadÚnico;
- Percentual de famílias recebendo Ater/total de agricultores beneficiados pelo programa;
- Média de visitas realizadas pelos técnicos de Ater;
- Aumento do quantitativo de alimentos comercializados por agricultores familiares na região; e
- Aumento do comércio de sementes, insumos e materiais agrícolas na região.

Os indicadores propostos concentram-se nos elementos insumos, atividades e produtos do modelo lógico, que podem ser mensurados com pouco tempo de implementação. Além disso, uma matriz de indicadores permitirá obter dados integrados e comparáveis.

### **5.3.3. Estrutura de governança**

De modo geral, a estrutura de governança dos programas de inclusão produtiva rural abarca o âmbito federal, estadual e municipal. Na esfera federal, as atribuições estão mapeadas e os níveis de responsabilidade, definidos. Os Grupos Gestores (abordados nas seções 4.1.1, 4.2.1 e 4.3.1) desempenham papel relevante na coordenação dos programas. Já nas searas estadual e municipal é possível identificar pontos cizentos nas atividades necessárias à execução de elementos dos programas e os níveis de responsabilidade.

Dos três programas objeto de estudo, as maiores lacunas na estrutura de governança são vislumbradas no AIPR. Quanto ao programa, um aspecto que exige cautela é a ausência de participação do nível estadual. Nos demais programas compete

aos estados a contratação e o fornecimento de serviços de Ater. Além disso, a esses entes da federação estão vinculados os serviços governamentais de Ater, tais como Embrapa e Emater.

Afora a quebra da lógica adotada pelos demais programas, vislumbra-se risco às atividades previstas no modelo lógico (ver seções 4.1.2, 4.2.2 e 4.3.2), situação que pode acarretar falhas e grandes diferenças na oferta do programa entre municípios.

O PAA e o Fomento Rural, decerto por serem os programas mais consolidados, possuem atividades e responsabilidades em nível estadual e municipal mais robustas. Não foi localizada, entretanto, uma estrutura de governança desenhada e divulgada no tocante às atividades desses entes federativos, devendo ser realizada uma interpretação e concertação dos diferentes normativos que regem os programas para compreender a estrutura da governança existente.

Apesar do papel da Anater na articulação de demandas por Ater, a agência não está presente na estrutura de governança dos programas e nem mesmos nos seus planos de implementação. Considerando a atribuição da Anater de articular e organizar a execução dos serviços de Ater em estados e municípios (BRASIL, 2023e), reputamos necessário envolvimento direto da Agência em uma reestruturação da governança.

#### **5.3.4. Análise comparativa do *design* do programa**

Ao analisar o modelo lógico da inclusão produtiva rural verifica-se encadeamento lógico entre os insumos e as atividades, viabilizando o alcance de produtos, resultados e impactos esperados, o que denota certa organicidade dos programas públicos. Identificam-se, entretanto, gargalos que podem dificultar o alcance integral dos resultados e dos impactos.

Um ponto de atenção, já mencionado anteriormente, diz respeito à definição de atividades nos níveis estadual e municipal. Eventualmente, esses entes podem não dispor de recursos – humanos, orçamentários, de estrutura - suficientes para execução dos programas na ponta, cabendo reflexão acerca de possíveis incentivos que assegurem meios para a adequada implementação no nível local e com padrões semelhantes de qualidade.

Diferenças substanciais entre os programas de inclusão produtiva rural surgem nos planos de implementação. Mecanismos utilizados para selecionar o público-alvo e nos meios de execução das iniciativas são bastante diferentes entre cada programa. Em todos os programas, o plano de implementação prevê envolvimento do governo federal, dos municípios e dos agricultores familiares. No caso do Fomento Rural, ainda estão expressamente previstas as competências dos técnicos de Ater e as atividades relativas ao nível subnacional que podem ser exercidas por estados, Distrito Federal, municípios ou até mesmo pelas entidades de Ater.

Apesar de prever a possibilidade de fornecimento de Ater, o plano de implementação do AIPR não antecipa atribuições claras aos técnicos de Ater e como suas atividades serão desenvolvidas. Os estados, principais responsáveis pelo fornecimento de Ater, também não possuem qualquer competência prevista no bojo do programa, situação que julgamos como expressiva fragilidade na estrutura de governança.

Os resultados almejados pelos programas também são similares. Os três programas de inclusão produtiva rural têm como resultado o incremento da produção de alimentos. Os impactos que os três programas pretendem alcançar estão relacionados à inclusão produtiva, à conquista de melhores condições de vida e à permanência dos agricultores no campo.

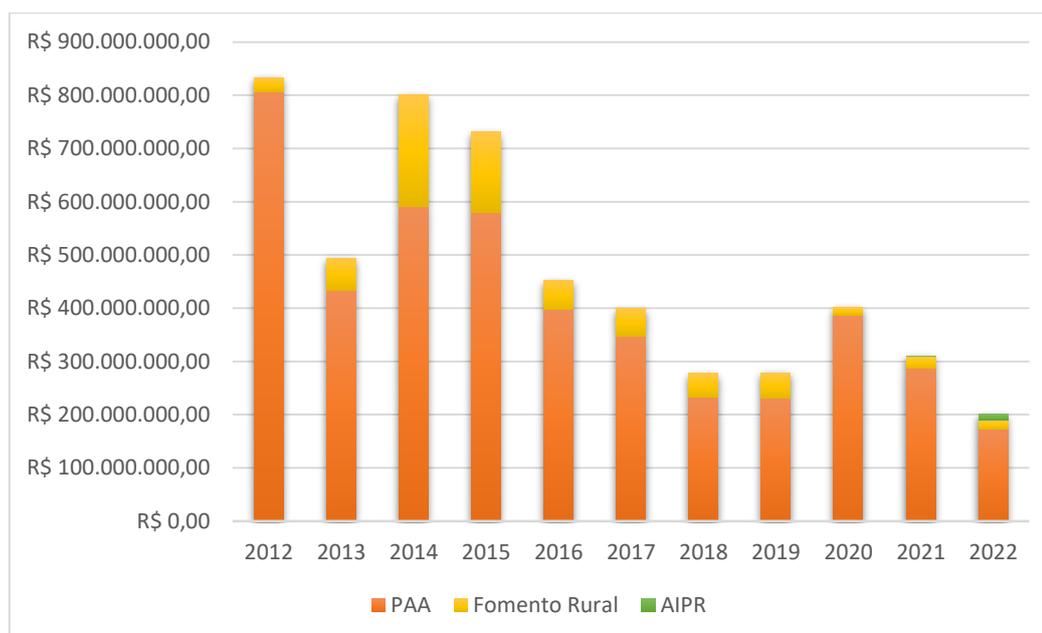
### 5.3.5. Análise dos efeitos dos programas

Ao longo dos anos de execução dos programas, são percebidos momentos de pujança ou de limitação orçamentária, conforme representado no **Gráfico 3**. Tais restrições afetam diretamente a capacidade de execução da política e para lograr os impactos traçados no modelo lógico.

Em números globais e considerando apenas as transferências diretas para os agricultores familiares beneficiários, o governo federal já destinou mais de cinco bilhões de reais aos três programas de inclusão produtiva rural. Segundo dados do VisData (BRASIL, 2023c), refletidos no **Gráfico 3**, desde 2012 o PAA transferiu quase 4,5 bilhões de reais, apresentando a maior robustez orçamentária. Nesses números não são considerados gastos administrativos, contratuais e de pessoal.

