

NO CAMINHO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL: OS EFEITOS DO PRONATEC, MAIS MÉDICOS, PRONAF E PAA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO (2003-2016)

ON THE WAY TO TERRITORIAL PLANNING: THE EFFECTS OF PRONATEC, MORE DOCTORS, PRONAF AND PAA IN THE BRAZILIAN TERRITORY (2003-2016)

Simone Affonso da Silva¹

Marianna Inácio da Silva²

RESUMO

Face à ausência de uma política explícita de ordenamento territorial no Brasil e considerando as desigualdades regionais, analisamos a atuação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), do Programa Mais Médicos (PMM), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) entre 2003 e 2016. Partindo de uma análise bibliográfica e documental, discutimos as contribuições e limitações de tais programas no ordenamento territorial em escala nacional e regional. Constatamos que, apesar da importância, os programas tiveram dificuldades que reduziram sua efetividade.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento territorial; Desenvolvimento rural; Rede urbana policêntrica; Desconcentração regional.

¹ Professora Adjunta no Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Alagoas (IGDEMA/UFAL). Pós-Doutora (2021) no Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Doutora (2019) e Mestre (2014) em Geografia Humana pela USP. Possui licenciatura (2010) e bacharelado (2009) em Geografia pela mesma instituição. Tem experiência profissional no ensino de Geografia nos níveis fundamental e médio e na elaboração de material didático para o ensino básico. Possui pesquisa e produção científica e técnica envolvendo, principalmente, temas do Planejamento, da Geografia Regional, da Geografia Política, da Gestão Ambiental e da Cartografia Social, com destaque para as teorias da região e regionalização, o planejamento regional, a regionalização do espaço brasileiro, as políticas territoriais, as desigualdades socioespaciais, a educação ambiental e o planejamento e gestão participativos em áreas protegidas no Brasil. Também possui pesquisa e produção científica e técnica voltada ao ensino de geografia, destacadamente discussões e propostas didáticas envolvendo o currículo de geografia no ensino básico.

² Graduanda em Geografia (Bacharelado) pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Atualmente, integrante no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), com pesquisa voltada a área de planejamento territorial, regional e urbano.

ABSTRACT

Given the absence of an explicit territorial planning policy in Brazil and considering the regional inequalities, we analyzed the performance of the National Program for Access to Technical Education and Employment (Pronatec), the More Doctors Program (PMM), the Food Acquisition Program (PAA) and the National Program for Strengthening Family Farming (Pronaf) between 2003 and 2016. Starting from a bibliographic and documentary analysis, we discuss the contributions and limitations of such programs to territorial planning on a national and regional scale. We found that, despite their importance, the programs faced difficulties that reduced their effectiveness.

KEYWORDS: Territorial planning; Rural development; Polycentric urban network; Regional deconcentration.

INTRODUÇÃO

O ordenamento territorial é um conjunto de políticas públicas que estabelecem diretrizes para o uso e ocupação do solo, tanto em áreas urbanas como rurais e mesmo áreas naturais, geralmente abrangendo grandes extensões, como o território nacional. Para Moraes (2005, p. 45), o ordenamento territorial estabelece um diagnóstico geográfico do território, que envolve identificar as tendências, demandas e potencialidades do território para as atividades humanas, sendo possível criar um quadro que possa ser utilizado de forma a articular as políticas públicas setoriais, com vistas a realizar os objetivos estratégicos do governo. Portanto, o ordenamento territorial permite que o governo implemente políticas, planos, programas, projetos e ações de diversos setores, considerando as necessidades específicas do território.

Face a ausência de uma política explícita de ordenamento territorial no Brasil (Silva, 2019), surge a questão: as políticas do governo federal implementadas entre 2003 e 2016 e potencialmente relacionadas ao ordenamento territorial contribuíram na promoção de um desenvolvimento territorial mais equilibrado, considerando o histórico das desigualdades regionais no Brasil? Para responder a esta questão, a pesquisa se baseou, metodologicamente, na análise bibliográfica e documental, mediante a coleta de informações e dados em fontes bibliográficas, tais como livros, artigos acadêmicos e relatórios técnicos, como também em documentos oficiais, bancos de dados e repositórios de institutos de pesquisa e órgãos governamentais.

A pesquisa bibliográfica forneceu uma base teórica sólida para compreender o contexto e as discussões em torno do tema e a pesquisa documental permitiu acessar os registros e documentos oficiais relevantes para a análise das políticas e programas escolhidos. Os dados analisados foram organizados e apresentados em tabelas, gráficos e mapas, permitindo uma visualização clara dos dados sobre a implementação das políticas e programas do governo federal e sua distribuição geográfica.

O recorte temporal foi definido levando em consideração a dinâmica política do país, correspondendo aos mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016, sendo este último interrompido por *impeachment*). Tais governos foram caracterizados pela retomada do planejamento estatal de caráter estratégico e de médio e longo prazo, aspectos essenciais ao ordenamento do território (Silva, 2019), além da própria retomada das discussões acerca da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) (Silva e Borges, 2014). Considerando a interrupção no processo de formulação da PNOT ainda no primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), optamos por nos debruçar na análise de outras políticas federais que, a nosso ver, têm o potencial de contribuir com o (re)ordenamento do território. Portanto, serão analisadas as políticas públicas e programas do governo federal relacionadas às temáticas da rede urbana policêntrica e do desenvolvimento rural.

Um país policêntrico é aquele que busca uma distribuição equitativa de atividades econômicas, sociais e políticas em várias regiões, promovendo uma integração interna mais eficaz, reduzindo desigualdades regionais e sociais e aumentando a inserção internacional. Isso é alcançado através da implementação de políticas de ordenamento territorial que visam distribuir estrategicamente a rede de centros urbanos (macropolos), considerando seu potencial produtivo, infraestrutura, acessibilidade intra e inter-regional e capacidade de polarização e organização do território. Em um país policêntrico, múltiplos centros urbanos são fortalecidos para atuar como polos de desenvolvimento, diversificação econômica e promoção da integração territorial (BRASIL/MPOG, 2008). Portanto, este artigo analisará as políticas públicas relacionadas à rede urbana, com foco na redistribuição populacional, que, a nosso ver, abrangem políticas de educação e saúde, incluindo e seus programas.

Na esfera educacional, as políticas públicas buscam promover o acesso e a educação de qualidade no país, com leis, projetos e programas específicos, garantindo o direito à educação para a população (BRASIL, Lei nº 9.394/1996). Este é o caso do

Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec), que visava ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (BRASIL/MEC/FNDE, 2018).

No contexto da saúde, as políticas, planos, programas e ações estabelecidos pelo governo visam assegurar ao cidadão o acesso pleno à saúde. Um exemplo disso foi o Programa Mais Médicos, que teve como propósito garantir a oferta de serviços médicos em regiões carentes desses profissionais (BRASIL/MS/CNS, 2023).

No que se refere ao desenvolvimento rural, as políticas, planos, programas e ações estão associados a melhoria das condições de vida e trabalho nas áreas rurais, buscando promover o crescimento econômico, social e ambiental dessas áreas. Sendo assim, analisamos o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que possui duas finalidades: (i) promover o acesso à alimentação às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino; e (ii) incentivar a agricultura familiar (BRASIL/MDS, 2013). Além disso examinamos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que objetiva fortalecer as atividades produtivas geradoras de renda das unidades familiares de produção, com linhas de financiamento rural adequadas à sua realidade (BRASIL, 2001).