Nos anos de 2012, 2014 e 2015 verificamos os maiores recursos destinados aos programas. Já a partir de 2017 é possível observar uma queda acentuada de recursos, com uma leve recuperação em 2020. Mesmo após a criação do AIPR em 2021, a tendência de redução orçamentária não foi revertida e os recursos destinados aos programas de inclusão produtiva rural permanecem em queda.

**Gráfico 3. Recursos anuais destinados aos programas de inclusão produtiva rural (2012-2022)<sup>13</sup>**



Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do Visdata (BRASIL, 2023c).

As tendências orçamentárias são refletidas diretamente no número de beneficiários dos programas de inclusão produtiva rural, como demonstrado no **Gráfico 4**, que trata do quantitativo anual de famílias beneficiárias pelos programas.

<sup>13</sup> Os dados divulgados pelo MDS sobre o PAA abarcam as modalidades Compra com Doação Simultânea e PAA-Leite. Não há desagregação por modalidade.

Apesar de não haver indicação de ação orçamentária que custeie os programas, a LOA de 2023 indica as seguintes ações orçamentárias (BRASIL, 2023):

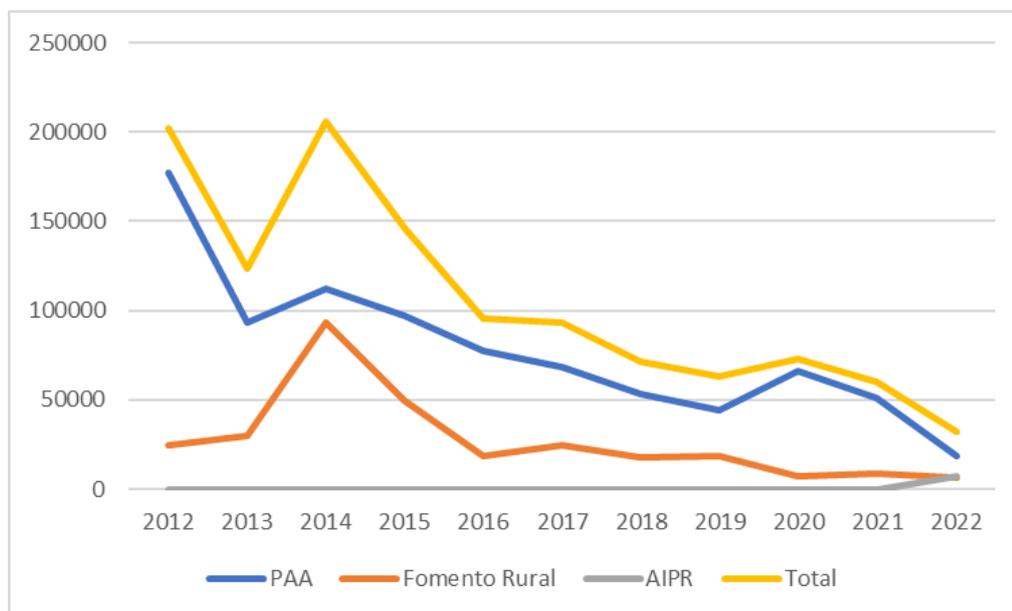
PAA: Ação 2798 – Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar para promoção da segurança alimentar e nutricional;

Fomento Rural: Ação 20GD – Inclusão produtiva rural;

AIPR: Ação 21DP – Transferência de renda relativa aos benefícios e auxílios do programa Auxílio Brasil.

Por fim, devemos mencionar que aos valores aqui apresentados não foi aplicada correção monetária referente ao período. Assim, se corrigidos, a diferença entre eles mostrar-se-á ainda maior.

**Gráfico 4. Famílias beneficiárias anualmente pelos programas de inclusão produtiva rural (2012-2022)**



Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do Visdata (BRASIL, 2023c).

Nos anos de maior disponibilidade orçamentária (2012, 2014 e 2015) o número de beneficiários também aumenta, ao passo que a partir de 2017 ocorrem sucessivas reduções do total de beneficiários. Em 2020, espelhando o pontual incremento orçamentário, também ocorre um aumento do total de beneficiários, reflexo decorrente do aumento de recursos e de beneficiários do PAA.

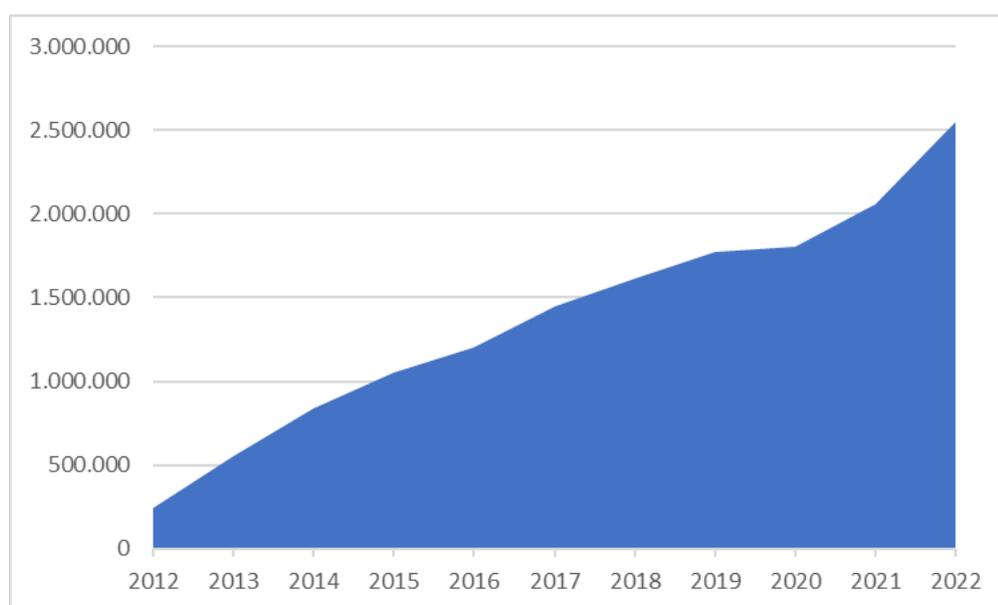
De modo inversamente proporcional, o quantitativo de agricultores inscritos no CadÚnico vem crescendo rapidamente desde 2012. O **Gráfico 5** evidencia que desde 2012 o número de agricultores familiares inscritos no CadÚnico mais que decuplicou, ocorrendo um incremento anual médio de mais de 230 mil famílias.

Em 2012, menos de 250 mil agricultores familiares encontravam-se inscritos no CadÚnico (**Gráfico 5**). Já em 2022, o CadÚnico contava com mais de 2,5 milhões de agricultores inscritos, o que demonstra um expressivo aumento da pobreza ou da identificação da pobreza no meio rural.

Tais números podem ser decorrentes de três situações: 1) as estratégias para inscrição no CadÚnico de famílias em situação de vulnerabilidade social – tal como previsto no Plano de Implementação do Fomento Rural (ver seção 4.2) – são efetivas e

inserir as famílias na esteira da inclusão produtiva rural, retirando essas famílias da situação de invisibilidade; 2) em que pese existam os programas de inclusão produtiva rural, a pobreza no campo vem aumentando em níveis muito superiores à capacidade de atendimento dos programas; ou 3) o *design* dos programas de inclusão produtiva rural não é robusto suficiente para atacar o problema da baixa capacidade produtiva dos agricultores e para produzir resultados relativos ao incremento de renda, de modo reverter as tendências de aumento da pobreza no campo.

**Gráfico 5. Agricultores familiares inscritos no CadÚnico (2012-2022)**



Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do Tabulador do CadÚnico (BRASIL, 2023d).

Indubitavelmente são necessários estudos aprofundados para avaliar as hipóteses acima e firmar qualquer hipótese como verdadeira ultrapassa os limites teóricos desta pesquisa. Todavia, quanto à terceira hipótese, cabe evidenciar que os três programas de inclusão produtiva rural beneficiaram 1,1 milhão de agricultores familiares desde 2012 (**Gráfico 4**) e mesmo que possuam um *design* adequado e eventualmente consigam retirar as famílias da situação de pobreza ou de extrema pobreza, não seriam suficientes para reverter integralmente a tendência de aumento da pobreza no meio rural.

Por fim, sob a ótica do insumo humano para a implementação dos programas, não foram localizados dados acerca do quantitativo de servidores federais, estaduais ou municipais envolvidos na implementação dos programas e características dessa força de

trabalho. Por esse motivo, o insumo humano necessário à execução da dos programas não poderá ser objeto de análise.

### **5.3.6. Indicadores e metas de longo prazo**

Cada um dos programas investigados possui seus indicadores próprios relacionados majoritariamente aos insumos orçamentários e ao número de beneficiários (abordados na seção 5.3.2), não se identificando indicadores e metas estruturados para o longo prazo.

Com pequenas adaptações entre os diferentes programas, um sistema de monitoramento integrado pode ser composto pelos seguintes indicadores de longo prazo:

- Impacto Melhoria da Qualidade de Vida: redução da desnutrição infantil; redução da internação por doenças relacionadas à má-nutrição; aumento da escolaridade média;
- Impacto Segurança Alimentar: aumento da disponibilidade de alimentos; aumento do valor nutricional dos alimentos consumidos;
- Impacto Inclusão Produtiva Rural: aumento do número de benefício de transferência de renda cancelado por critério de renda; redução do quantitativo de reingresso em programas de transferência de renda no período de x anos; aumento das famílias em programas de compras governamentais de alimentos; aumento do número de famílias em cooperativas e em associações; e
- Impacto Permanência no Campo: manutenção da taxa de agricultores familiares por área.

Acreditamos que os indicadores acima sugeridos, se estruturados, podem ser um primeiro passo para a efetiva mensuração integrada dos impactos e dos efeitos produzidos pelos programas de inclusão produtiva rural.

### **5.3.7. Efeitos no longo prazo**

Entre os efeitos no longo prazo constam a melhoria das condições de vida, a segurança alimentar, a permanência no campo e a inclusão produtiva rural. Quanto aos três primeiros efeitos, estudos individuais acerca do PAA e do Fomento Rural indicam

que os programas surtiram resultados positivos nas comunidades estudadas (como exemplos citamos BOTELHO FILHO; CARVALHO, 2007, SAMBUICHI *et al.*, 2019 e NAVARRO; PONTUAL; SZERMAN, 2019). Não identificamos estudos sobre impactos produzidos pelo AIPR.

Já o efeito relacionado à inclusão produtiva rural, considerando qualquer dos conceitos de inclusão produtiva rural apresentados na seção 4, parece não ser integralmente coerente com o desenho dos programas e com a atual realidade dos agricultores familiares público-alvo da política.

Se considerado o conceito adotado no BSM, os programas de inclusão produtiva não possuem adequação para lograr tal efeito. Segundo tal conceito, seria necessária “uma ‘esteira’ em que os pequenos produtores fossem atendidos com várias políticas de apoio à produção” (BRASIL, 2014, p. 25). Nessa esteira estariam inseridos, por exemplo, os diferentes programas e as iniciativas para a inclusão produtiva rural, como os descritos na **Figura 12** (ver seção 5.1). Devido à ausência de articulação entre os programas, podemos concluir que tal esteira não se verifica na prática.

Segundo o parecer de mérito que fundamentou a criação do AIPR (BRASIL, 2021a), 33% das famílias do PAA encontravam-se em situação de pobreza ou de extrema pobreza e eram beneficiárias de programa de transferência de renda. Assim, o programa destinado aos agricultores com maior capacidade e com produção suficiente para iniciar a comercialização ainda não possibilita ter recursos necessários para a manutenção própria e de sua família, nos termos do conceito defendido por Silva (2011), apresentado na seção 4 desta pesquisa.

Os beneficiários dos programas de base, o Fomento Rural e o AIPR, encontram-se em situação de maior vulnerabilidade social e de capacidades e possuem uma jornada produtiva ainda mais larga. Percebendo os programas de modo isolado e sem continuidade – a esteira do conceito do BSM – não vislumbramos condições para que esses agricultores consigam obter capital suficiente a partir de sua produção para ter recursos necessários para a manutenção própria e de sua família.

São necessários estudos mais robustos sobre a capacidade produtiva alcançada pelos beneficiários com diferentes níveis de maturidade e de vulnerabilidade para averiguar se, de fato, os programas promoverão a inclusão produtiva rural e se os

efeitos foram produtos da sua participação na política ou se fatores externos contribuíram para os resultados. Considerando unicamente a lógica do desenho dos programas e as evidências angariadas, não vislumbramos tal possibilidade, havendo oportunidade para aprimoramento dos instrumentos e do *design* como um todo.

#### 5.4. Instrumentos

O terceiro item da análise *ex ante* consiste na investigação dos instrumentos adotados. Observando a classificação de Lascoumes e Le Galès (2007) e sob a ótica da agricultura familiar, os programas de inclusão produtiva rural estão estruturados sobre dois instrumentos fundamentais: econômico e transferência de informação. A **Figura 18** sistematiza a natureza dos instrumentos e a descrição de como são aplicados em cada programa.

**Figura 18. Instrumentos dos programas de inclusão produtiva rural**

Classificação	PAA	Fomento Rural	AIPR
Econômico	Sim Compra de produtos da agricultura familiar por valores pactuados	Sim Transferência de recursos não reembolsáveis para os beneficiários	Sim Transferência mensal de recursos para os beneficiários
Transferência de informação	Não Utiliza iniciativas públicas para fornecer Ater, mas a oferta não é estruturada	Sim Fornecimento de Ater pelo período mínimo de 2 anos. Realizam visitas individuais e atividades coletivas	Sim Fornecimento de Ater para capacitação dos agricultores familiares, quando ocorrer oferta

Fonte: elaborado pela autora.

Como se observa na **Figura 18**, de modo linear, os programas valem-se de instrumentos econômicos para promover as mudanças que almejam, seja por meio de recursos não reembolsáveis, seja por meio da criação de demanda institucional e consequente aquisição dos produtos da agricultura familiar. As distinções encontram-se no quantitativo, na periodicidade e na forma de repasse.

Considerando apenas o instrumento econômico, reputamos que a utilização dos recursos para incremento da produção tem efeitos positivos diretos para a família e pode ter efeitos positivos para o comércio local. O instrumento econômico viabiliza pequenas aquisições para a produção, como sementes, mudas e adubos, e para a estruturação da produção, como ferramentas de cultivo, irrigação, cercas, estacas, entre outros.

Para completar o ciclo econômico dos programas, reputamos que pode ser incentivada a criação de feiras locais e de ações de fomento ao associativismo e ao cooperativismo, de modo a estimular o desenvolvimento ou o aprimoramento dos circuitos locais de produção. Tais ações podem ser uma forma de fechar o ciclo produtivo iniciado pelos programas de inclusão produtiva rural e efetivamente permitir que os agricultores familiares possam incrementar sua capacidade produtiva e auferir seu sustento a partir da sua produção.