Desse modo, o objetivo geral da investigação é explicitar a maneira como essas políticas foram concebidas, implementadas e executadas durante o período mencionado, tanto na escala nacional quanto regional, de maneira a discutir suas possíveis contribuições e limitações no que se refere ao ordenamento territorial no Brasil.

PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)

Em 2011, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) por meio da Lei nº 12.513. O objetivo principal desse programa era ampliar a disponibilidade de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), utilizando programas, projetos e medidas de apoio técnico e financeiro. O programa foi interligado ao ensino médio público, ampliando as oportunidades educacionais e profissionais para os alunos da rede pública. Houve também a modalidade Pronatec – Brasil Sem Miséria, voltada para beneficiários de

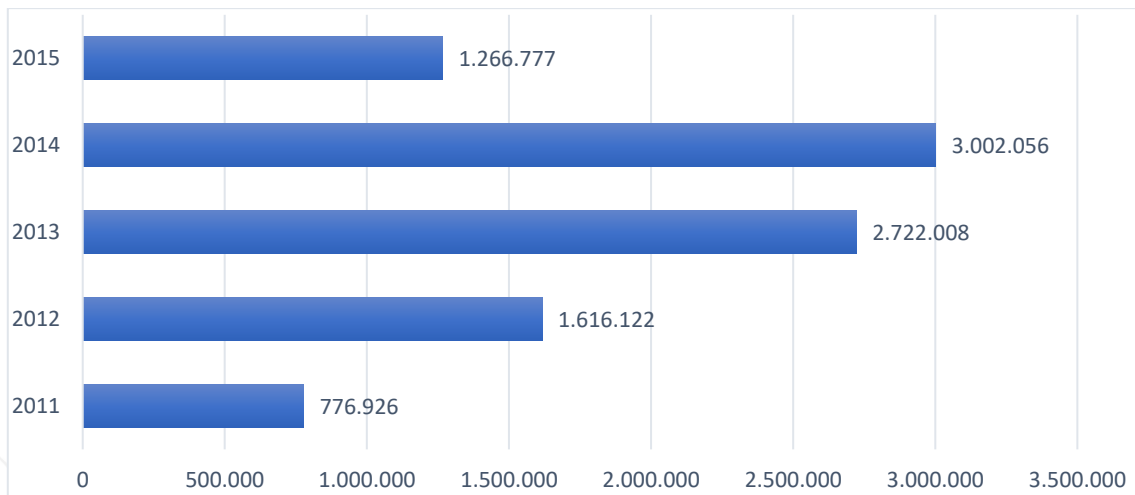
programas federais de transferência de renda com idade entre 18 e 59 anos, a exemplo do Bolsa Família (BRASIL/MDS, 2011).

O Pronatec ampliou e expandiu a oferta de cursos técnicos de nível médio e de formação inicial e continuada, garantindo sua interiorização no território nacional. O número de matrículas no ensino técnico antes do programa era em torno de 900 mil, entre 2007 e 2010, esse número aumentou para cerca de 1.5 milhões ao longo da execução do programa, até o ano de 2015 (BRASIL/MEC, 2016). O programa atendeu direta e indiretamente cerca de 4 mil municípios, em 551 das 559 microrregiões do Brasil, com a oferta de mais de 200 cursos técnicos e mais de 600 cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) (BRASIL/MEC, 2016).

Segundo o relatório *Série Histórica e Avanços Institucionais 2003-2016*, elaborado pelo Ministério da Educação em 2016, entre os anos de 2011 e 2015, o programa registrou mais de 8 milhões de matrículas, atingindo seu pico em 2014 (BRASIL/MEC, 2016). O investimento total no programa durante esse período, conforme levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015, foi de R\$ 10 bilhões (BRASIL/TCU, 2016). Os dados indicam que o Programa teve um impacto significativamente positivo na sociedade, contribuindo diretamente para a expansão da política educacional técnica e profissionalizante.

Além do mais, o Pronatec possuía a Bolsa-Formação, uma de suas iniciativas mais importantes, que constituía um benefício oferecido aos estudantes de baixa renda matriculados em cursos técnicos e de formação inicial, com o objetivo de propiciar-lhes o acesso à educação profissional, cobrindo despesas como transporte, alimentação e material didático (BRASIL/MEC, 2023). A regulamentação da Bolsa-Formação foi estabelecida pela Portaria MEC nº 817, datada de 13 de agosto de 2015. Entre as melhorias implementadas pela Portaria, destaca-se a exigência de participação dos estudantes na confirmação de frequência em todos os cursos e o repasse integral dos recursos apenas para instituições que atingissem Índice Institucional de Conclusão – IC de 85% (BRASIL/MEC, 2016).

É possível verificar no Gráfico 1 o aumento no número de matrículas de 2011 a 2014, porém, a partir de 2015, apesar de todo o sucesso que o programa obteve, as matrículas e a procura de cursos oferecidos pelo o Pronatec começaram a diminuir.

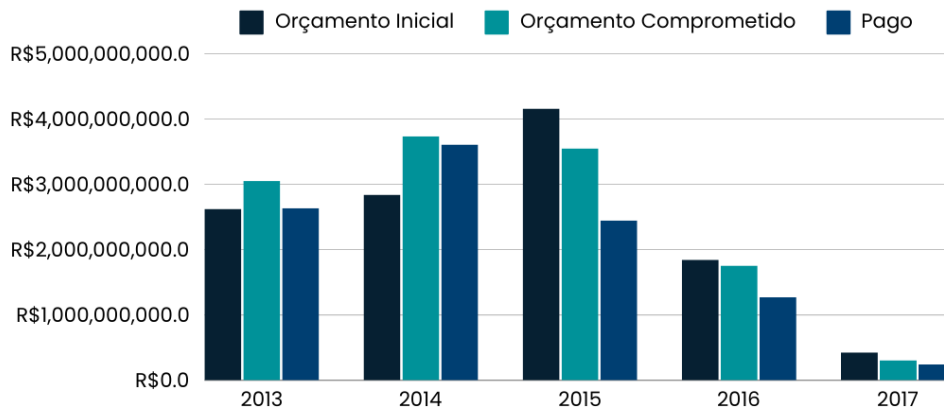


Fonte: elaborado pelos autores com base em Ministério da Educação, 2016.

Com base no Gráfico 2, é possível observar o orçamento federal destinado ao Pronatec no período de 2013 a 2017, conforme registrado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Em 2015, o programa recebeu um orçamento inicial de R\$ 4.159.206.234,00, representando o seu maior montante. A partir do ano de 2016, os investimentos no programa começaram a diminuir, e em 2017 atingiram o seu menor valor orçamentário, totalizando R\$ 425.780.487,00.

Segundo Gomes (2016) e o Tribunal de Contas da União (BRASIL/TCU, 2015), diversos fatores contribuíram para o declínio do programa a partir do ano de 2015, como o elevado nível de evasão nos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) e técnicos, a oferta de cursos que não atendiam às demandas do mercado local, a má utilização dos recursos repassados para as instituições de ensino - seja por desvio para outras finalidades, projetos inadequados, material sem utilização efetiva, ou apropriação indevida dos recursos de assistência estudantil pelas instituições de ensino -, entre outros problemas.

Gráfico 2 – Pronatec: orçamento federal, em reais (2013-2017)



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados obtidos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo Federal. Dados extraídos em: 05/04/2024.