Por sua vez, o instrumento de transferência de informação não é aplicado de maneira sistematizada. Apenas o Fomento Rural oferece Ater de maneira regular. O AIPR prevê fornecimento de Ater em seu desenho, mas não há clareza no plano de implementação sobre como será o fornecimento, visto que a atribuição foi delegada aos municípios e não foram definidos requisitos ou critérios mínimos para tal atividade. No caso do PAA, o fornecimento de Ater decorre da sinergia com outras iniciativas públicas, não havendo previsão no desenho do programa.

Todos os programas estão amparados no instrumento legislativo, à medida que foram criados por diferentes atos normativos de representantes eleitos. A regulamentação desses programas ampara-se em normativos expedidos pelo Poder Executivo.

## **5.5. Sistema de monitoramento e de avaliação *ex post***

A quarta e quinta etapas da análise *ex ante* consistem no estudo dos sistemas de monitoramento e de avaliação *ex post*, respectivamente. Os programas de inclusão produtiva rural não contam com sistema de monitoramento e de avaliação *ex post*

estruturado<sup>14</sup>. O monitoramento se dá de maneira individualizada por programa, sendo que cada um possui diferentes critérios e objetos de acompanhamento.

Como abordado nas seções 5.3.2 e 5.3.6, os indicadores utilizados para monitorar os programas concentram-se em recursos orçamentários, beneficiários e suas características – classificação por sexo e por Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) -, não existindo sensores que possam indicar eventuais deficiências quanto aos produtos, aos resultados e aos impactos.

No que tange à avaliação *ex post*, encontram-se esforços individuais para avaliar alguns programas, podendo ser localizados estudos de impacto quanto ao PAA e ao Fomento em regiões específicas do Brasil.

## 5.6. Teoria da mudança

Por fim, de modo individualizado, identificamos que os programas de inclusão produtiva apresentam as seguintes teorias da mudança:

- PAA: **SE** ofertados mercados perenes para comercialização da produção por valores pactuados, **ENTÃO** os agricultores familiares alcançarão incremento na produção de alimentos, na renda e serão inseridos nos mercados locais, o que levará a melhoria da qualidade de vida da família, inclusão produtiva rural e permanência no campo.
- Fomento Rural: **SE** ofertados recursos não reembolsáveis e assistência técnica rural, **ENTÃO** os agricultores familiares alcançarão técnicas produtivas mais refinadas, incremento da produção de alimentos e na estrutura produtiva e segurança alimentar, o que levará a melhoria da qualidade de vida da família e permanência no campo.
- AIPR: **SE** ofertados recursos não reembolsáveis, **ENTÃO** os agricultores familiares alcançarão técnicas produtivas mais refinadas, incremento da produção de alimentos e na estrutura produtiva, aumento da resiliência e segurança alimentar, o que levará a melhor qualidade de vida da família, inclusão produtiva rural, segurança

---

<sup>14</sup> Igualmente foram pesquisados indicadores, sistemas de monitoramento e de avaliação *ex post* da segurança alimentar e nutricional, já que no PPA e na LOA os programas estão classificados nessa política. Não foram localizados quaisquer registros de monitoramento e dados estruturados da política.

alimentar, saída dos programas de transferência de renda e permanência no campo.

Aglutinando as principais características dos programas e de suas teorias da mudança, podemos inferir uma teoria da mudança da inclusão produtiva rural mais geral: **SE** ofertados recursos não reembolsáveis, assistência técnica rural e mercados para comercialização da produção, **ENTÃO** os agricultores familiares alcançarão técnicas produtivas mais refinadas e incremento da produção de alimentos, o que então levará a melhoria da qualidade de vida da família, inclusão produtiva rural, segurança alimentar e permanência no campo.

Como demonstrado nesta análise *ex ante* os programas de inclusão produtiva rural precisam de fortalecimento de seu desenho e saneamento de lacunas para alcançar plenamente esses objetivos e identificar, por meio de monitoramento e de avaliações, se os resultados pretendidos foram de fato alcançados.

## 6. CONCLUSÕES

A pesquisa buscou fornecer subsídios e evidências que respondem se os programas de inclusão produtiva rural possuem *design* adequado aos fins a que se propõem. Para tanto, foram analisados os diferentes programas sob a ótica da agricultura familiar, desconsiderando resultados e impactos em outros campos, como a assistência social.

Adverte-se que diversos elementos analisados não estão integralmente explícitos nos documentos dos programas, sendo necessário compor diferentes normativos, literaturas e dados para capturar os objetivos e a motivação para intervenção estatal.

Em termos de critérios de referência, nossas principais fontes teóricas foram Howlett, Mukherjee e Woo (2015), segundo os quais ao analisar o processo de desenho de forma integrada pode-se identificar os instrumentos considerados na formulação com mais clareza e como os mesmos podem ser utilizados para alcançar os objetivos e os resultados previstos, e Peters (2018) que argumenta que o *policy design* exige quatro elementos mínimos. Já para fins de metodologia da análise *ex ante*, os preceitos de Lassance (2023) guiam a elaboração da investigação.

A primeira evidência que verificamos é que o problema central dos programas está bem fundamentado, é relevante e afeta uma grande (e crescente) parcela da população. Cada um dos programas – PAA, Fomento Rural e AIPR - objetiva atacar variantes do problema central da baixa capacidade produtiva, variantes essas que afetam as diferentes camadas da agricultura familiar. Cada um dos programas considera as características qualificadoras do seu respectivo público-alvo, como maturidade produtiva, conhecimento técnico e infraestrutura.

Assim, tendo os elementos do *policy design* como referencial, conclui-se que os programas são majoritariamente aderentes ao *policy design*, uma vez que possuem problema definido e relevante, causas e efeitos que possuem coerência lógica com o problema central e resultados mapeados.

Ademais, ainda que apresentem pontos de aprimoramento quanto a sua estrutura, como destacamos adiante, também pode-se concluir que os programas de inclusão produtiva rural possuem coerência lógica naquilo que é proposto para apoiar o desenvolvimento de capacidades na agricultura familiar e promover impactos positivos no campo. Todavia, considerando os achados da análise *ex ante*, observamos lacunas importantes no desenho dos programas, tanto nos instrumentos adotados quanto no plano de implementação.

Com relação aos instrumentos, a transferência de informação prevista para o AIPR não foi implementada e os instrumentos do PAA e do Fomento Rural não são suficientes por si só para alcançar alguns resultados pretendidos, dependendo da integração entre diferentes iniciativas governamentais. Além do mais, embora os instrumentos adotados apresentem coerência com os objetivos, parecem não ser suficientes. Há então que se refletir acerca de possibilidade de fornecer instrumentos complementares que alavanquem o desenvolvimento de capacidades, a inclusão produtiva das famílias e que possibilitem a saída de programas de transferência de renda e da situação de pobreza e de extrema pobreza.

No tocante ao plano de implementação, observamos existir consistente definição de competências no âmbito federal, mas residem atribuições que exigem clarificação no âmbito estadual e municipal. Nesse aspecto, o PAA é o programa cujas atribuições em nível estadual e municipal estão mais bem definidas, possivelmente em virtude de ser o mais longo.