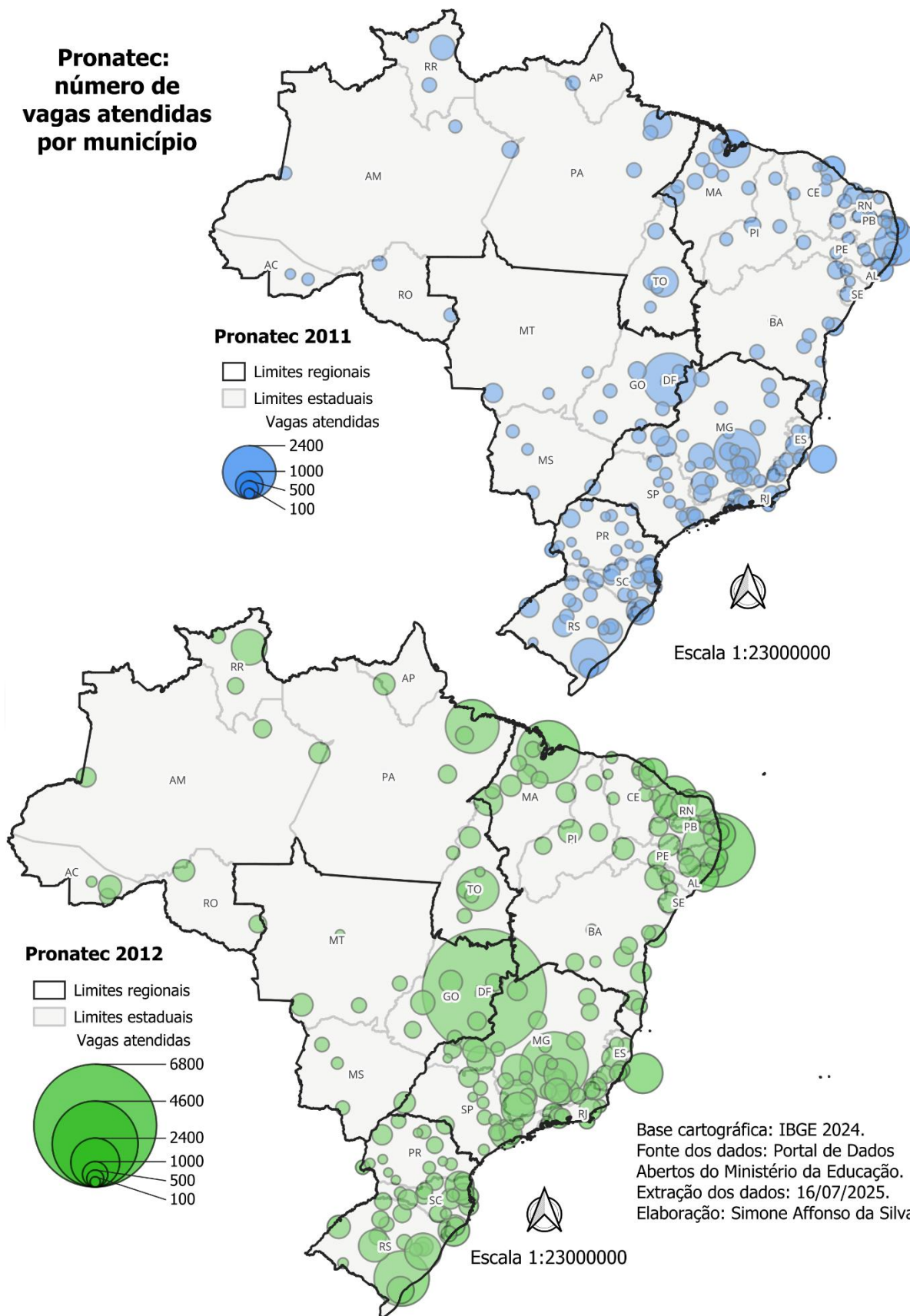
Durante a investigação, verificamos que no Portal da Transparência (Brasil/CGU, [s.d.]) não havia dados orçamentários disponíveis para o programa. O único dado disponível se referia ao valor gasto no programa no estado de Minas Gerais em 2018, que totalizava R\$ 372.072,00. Apesar de existirem abas para os anos de 2020 a 2024, não havia informações de orçamento referentes a essas datas.

No entanto, em pesquisas no site do Ministério da Educação (BRASIL/MEC, [28 abr.] 2023, [20 out] 2023), foi possível encontrar algumas notícias sobre o programa em 2023. Inclusive, havia informações sobre a retomada do Programa Mulheres Mil, que fazia parte do Pronatec. O Ministério da Educação também anunciou um investimento de R\$ 230 milhões no Pronatec para o ano de 2024.

No Portal de Dados Abertos do Ministério da Educação (BRASIL/MEC, [s.d.]), foi possível acessar a lista das instituições beneficiadas pelo Pronatec em todo o Brasil, bem como informações sobre matrículas realizadas, cursos oferecidos e diversos dados sobre a implementação do programa no nível municipal. Os mapas a seguir exibem o quantitativo de matrículas atendidas por município entre os anos de 2011 e 2016.

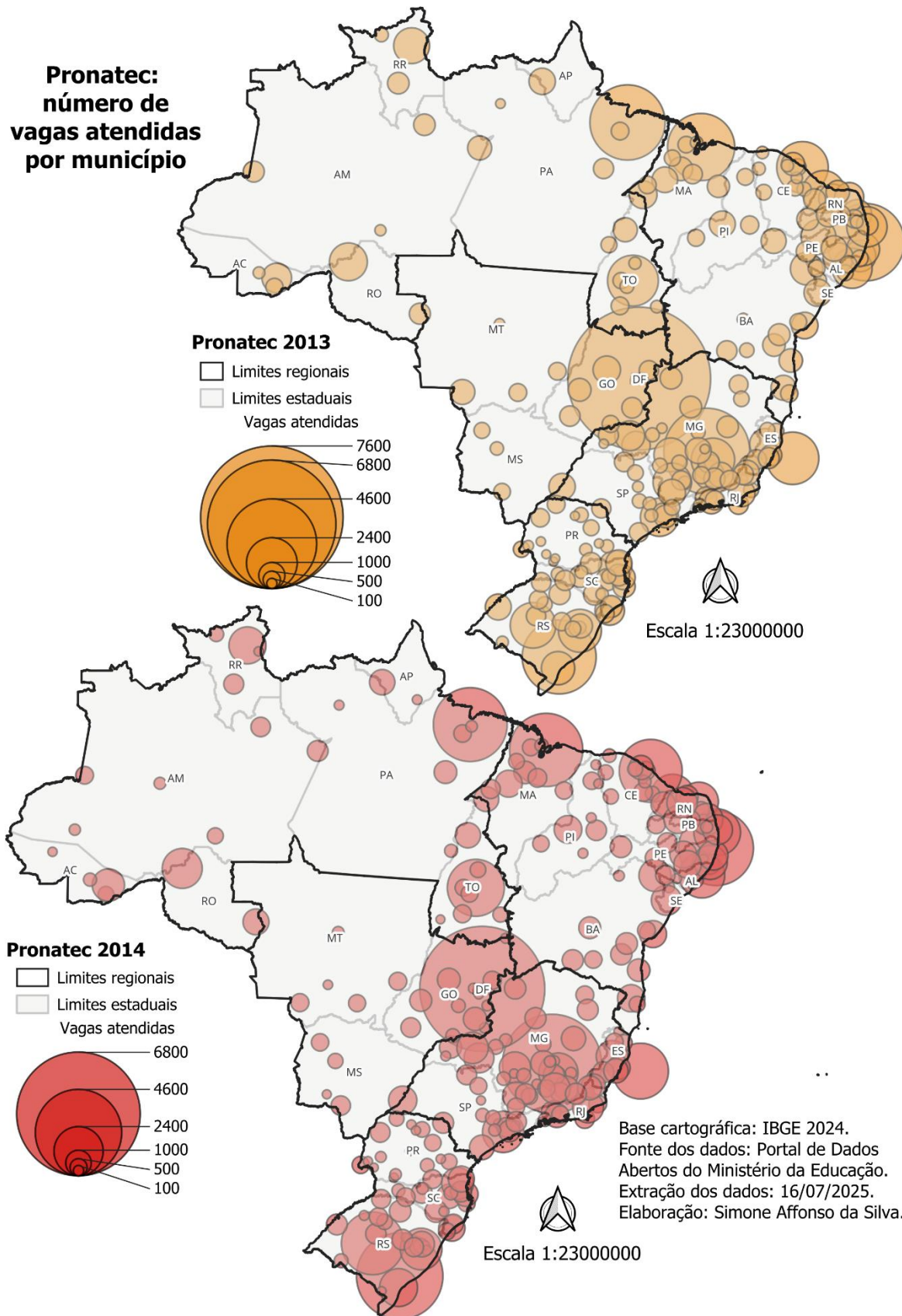
Mapas 1 e 2 – Pronatec: matrículas atendidas por município (2011 e 2012)