Com relação à estrutura de governança, os programas apresentam lacunas e pontos nebulosos nos arranjos que envolvem os níveis estadual e municipal, principalmente no que tange ao AIPR. Também não há clareza sobre o envolvimento da Anater no planejamento de Ater destinado aos beneficiários dos programas de inclusão produtiva rural. Por falta de dados, nos níveis estadual e municipal não foi possível analisar a adequação de insumos e de atividades.

Identificou-se, ainda, que os programas possuem momentos de significativa restrição orçamentária, que impacta o alcance dos produtos e dos resultados esperados. As curvas de recursos orçamentário e de beneficiários apresentam grande declínio e em 2022 alcançaram os menores números históricos. Por outro lado, o número de

agricultores familiares em situação de vulnerabilidade cresce em larga escala ao longo dos anos.

Quanto ao monitoramento e à avaliação, de modo geral, os programas carecem de indicadores estruturados e integrados, de sistema de monitoramento que represente as etapas do modelo lógico e de sistema de avaliação *ex post*. Os indicadores adotados por cada programa não se comunicam e não refletem integralmente as etapas do modelo lógico.

No geral, existe expressiva similaridade entre causas, efeitos, objetivos e públicos-alvo dos diferentes programas de inclusão produtiva rural. Em uma situação de redesenho, recomendamos considerar desenhos que busquem sinergias para o público-alvo e otimizem o uso de recursos públicos e de estruturas administrativas. Repensar o AIPR pode ser um primeiro passo nesse sentido.

Outro fato importante é que, apesar de existir continuidade lógica entre os programas, na prática não se identifica integração ou articulação entre eles. Cada programa é ofertado de forma individualizada, observando apenas os critérios de elegibilidade e a possibilidade estatal. Não há continuidade na oferta dos programas para endereçar os diferentes momentos de maturidade e de capacidade produtiva, para criar melhores condições para os agricultores familiares e para efetivamente criar uma esteira de inclusão produtiva rural.

Na seara normativa e político-programática constatamos que os programas de inclusão produtiva rural não possuem conceituação específica, sendo classificados como ações de segurança alimentar e nutricional e de promoção de cidadania. Tais programas, se considerados apenas sob a ótica da segurança alimentar e da promoção de cidadania, colocam em segundo plano o expressivo potencial que possuem para contribuir para o desenvolvimento da economia local e nacional.

Ainda na esteira político-programática, se faz necessário inserir os agricultores familiares como protagonistas dos programas, e não apenas como coadjuvantes em um processo de aquisição e de distribuição de alimentos para a rede socioassistencial. Por exemplo, a indicação dos agricultores familiares expressamente como público-alvo dos programas seria um primeiro passo nesse sentido.

Se sanadas as fragilidades aqui identificadas, acreditamos que será possível alcançar uma inclusão produtiva rural no plano normativo e fático. Com a integração de ações e a clareza de objetivos, a ação sequente será o desenho de um sistema de monitoramento que comunique os resultados dos diferentes, além de um sistema de avaliação *ex post*.

Em uma visão holística das abordagens teóricas e metodológicas que amparam esta pesquisa, é possível concluir que, mesmo que individualmente um programa possua racionalidade, relevância e observe os elementos fundamentais do *policy design*, ainda se faz necessário avaliar o contexto em que estão inseridos e a integração com outras iniciativas governamentais como, por exemplo, aquelas voltadas para o desenvolvimento de capacidades individuais e coletivas.

Retomando as ideias de Sen (2010) acerca do desenvolvimento de capacidades (abordadas no capítulo 4), levando em conta os modelos lógicos, os programas de inclusão produtiva rural deveriam ser desenhados para fomentar o desenvolvimento da capacidade produtiva e na geração de oportunidades econômicas para os agricultores familiares beneficiários. Os impactos dos programas poderão melhorar a qualidade de vida, e promover a segurança alimentar, a permanência no campo e a inclusão produtiva rural.

Mecanismos que impulsionem o impacto inclusão produtiva rural podem ser fomentados, já que muitas famílias em estágio produtivo mais avançado permanecem em situação de pobreza, de extrema pobreza e dependentes de programas de transferência de renda.

Finalmente, cabe ressaltar que a análise *ex ante* se mostrou ser um poderoso recurso analítico para avaliar o todo em que a ação governamental para a inclusão produtiva está inserida, na medida em que fornece ferramentas e metodologias que permitem ao pesquisador e ao formulador de políticas essa reflexão apurada, ainda que a intervenção estatal já esteja em curso.

## 7. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, abr/jun 2000a., p. 379-397

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Qualitative Researching with Text, Image and Sound: A Practical Handbook**. Londres: Sage Publications Inc, 2000.

BOTELHO FILHO, F. B.; CARVALHO, A. D. ( . ). **Avaliação de políticas de aquisição de alimentos**. 27. ed. Brasília: UnB/ CEAM/NER, v. 7, 2007.

BRASIL. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003**, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.696.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm). Acesso em: 10 abr 2023.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007**, 2004. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2004-2007/anexo\\_ii-progr\\_de\\_gov.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2004-2007/anexo_ii-progr_de_gov.pdf). Acesso em: 29 ago 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.**, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm). Acesso em: 13 jun 2022.

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011**, 2008. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2008-2011/081015\\_ppa\\_2008\\_leianex1.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2008-2011/081015_ppa_2008_leianex1.pdf). Acesso em: 29 ago 2023.

BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: [s.n.], v. I, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria**, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7492.htm). Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011**, 2011a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm). Acesso em: 14 mar 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012**, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm). Acesso em: 23 abr 2023.

BRASIL. **Plano Plurianual 2012-2015**, 2012a. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/mp\\_004\\_dimensao\\_tatico\\_sociais.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/mp_004_dimensao_tatico_sociais.pdf). Acesso em: 29 ago 2023.

BRASIL. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015.

BRASIL. Ficha de Programa: Programa de Aquisição de Alimentos PAA. **WORLD WITHOUT POVERTY**, 2015a. Disponível em: [http://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Ficha\\_descritiva\\_PAA\\_portugues.pdf](http://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Ficha_descritiva_PAA_portugues.pdf). Acesso em: 25 abr 2023.

BRASIL. Plano Brasil Sem Miséria (BSM). **WORLD WITHOUT POVERTY**, 2015b. Disponível em: [https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/wwp\\_ficha-resumo\\_bsm\\_brasil\\_sem\\_miseria\\_portugues.pdf](https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/wwp_ficha-resumo_bsm_brasil_sem_miseria_portugues.pdf). Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. **Censo Agro 2017**, 2017. Disponível em: [https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo\\_agro/resultadosagro/index.html](https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html). Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. **WORLD WITHOUT POVERTY**, 2017a. Disponível em: <https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2017/04/2.-Fomento-Ficha-de-Programa.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.221 de 6 de dezembro de 2017**, 2017b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9221.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9221.htm). Acesso em: 03 maio 2022.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas – guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, v. 1, 2018.

BRASIL. **Plano Plurianual 2020-2023**, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/espelhos\\_completos\\_programas\\_2022.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/espelhos_completos_programas_2022.pdf). Acesso em: 29 ago 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021**, 2021a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm). Acesso em: 30 set 2023.

BRASIL. **Parecer de mérito nº 5/2021, 2021. Parecer de Mérito para embasar a proposta de Medida Provisória para criar um novo e amplo programa social do Governo Federal, denominado Programa Auxílio Brasil**. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. BRASÍLIA. 2021a.