**Pronatec:
número de
vagas atendidas
por município**



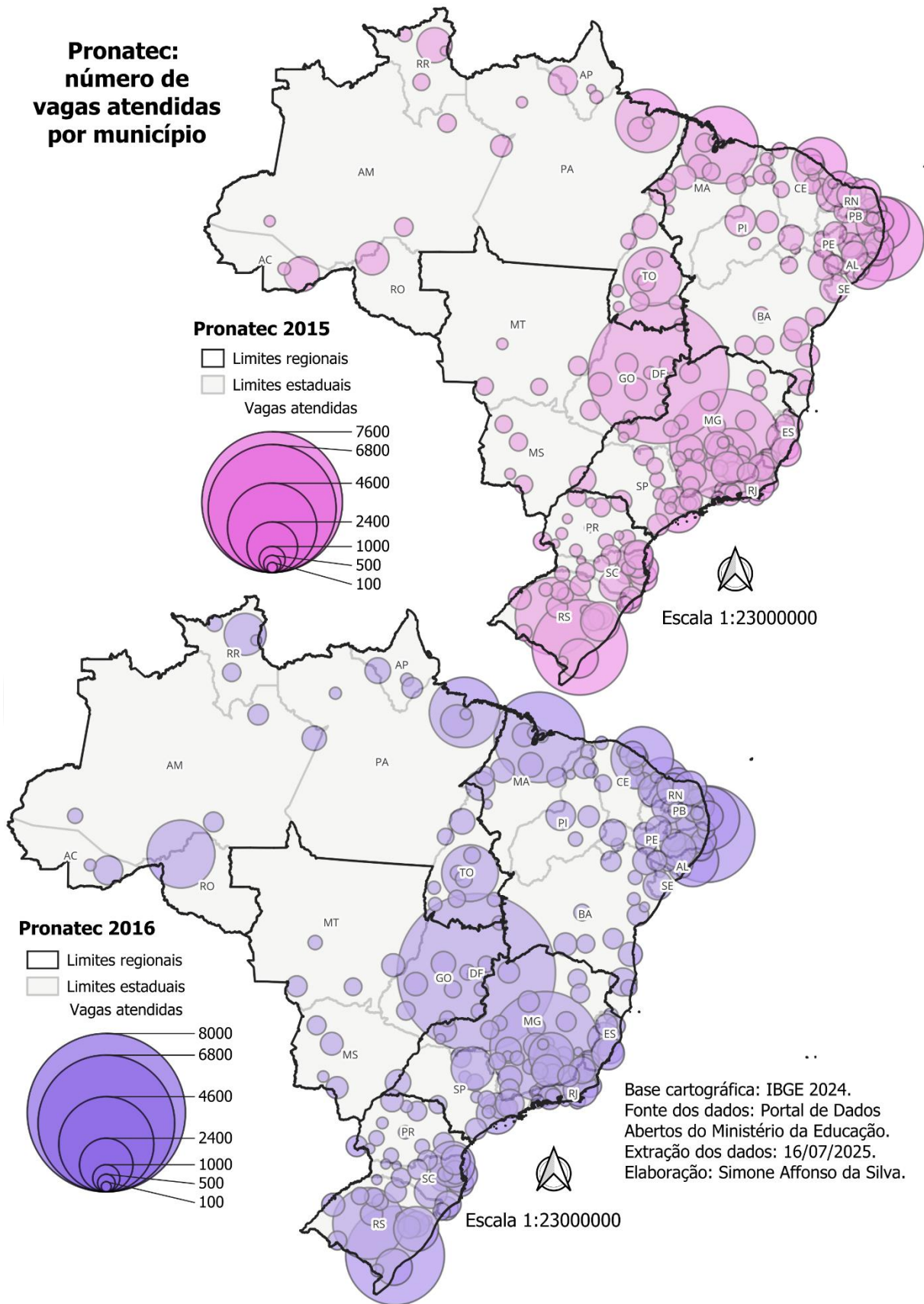
Mapas 3 e 4 – Pronatec: matrículas atendidas por município (2013 e 2014)

**Pronatec:
número de
vagas atendidas
por município**



Mapas 5 e 6 – Pronatec: matrículas atendidas por município (2015 e 2016)

**Pronatec:
número de
vagas atendidas
por município**



Os mapas exibem a concentração de matrículas atendidas em algumas capitais estaduais. Ainda assim, houve um processo de interiorização que não é perceptível nos mapas devido à escala cartográfica, que dificulta a visualização dos pontos referentes à oferta de 101 a 300 vagas e invisibiliza os pontos que representam até 100 vagas. Os dados das Tabelas 1 e 2 explicitam a heterogeneidade na implementação do Pronatec no que se refere à dimensão territorial, com destaque para o ano de 2014, que registrou o maior número de vagas e de municípios participantes.

Tabela 1 – Pronatec: vagas atendidas (2011-2016)

Municípios com o maior número de vagas	Vagas atendidas entre 2011 e 2016	Municípios com o menor número de vagas	Vagas atendidas entre 2011 e 2016
Natal (RN)	46724	Uruguaiana (RS)	61
Brasília (DF)	39218	Guarantã (SP)	57
Rio de Janeiro (RJ)	32337	Viamão (RS)	57
Belo Horizonte (MG)	26505	Várzea Grande (MT)	46
Recife (PE)	22518	União da Vitória (PR)	40
Pelotas (RS)	22380	Tarauacá (AC)	37
Manaus (AM)	21636	Manhuaçu (MG)	35
Florianópolis (SC)	21090	Itaberaba (BA)	34
Campos dos Goytacazes (RJ)	20166	Valparaíso de Goiás (GO)	31
São Luís (MA)	20156	Guaíra (PR)	30

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados obtidos do Portal de Dados Abertos do Ministério da Educação. Dados extraídos em: 16/07/2025.

Tabela 2 – Pronatec: classificação dos municípios e ranking dos cursos (2014)

Classificação	Quantidade de municípios	Ranking nacional dos 10 cursos com a maior quantidade de vagas atendidas	
1 a 100 vagas	73	1. Técnico em informática	6. Técnico em administração
101 a 300 vagas	61	2. Técnico em agropecuária	7. Técnico em Química
301 a 900 vagas	240	3. Técnico em edificações	8. Técnico em Meio Ambiente
901 a 2700 vagas	89	4. Técnico em eletrotécnica	9. Técnico em Segurança do Trabalho
701 a 8100 vagas	20	5. Técnico em mecânica	10. Técnico em eletromecânica

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados obtidos do Portal de Dados Abertos do Ministério da Educação. Dados extraídos em: 16/07/2025.