BRASIL. **Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021**, 2021b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/d10852.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10852.htm). Acesso em: 30 set 2023.

BRASIL. **Termo de Adesão ao AIPR**. Brasília. 2021c.

BRASIL. **Resolução nº 01/2021, de 7 de dezembro de 2021**, 2021d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-7-de-dezembro-de-2021-365323440>. Acesso em: 27 jun 2022.

BRASIL. **Programa de Aquisição de Alimentos**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa#:~:text=A%20execu%C3%A7%C3%A3o%20do%20programa%20pode,Institucional%20e%20Aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Sementes>. Acesso em: 10 dez 2022.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual 2023**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2023/loa>. Acesso em: 29 ago 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023**, 2023a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1166.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1166.htm). Acesso em: 25 março 2023.

BRASIL. PAA: arranjo institucional e atores envolvidos. **WORLD WITHOUT POVERTY**, 2023b. Disponível em: [http://wpp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/PAA\\_arranjo\\_institucional\\_e\\_atores\\_envolvidos\\_PT.pdf](http://wpp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/PAA_arranjo_institucional_e_atores_envolvidos_PT.pdf). Acesso em: 25 abr 2023.

BRASIL. Visdata: Visualizador de dados sociais, 2023c. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. Tabulador do Cadastro Único, 2023d. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>. Acesso em: 29 ago 2023.

BRASIL. Histórico da Anater. **Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**, 2023e. Disponível em: <https://www.anater.org/index.php/gestao-estrategica/>. Acesso em: 28 set 2023.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. IPEA. Brasília. 2010.

CASTRO, C. N.; RESENDE, G. M. & P. M. J. S. **Avaliação dos Impactos Regionais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF)**. IPEA. Brasília. 2014.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993. Disponível em: [https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea\\_CNA\\_PIB\\_JAn\\_Dez\\_2021\\_:// Mar%C3%A7o2022.pdf](https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_CNA_PIB_JAn_Dez_2021_:// Mar%C3%A7o2022.pdf).

DEWEY, J. The public and its problems. **Gutenberg Project**, 20 ago 1927. Disponível em: [https://www.gutenberg.org/cache/epub/71000/pg71000-images.html#Page\\_129](https://www.gutenberg.org/cache/epub/71000/pg71000-images.html#Page_129). Acesso em: 29 ago 2023.

DUTRA, I. J.; MARTINS, M. C.; PARRÉ, J. L. A produção da agricultura familiar e os efeitos dos programas de incentivo. **Revista de Política Agrícola**, 2021. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1644>. Acesso em: 15 dez 2022.

EUROPEIA, C. Indicative guidelines on the evaluation method: ex-ante evaluation. **European Commission**, 2006. Disponível em: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2006/indicative-guidelines-on-evaluation-methods-ex-ante-evaluation](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2006/indicative-guidelines-on-evaluation-methods-ex-ante-evaluation). Acesso em: 11 out 2023.

FAO. **Novo retrato da agricultura familiar**. FAO. Brasília. 2000.

FAO. **The state of food and agriculture**. Roma: [s.n.], 2014.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

HOWLETT, M. From the “old” to the “new” policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. **Policy Sciences**, New York, 2014., p. 187–207

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Policy design: from tools to patches. **Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada**, 2017., p. 140-144

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I.; WOO, J. From tools to toolkit in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. **Policy & Politics Journal**, 2015., p. 291-311

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, 2014., p. 22-42

LASCOURMES, P.; LE GALES, P. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, 2007., p. 1-21

LASSANCE, A. **Análise Ex Ante de Políticas Públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática**. Brasília: IPEA, 2023.

LINDER, S. H.; PETERS, G. B. From Social Theory to Policy Design. **Journal of Public Policy**, ago 1984., p. 237-259

MACHADO, M. Política Agrícola: Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista de Política Agrícola**, 2020. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1494>. Acesso em: 02 abr 2023.

NAVARRO, M. G.; PONTUAL, V. P.; SZERMAN, D. Avaliação de impacto dos programas Fomento Rural e Cisternas-Segunda Água. **Cadernos de Estudos. Nº 34**, Brasília, 2019., p. 74-103

PERIN, G. *et al.* **A Evolução do Programa de Aquisição de alimentos (PAA): Uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios**. Brasília: IPEA, 2021.

PETERS, B. G. The logic of policy design. In: PETERS, B. G. **Policy problems and policy design – new horizons in public policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2018., p. 1-34.

ROCHA, T. V.; CAMPOS, K. C. Perfil modernizador do agricultor no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, 2021. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1596>. Acesso em: 18 dez 2022.

SALAMON, L. M. Rethinking public management: Third-party government and the changing forms of government action. **Public Policy**, 1981., p. 255-275

SAMBUICHI, R. H. R. E. A. *et al.* **Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar**. Brasília: IPEA, 2019.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, S. P. Políticas Públicas, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, 2011., p. 126-144 Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/3565>. Acesso em: 11 abr 2023.

SILVA, S. P. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social**: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: IPEA, 2020.

TONNEAU, J.-P.; AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas agrícolas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, 2005., p. 67-82

UNICEF. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 27 abr 2023.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: Unesco, 2006.

VEDUNG, E. Policy instruments: typologies and theories. In: BEMELMANS-VIDEC, M.; RIST, R.; VEDUNG, E. **Carrots, sticks and sermons**: policy instruments and their evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers, 1998.

W.K. KELLOGG FOUNDATION. **Logic Model Development Guide**: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation and Action. [S.l.]: [s.n.], 2004.

WEISS, C. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## 8. Anexo I – Roteiro das Entrevistas

1. Qual problema o AIPR busca solucionar?
2. Quais são as causas deste problema? Houve mapeamento de contexto?
3. Qual é o objetivo do AIPR?
4. Como foi a criação do programa?
5. Como foi realizado o desenho do programa e a escolha de instrumentos?
6. Foram avaliados outros desenhos, instrumentos e arranjos de implementação?
7. Foram consideradas experiências nacionais ou internacionais para elaborar o desenho?
8. Foram consideradas avaliações acadêmicas?
9. Na elaboração do programa, ocorreu contribuição de:
  - a. Outras pastas?
  - b. Estados e municípios?
  - c. Organizações da sociedade civil?
10. O programa foi precedido de análise *ex ante*?
11. Na sua avaliação, o programa será capaz de alcançar o objetivo que almeja?
12. Comentários do entrevistado sobre o programa e sua elaboração

## 9. Anexo II – Matriz de Respostas dos Entrevistados

Pergunta	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3	Entrevistado 4	Entrevistado 5
<b>Qual problema o AIPR busca solucionar?</b>	Não há problema bem definido.	Necessidade de criar condições para saída de famílias do campo que recebem programas de transferência de renda.	Busca solucionar o problema de baixa produtividade dos agricultores familiares.	Superação da pobreza e incremento das capacidades produtivas.	Superação da pobreza e incremento das capacidades produtivas para fomentar a produtividade.
<b>Houve mapeamento das causas deste problema?</b>	Como parecia não haver problema definido, as causas não foram estudadas.	Sim. No campo as condições para emancipação produtiva são mais limitadas quando comparadas às oportunidades que o meio urbano oferece. Além disso, verificaram-se altos índices de pobreza no campo.	Sim. Falta de conhecimento técnico e de recursos produtivos. Impossibilidade de investir na estrutura de produção e, conseqüentemente, de produzir para além da subsistência.	Não soube informar.	Sim. Falta de conhecimento técnico e de recursos produtivos.
<b>Qual é o objetivo do AIPR?</b>	Não há clareza.	O objetivo do AIPR é criar uma rampa de inclusão produtiva para as famílias alcançarem o PAA e venderem seus	Incentivar incremento da produção de agricultores familiares.	Incrementar a renda da população vulnerável para promover a inclusão produtiva rural e	Dar condições para o agricultor familiar incrementar sua produção e conseguir comercializar, seja no PAA, em feiras ou