A nosso ver, o Pronatec marcou uma etapa importante na educação profissional no Brasil, registrando mais de 8 milhões de matrículas até 2015 e contemplando uma quantidade significativa de municípios espalhados por quase todas as microrregiões do país, o que demonstra sua amplitude social, territorial e regional. Ademais, a Bolsa-Formação desempenhou um papel crucial ao apoiar financeiramente os estudantes de baixa renda. No entanto, os problemas que levaram ao declínio do Pronatec entre 2016 e 2024 quase puseram fim a um programa de grande relevância educacional. Seriam necessárias medidas para avaliar e corrigir as deficiências do programa, como a revisão

das políticas de gestão, o alinhamento dos cursos com as demandas do mercado de trabalho e o aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas.

PROGRAMA MAIS MÉDICOS

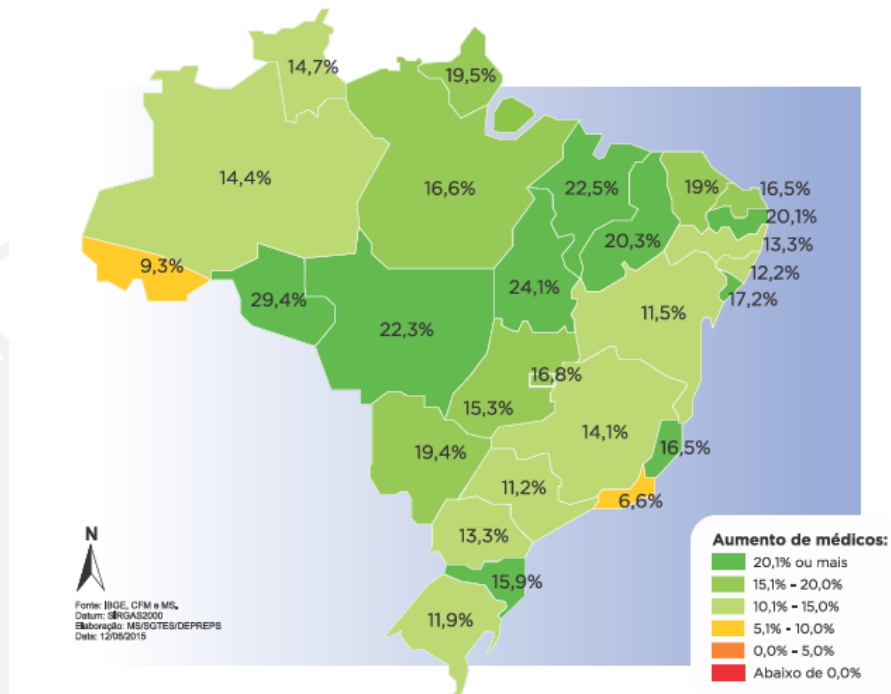
O Programa Mais Médicos (PMM) foi criado pela Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013, posteriormente transformada na Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. Seu objetivo foi capacitar profissionais na área médica para atender às demandas do Sistema Único de Saúde (SUS) e alocar médicos em regiões onde havia escassez ou ausência desses profissionais, ao mesmo tempo em que investia na qualificação e formação dos mesmos. Desta forma, o programa buscou resolver a questão emergencial do atendimento médico básico ao cidadão, enquanto criava condições para assegurar a qualidade do serviço para aqueles que dependiam regularmente do SUS (BRASIL/MS, 2015, [s.d.]; Lapa, 2018).

Conforme estudo do Ministério da Saúde (BRASIL/MS, 2015), houve crescimento significativo no número de médicos disponíveis na Atenção Básica nos municípios que aderiram ao Programa Mais Médicos, atingindo em média 11,6% em 2013. Isso contrasta com os municípios que não aderiram, os quais registraram aumento médio de apenas 2,9%. O estudo também aponta que entre 2013 e 2014 foram inseridos 14.462 médicos na Atenção Básica, após a implementação do PMM.

Os Mapas 7 e 6 destacam os impactos na dimensão territorial e regional do PMM entre 2012 e 2015 ao mostrar o crescimento de médicos também por unidade federativa, considerando a média dos municípios da referida UF com e sem a participação do programa. No mapa 7, vemos que a maioria dos estados nos quais os municípios aderiram ao PMM apresentaram aumento significativo no número de médicos, muitos acima de 20%, como Piauí (20,3%), Maranhão (22,5%), Tocantins (24,1) e Rondônia (29,4%). Estados como Rio de Janeiro e São Paulo tiveram aumento na média mais modesto, respectivamente, 6,6% e 11,2%. Isso mostra os impactos positivos do PMM no enfrentamento às desigualdades regionais no Brasil, já que as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste foram mais beneficiadas. Por sua vez, no mapa 8, vemos que a situação do conjunto de municípios que não aderiram ao PMM é pior nas UFs da região Norte, com dois estados registrando decréscimo: Acre (-8,2%) e Roraima (-4%). Não obstante, alguns estados, como Mato Grosso e Tocantins, também conseguiram aumentar o número de médicos no conjunto de municípios que não

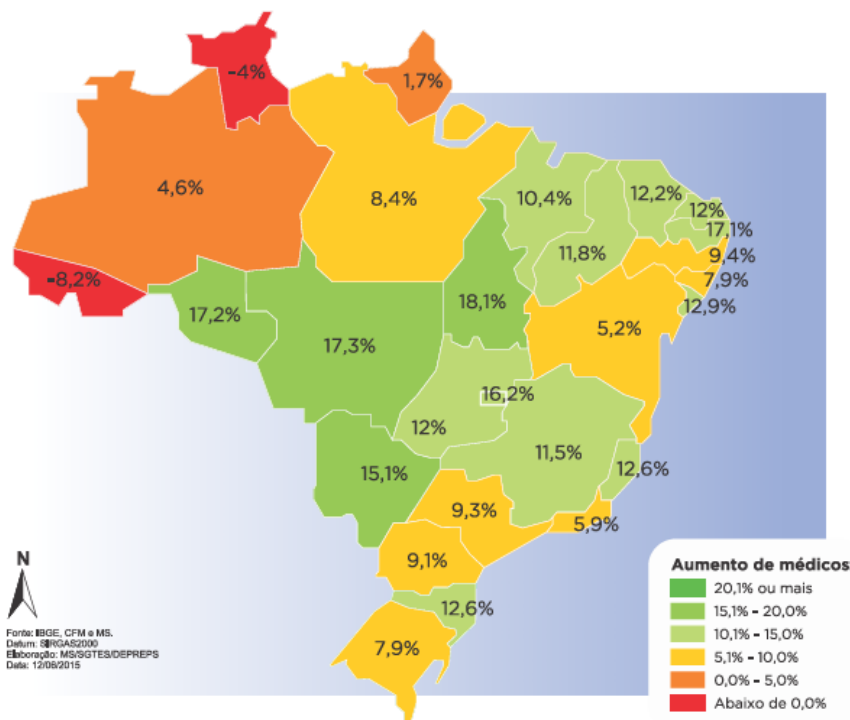
fizeram parte do programa, respectivamente 17,3% e 18,1%, mas, com médias inferiores ao conjunto de municípios participantes.

Mapa 7 - Porcentagem de aumento do número de médicos por região do Brasil por Unidade Federativa (UF), com o Projeto Mais Médicos, durante o período de 2012 a 2015 (até junho de 2015).



Fonte: BRASIL/MS, 2015.