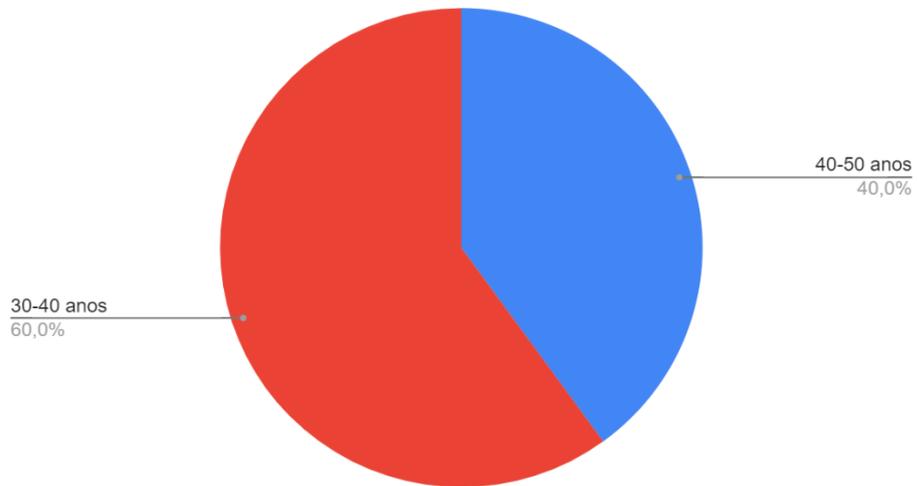
		produtos periodicamente, assegurando renda.		garantir a segurança alimentar.	em comércios locais. Com isso, espera-se que o agricultor familiar alcance sua inclusão produtiva.
<b>Como foi a criação do programa?</b>	Avaliadas deficiências do Fomento Rural e decido pela criação de um novo programa. Não houve uma avaliação sobre redesenho ou substituição de programas existentes.	Analizadas as necessidades de agricultores familiares inscritos no CadÚnico e que recebiam programa de transferência de renda e as deficiências do Fomento Rural. Muitas famílias perdiam a evolução produtiva alcançada quando participaram do Fomento rural por não ter condições de continuar investindo na produção ou de se capacitar.	Analizadas as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares e a necessidade de aprimoramento de programas existentes.	Analizadas dificuldades das famílias beneficiárias do Fomento Rural e daquelas que não puderam ser contempladas pelo programa. A expectativa era criar condições para que as famílias ingressassem no PAA. O número de beneficiários foi decidido de acordo com a disponibilidade orçamentária.	Analizadas as necessidades dos agricultores familiares que recebiam programa de transferência de renda, as dificuldades dos agricultores no PAA e os gargalos do Fomento Rural.
<b>Como foi realizado o desenho do programa e a escolha de instrumentos?</b>	Decidido pela alta gestão.	As áreas técnicas discutiram desenhos possíveis para o programa e levaram os mais adequados para decisão pela alta gestão.	Não soube informar, mas vê necessidade de ajustes no desenho, visto que foram encontradas diversas dificuldades de implementação.	Avaliado o que funcionou no Fomento Rural e adaptado às características do novo público-alvo e às condições do programa de transferência de renda.	Não soube informar, mas entende que a transferência de informação precisa ser aprimorada, visto que a implementação demonstrou que o programa carece de regras mais claras.

<b>Foram avaliados outros desenhos, instrumentos e arranjos de implementação?</b>	Não foram sopesados diferentes arranjos e instrumentos.	Sim, foram avaliados diferentes arranjos de implementação e público-alvo. Havia uma proposta robusta para fornecimento de Ater customizado às necessidades do público-alvo, em parceria com os municípios.	Não soube informar.	Não soube informar.	Apenas foi estudada gradação do pagamento de acordo com a capacidade produtiva. Outros desenhos, instrumentos e arranjos de implementação não foram avaliados.
<b>Foram consideradas experiências nacionais ou internacionais para elaborar o desenho?</b>	Sim, as experiências nacionais do PAA e do Fomento Rural foram consideradas e os pontos fortes foram agregados ao desenho do AIPR.		Acredita que o desenho do Fomento Rural tenha inspirado o AIPR.	Sim, as experiências nacionais do PAA e do Fomento Rural foram consideradas e os pontos fortes foram agregados ao desenho do AIPR.	
<b>Foram consideradas avaliações acadêmicas?</b>	Não				
<b>Na elaboração do programa, ocorreu contribuição de:</b> - Outras pastas? - Estados e municípios? - Organizações da sociedade civil?	Sim, do Ministério da Agricultura e Pecuária.	Havia previsão de consultas com organizações da sociedade civil, mas não soube informar se ocorreram.	Não soube informar se houve participação dos municípios, mas julga imprescindível a atuação desses entes em virtude de seu papel na implementação.	Sim, do Ministério da Agricultura e Pecuária.	

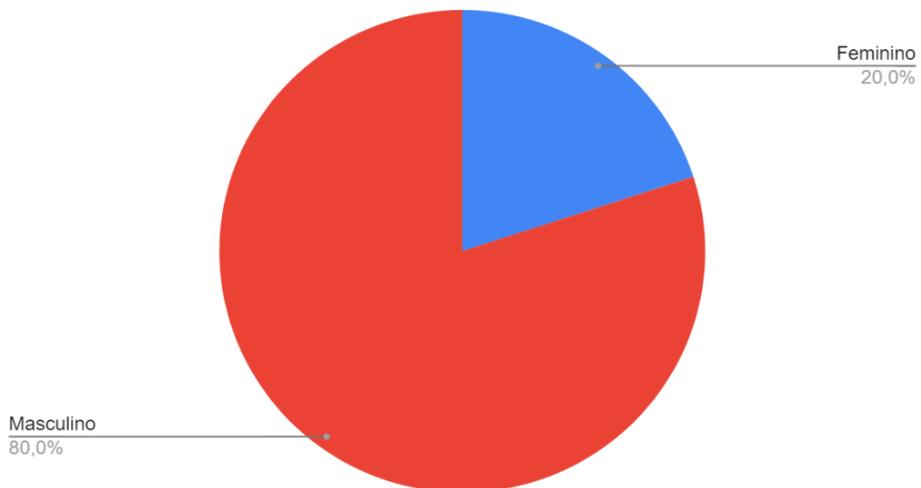
<b>O programa foi precedido de análise <i>ex ante</i>?</b>	Não				
<b>Na sua avaliação, o programa será capaz de alcançar o objetivo que almeja?</b>	Sem a integração com outros programas, o AIPR por si só não poderá alcançar a inclusão produtiva rural. Devem ser aprimorados os instrumentos, o modo de implementação e a utilização do recurso, além de ofertar os programas e as iniciativas de inclusão produtiva de modo integrado.				
<b>Comentários adicionais</b>	Entende que antes de ser proposto um novo programa, deveria ser avaliado um redesenho do Fomento Rural. Compreende que o AIPR prescinde de estudo detido sobre seu problema, causas do problema e objetivos. A escolha do público-alvo carece de fundamentação mais robusta.	Percebeu grande mudança do desenho proposto para o desenho final do programa. Não soube informar onde ocorreu a mudança.	Abordou o fluxo de implementação, a ausência de Ater pelos municípios e da aparente inviabilidade da doação prevista. Acredita que o objetivo da doação seria um incentivo para produzir mais, mas pode não ser o instrumento mais adequado e causar um efeito adverso, como um agricultor familiar doar alimentos em prejuízo da sua segurança alimentar e nutricional.	Entende ser necessário integrar o AIPR a outras iniciativas para superar diversas dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares, desde o fornecimento de água por meio do programa Cisternas – Água para Produção até ruas asfaltadas e meios para transportar produção. Defende que a oferta dessas iniciativas ocorre de forma fragmentada. Entende que o governo federal deveria ser mais ativo na prestação de Ater.	Relatou o fluxo de implementação do AIPR e os aprimoramentos que julga necessários no desenho do programa. Entende que precisa ser criada uma trilha efetiva para inclusão produtiva dos agricultores, em substituição aos programas individuais e ofertados de modo fragmentado. Abordou a necessidade de criar indicadores robustos para monitorar o AIPR e outros programas com fins similares.