Mapa 8 - Porcentagem de aumento do número de médicos por região do Brasil por Unidade Federativa (UF), sem o Projeto Mais Médicos, durante o período de 2012 a 2015 (até junho de 2015).



Fonte: BRASIL/MS, 2015.

Outro dado importante trazido pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS, [s.d.]) é que, antes da implementação do Programa Mais Médicos, as taxas de internação por condições sensíveis à atenção primária já vinham diminuindo no Brasil, registrando uma redução de 7,9% entre 2009 e 2012. No entanto, essa redução se tornou ainda mais significativa após a implementação do programa, com uma queda de 9,1% entre 2012 e 2015. Esse declínio foi especialmente pronunciado nas regiões Norte (21%) e Centro-Oeste (19%), assim como nos municípios com população entre 100 e 200 mil habitantes (18,2%) e entre 30 e 100 mil habitantes (15,8%).

Uma pesquisa realizada em 2014 pelo Ministério da Saúde (BRASIL/MS, [s.d.])a) concluiu que, após a implementação do programa, melhorou o acesso e a qualidade dos serviços de saúde, aumentando o número de consultas e a resolução de problemas de saúde. Em 2015, o programa ampliou para 18.247 médicos em mais de 4 mil municípios, atingindo sua meta. Em fevereiro de 2016, foi divulgado que o programa já contava com 18.240 vagas autorizadas em 4.058 municípios e 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas, proporcionando assistência a aproximadamente 63 milhões de pessoas. A pesquisa também indicou que 85% dos entrevistados perceberam uma melhora na qualidade do atendimento, com 87% notando melhor atenção durante as consultas e 82% afirmando que as consultas resolveram melhor seus problemas de saúde. Esses dados destacam o impacto positivo do programa na saúde e bem-estar da população atendida.

Apesar de todo o impacto positivo, uma auditoria realizada em 2014 pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL/TCU, 2017) identificou falhas no programa, que incluíam:

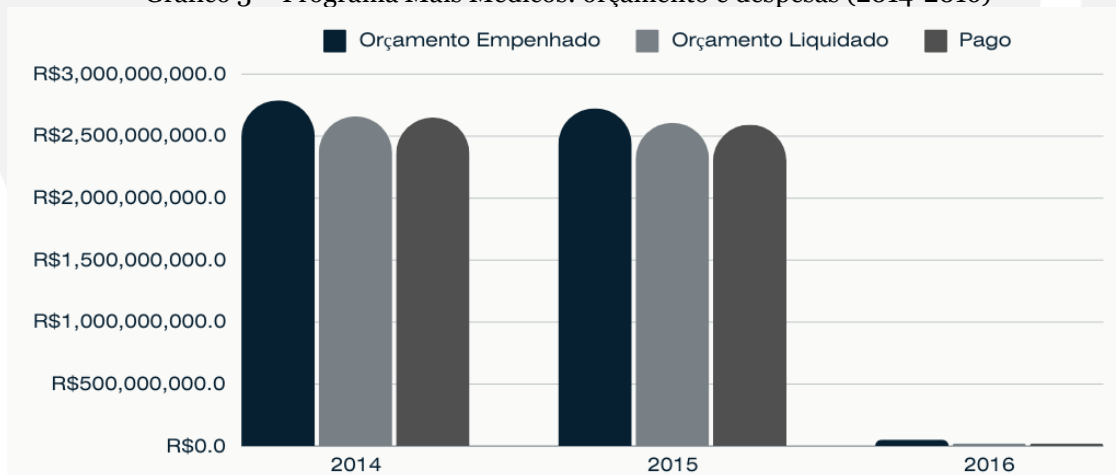
- Supervisão: muitos médicos não possuíam supervisores designados para monitorar suas atividades;
- Distribuição de médicos: as necessidades de municípios listados como locais com carência de profissionais não foram atendidas adequadamente;
- Dificuldade de retenção de médicos: houve dificuldades em reter médicos integrantes das Equipes de Saúde da Família (ESF);
- Sistema de Informação de Atenção Básica: alguns municípios apresentavam dados inconsistentes, como produção mensal de procedimentos idêntica ou dados mensais de produção muito acima da média, embora esse problema tenha sido corrigido posteriormente pelo Ministério da Saúde.

Em relação à questão orçamentária, foram realizadas buscas nos sites oficiais. No entanto, não há tantos dados disponíveis sobre os gastos do governo com o PMM durante todo o período que estamos analisando – entre 2013 e 2016. O Portal da Transparência (Brasil/CGU, 2014, 2015, 2016) mostra apenas as despesas do programa entre 2014 e 2016 (Gráfico 3), totalizando quase de R\$ 6 bilhões. No entanto, uma reportagem da BBC News Brasil (2018) apontou que foram gastos cerca de R\$ 13 bilhões entre 2013 e 2017.

No Gráfico 3, podemos notar que houve uma diminuição significativa no orçamento empenhado de 2014 para 2016. Em 2016, a execução orçamentária foi mais eficiente, apesar do valor empenhado ser muito menor. Consequentemente, os valores liquidados e pagos diminuíram drasticamente, consolidando um orçamento deficiente.

Note-se que, no Painel do Orçamento Federal (BRASIL/MPO, 2024], o valor empenhado foi de R\$ 2.8 bilhões e o pago foi de R\$ 2.6 bilhões em 2016. Comparando com os dados do Gráfico 3, notamos que há divergência de informações entre o Portal da Transparência e o Painel do Orçamento Federal. Essa divergência dos sites oficiais pode causar incertezas e dificuldades na análise dos gastos e na avaliação da eficiência do programa, além de comprometer a transparência e prestação de contas.

Gráfico 3 – Programa Mais Médicos: orçamento e despesas (2014-2016)



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados obtidos no Portal da Transparência. Dados extraídos em 10/05/2024.

Em nossa avaliação, há importantes evidências do impacto positivo do PMM na ampliação do acesso à saúde, principalmente nas regiões e localidades que possuem escassez desses profissionais, sobretudo na Atenção Básica. Os resultados também apontam para uma melhoria na qualidade do atendimento médico e uma redução nas taxas de internação por condições sensíveis à atenção primária.

Mesmo com as falhas e divergências identificadas, principalmente na questão orçamentária, o PMM desempenha um papel importante na expansão do acesso a saúde no Brasil, mostrando a importância de políticas públicas territorializadas que possibilitam reduzir as desigualdades sociais e espaciais no acesso ao sistema de saúde e melhorar o bem-estar da população.

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

A agricultura familiar é uma forma de organização social, cultural, econômica e ambiental em que atividades agropecuárias são realizadas no meio rural, sob gestão de uma família, com predominância de mão de obra familiar BRASIL/MDA ([s.d.]). A agricultura familiar é reconhecida como uma atividade econômica pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Segundo esta lei, são considerados agricultores familiares e empreendedores familiares rurais aqueles que operam no meio rural, possuem área de até quatro módulos fiscais, utilizam mão de obra predominantemente familiar, têm percentual significativo da renda familiar originado das atividades econômicas de seu estabelecimento e o administram de forma familiar.

Segundo o Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017) e o Atlas do espaço rural brasileiro (IBGE, 2020), 76,8% dos estabelecimentos agropecuários e aquicultores nacionais correspondem a agricultura familiar, sendo a maior concentração nas regiões Nordeste (76,8%) e Norte (14,4%). A agricultura familiar ocupa 23,0% da área dedicada a atividades agropecuárias no Brasil e emprega 66,3% dos trabalhadores nessas atividades. A maioria dos agricultores familiares (81,0%) são proprietários das terras onde desenvolvem suas atividades, indica o Censo.

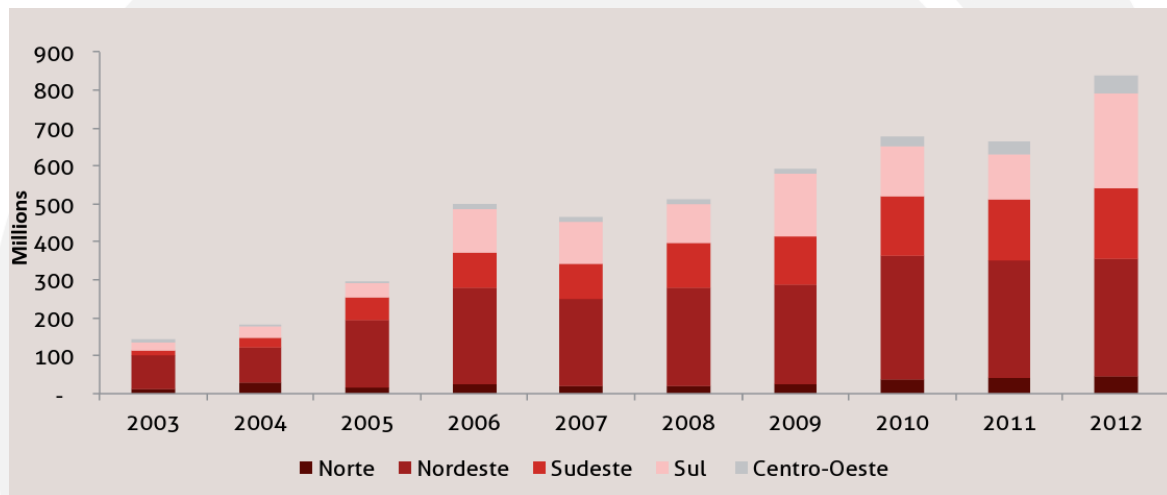
Assim, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023, tem como principais objetivos a promoção do acesso à alimentação e o estímulo à agricultura familiar. Para cumprir essas metas, o programa adquire alimentos diretamente da agricultura familiar, dispensando o processo de licitação. Esses alimentos são então distribuídos para pessoas que enfrentam insegurança alimentar e nutricional, assim como para beneficiários da rede socioassistencial, unidades públicas de segurança alimentar e nutricional, e instituições de ensino públicas e filantrópicas (BRASIL/MDS, 2013).

O PAA se tornou uma peça fundamental para o desenvolvimento rural. Financiado pelo então Ministério da Cidadania, ele oferece apoio direto à agricultura

familiar, promovendo a geração de renda para essas famílias e fortalecendo o desenvolvimento rural como um todo. Desde sua implementação inovadora, em 2003, o PAA tem sido uma referência em políticas públicas, tendo impactos positivos em diversas dimensões, incluindo econômica, social, ambiental, cultural e política, conforme destacado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (BRASIL/MDS, 2013; Centro de Excelência contra a Fome, 2015).

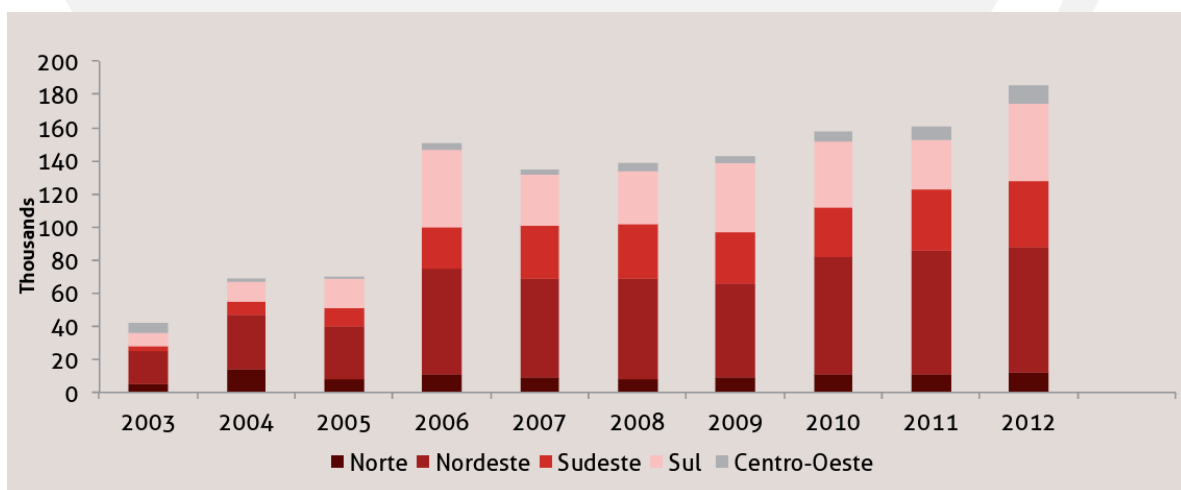
Em 2013, o MDS apresentou dados sobre a evolução da execução financeira do PAA por região (Gráfico 4) e a participação dos agricultores de cada região (Gráfico 5), destacando o impacto do investimento orçamentário nas diferentes regiões do país.

Gráfico 4 - Programa de Aquisição de Alimentos: evolução da execução financeira, por região geográfica, em milhões de reais (2003-2012)



Fonte: Brasil/MDS, 2013, p.18.

Gráfico 5 - Programa de Aquisição de Alimentos: participação dos agricultores, por região geográfica, em milhares de pessoas (2003-2012)



Fonte: Brasil/MDS, 2013, p.18.

Sobre a evolução da execução financeira do PAA por região, vemos que a região Norte teve orçamento abaixo de R\$ 100 milhões, ao longo de todo o período, sugerindo a necessidade de mais investimentos. O Centro-Oeste teve um grande aumento, de cerca de R\$ 150 milhões em 2003 para aproximadamente R\$ 810 milhões em 2012. O Sudeste também teve crescimento constante (BRASIL/MDS, 2013).

Os impactos positivos do PAA nos 10 anos de programa (2003-2012) incluíam: (i) fortalecimento da agricultura familiar: ampliação de oportunidades de mercado para pequenos produtores; (ii) geração de renda: venda direta de alimentos produzidos pela agricultura familiar ao governo; (iii) melhoria da segurança alimentar e nutricional: acesso a alimentos de qualidade e diversificados; (iv) inovação em políticas públicas: compra direta de alimentos da agricultura familiar por meio de dispensa de licitação; (v) desenvolvimento local: fomento à cooperação entre diferentes atores e estímulo à economia das regiões beneficiadas (BRASIL/MDS, 2013).

Porém, apesar dos aspectos positivos, Perin et al (2021) ressaltam diversos desafios enfrentados pelo PAA ao longo dos anos, entre eles: (i) dificuldade de acesso e operação para os beneficiários fornecedores, devido à falta de informação sobre os procedimentos do programa e burocracia excessiva; (ii) necessidade de melhorar o planejamento e organização por parte dos agricultores ou organizações fornecedoras para atender às demandas do programa; (iii) ausência ou deficiência de assistência técnica para os produtores; (iv) falta de apoio do poder público local para a implementação do programa e pouco interesse em renovar ou ampliar suas iniciativas; (v) demora para que o pagamento chegue até o beneficiário fornecedor.