## 10. Anexo III – Perfil dos Entrevistados

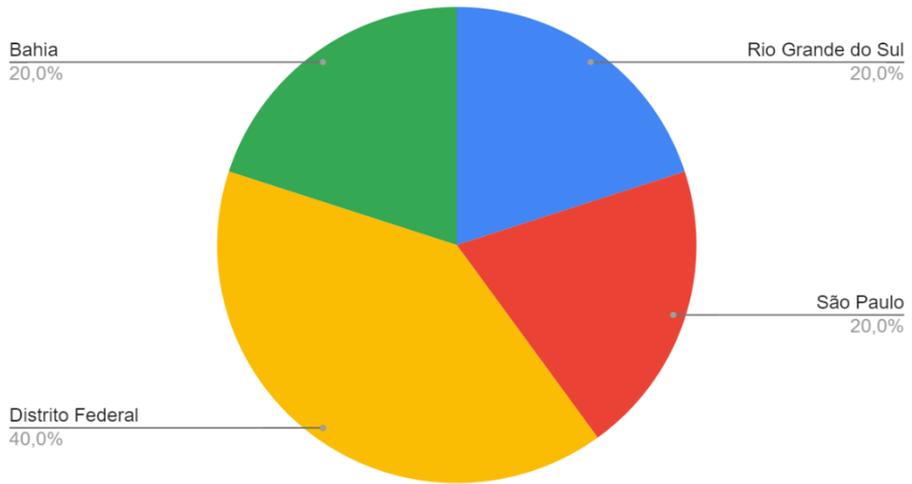
Faixa etária



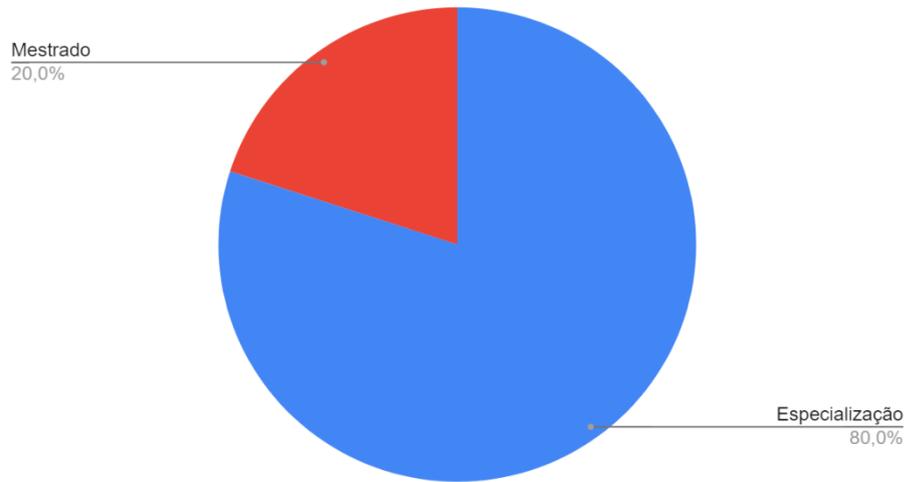
Gênero



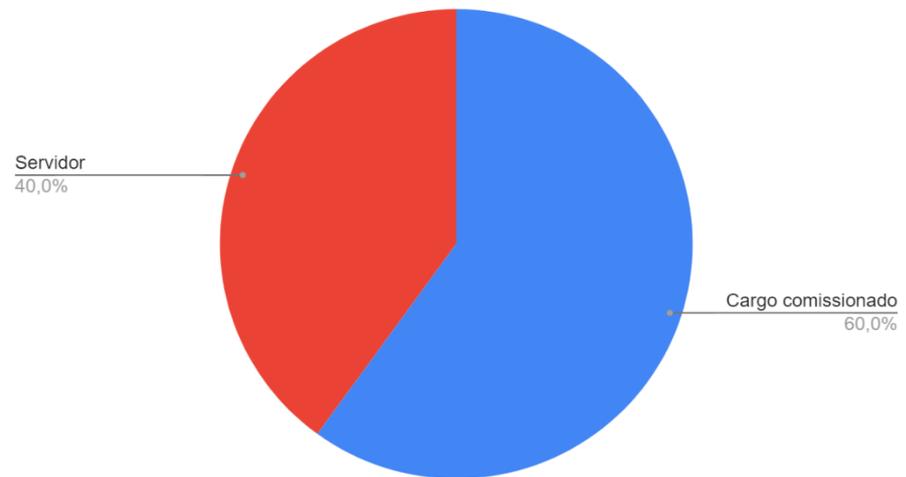
### UF de origem



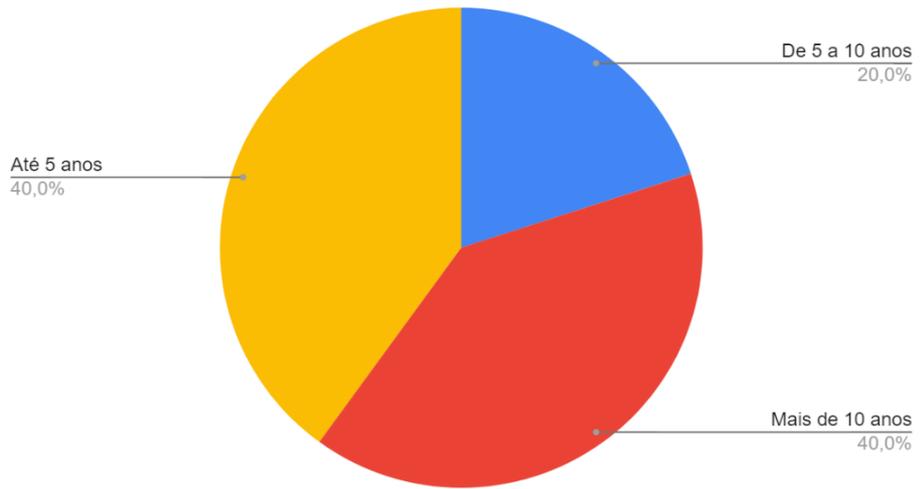
### Formação



### Vínculo com o serviço público



### Tempo de experiência no cargo



### Tempo de atuação em políticas sociais e/ou de inclusão produtiva