Ainda assim, avaliamos que o PAA tem sido crucial para o desenvolvimento regional e nacional. O programa fortalece a agricultura familiar e melhora a alimentação da população, promovendo qualidade de vida. Além disso, representa uma inovação nas políticas públicas ao permitir a compra direta de alimentos da agricultura familiar sem licitação, mostrando eficiência e adaptabilidade na gestão governamental. Ao integrar agricultores familiares às cadeias de abastecimento, o programa estimula a economia local e fortalece as relações entre produtores, consumidores e governos locais. Esses pontos tornam o PAA não apenas uma iniciativa de apoio à agricultura familiar, mas também instrumento estratégico para o desenvolvimento sustentável e inclusivo do país, que promove uma distribuição menos desigual dos benefícios econômicos e sociais gerados pela produção agropecuária.

PRONAF

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi instituído pela Resolução nº 2.191, de 24 de agosto de 1995. No entanto, foi somente com o Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, que o Pronaf se tornou um programa de governo sob a supervisão do então Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Conforme estabelecido pelo Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001, o Pronaf tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável do meio rural. Suas ações buscam aumentar a capacidade produtiva, gerar empregos e elevar a renda, visando à melhoria da qualidade de vida e ao exercício da cidadania dos agricultores familiares. O programa apoia tanto as atividades agrícolas quanto as não-agrícolas desenvolvidas por agricultores familiares em seus estabelecimentos ou em aglomerados rurais urbanos próximos, oferecendo linhas de crédito adequadas às necessidades desses agricultores (BRASIL/MDA, [7 abr.] 2024, [03 jul.] 2024). A execução do Pronaf é realizada por Bancos Públicos e Privados, o BNDES e Cooperativas de Crédito Rural.

A grande ascensão do Pronaf ocorreu a partir do primeiro governo Lula, em 2003, ocasião na qual foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário, focado no desenvolvimento da agricultura familiar. De Conti e Roitman (2011) mostram que, segundo dados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em 1996 havia menos de 500 mil contratos ativos. No entanto, a partir de 2003, o número de contratos aumentou para cerca de 1,2 milhões, atingindo um pico de 1,9 milhões entre 2005 e 2006. Apesar de uma queda para 1,4 milhões de contratos em 2006-2007, o número de contratos financiados durante o governo Lula foi quase três vezes maior em comparação com o governo anterior, ressaltam os autores.

De Conti e Roitman (2011) exibem dados sobre os valores do Pronaf financiados pelo BNDES entre 1995 e 2010. Entre 1995 e 1996, foram financiados R\$ 307 milhões. A partir de 2003, esse valor aumentou para R\$ 2,442 bilhões, continuando a crescer gradualmente até atingir R\$ 11,648 bilhões em 2008-2009. Este crescimento deveu-se, em parte, à Lei 10.186/2001, que permitiu que o programa recebesse recursos de outras instituições financeiras, além do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador).

Por sua vez, Araújo e Vieira Filho (2018) destacam o desempenho do crédito rural e a evolução do Pronaf ao longo dos anos. Desde a sua criação até 2002, o baixo desempenho do programa foi atribuído à dificuldade dos agricultores familiares em acessar o crédito rural, devido à falta de interesse dos bancos em financiar a população de baixa renda. O levantamento feito pelos autores também destacou que os recursos

destinados ao programa diminuíram de R\$ 24,7 bilhões em 2013 para R\$ 22,2 bilhões em 2016. Acredita-se que essa redução na disponibilidade de recursos foi consequência da diminuição dos gastos públicos do governo federal com programas e políticas públicas após a crise econômica brasileira. O mesmo estudo também disponibilizou o número de contratos no ano de 2016, por região, conforme mostram os Mapas 9 e 10.

Mapa 9 – Pronaf: contratos por região (2016)



Legenda

Quantidade de contratos

0 - 80.000	
81.000 - 158.000	
380.000 - 705.000	
706.000 - 871.000	

Base cartográfica: IBGE, 2024.
Datum: SIRGAS 2000.

Fonte de dados: Araújo e Vieira Filho, 2018.
Elaboração: Marianna Inácio da Silva.

Mapa 10 – Pronaf: valores médios dos contratos, por região (2016)



Legenda

Valores médios por contrato

R\$ 0,00 - R\$ 13.000,00	
R\$ 13.500,00 - R\$ 80.000,00	
R\$ 85.000,00 - R\$ 113.000,00	
R\$ 14.000,00 - R\$ 225.000,00	

Base cartográfica: IBGE, 2024.
Datum: SIRGAS 2000.

Fonte de dados: Araújo e Vieira Filho, 2018.
Elaboração: Marianna Inácio da Silva.

De acordo com os dados do Mapa 9, podemos notar que a Região Nordeste é a que teve mais contratos de crédito do programa. No entanto, conforme notamos no Mapa 10, o Nordeste foi a região que recebeu a menor quantia de dinheiro em comparação com as outras regiões. Infelizmente, o estudo não divulgou o motivo pelo qual a região recebeu menos recursos em relação às demais.

Também é possível observar essa distribuição na Tabela 3, que exibe os valores destinados ao crédito rural para cada região do Brasil entre 2013 e 2016, assim como os valores direcionados aos contratos do PRONAF nesse mesmo período.

Tabela 3 - Distribuição regional do Crédito Rural, valores destinados aos contratos do PRONAF e Quantidade de Contratos no Brasil (2013-2016)

Ano: 2013				
Região	Valor total contratado do Crédito Rural	Valor total gasto com os Contratos do PRONAF	Quantidade de contratos do PRONAF	Valor médio por contrato
Sul	R\$ 51.910.558.214,08	R\$ 10.151.355.905,18	621.176	R\$ 16.342,15
Sudeste	R\$ 39.451.995.949,46	R\$ 4.161.544.612,39	290.492	R\$ 14.322,97
Nordeste	R\$ 11.901.942.758,13	R\$ 2.957.515.881,45	923.874	R\$ 3.205,77
Norte	R\$ 5.864.112.547,62	R\$ 1.405.035.586,38	97.760	R\$ 14.375,57
Centro-Oeste	R\$ 30.256.290.771,98	R\$ 1.272.348.821,98	55.180	R\$ 23.019,21
Total	R\$ 139.384.900.241,27	R\$ 19.947.800.807,38	1.988.482	R\$ 71.265,67
Ano: 2014				
Região	Valor total contratado do Crédito Rural	Valor total gasto com os Contratos do PRONAF	Quantidade de contratos do PRONAF	Valor médio por contrato
Sul	R\$ 61.063.735.798,98	R\$ 12.268.966.009,66	554.654	R\$ 22.120,03
Sudeste	R\$ 44.877.118.488,04	R\$ 5.221.516.608,62	292.286	R\$ 17.864,40
Nordeste	R\$ 13.767.359.253,99	R\$ 3.414.570.789,49	806.770	R\$ 4.232,40
Norte	R\$ 8.246.655.509,04	R\$ 2.035.048.639,75	102.009	R\$ 19.949,70
Centro-Oeste	R\$ 36.472.952.095,35	R\$ 1.743.628.305,03	62.539	R\$ 27.880,66
Total	R\$ 164.427.821.145,40	R\$ 24.683.730.352,55	1.818.258	R\$ 92.047,19
Ano: 2015				
Região	Valor total contratado do Crédito Rural	Valor total gasto com os Contratos do PRONAF	Quantidade de contratos do PRONAF	Valor médio por contrato
Sul	R\$ 59.267.653.284,56	R\$ 11.224.018.071,77	475.133	R\$ 23.622,90
Sudeste	R\$ 41.117.693.182,97	R\$ 4.181.840.794,51	246.758	R\$ 16.947,13
Nordeste	R\$ 12.092.423.718,02	R\$ 3.051.223.839,33	848.776	R\$ 3.594,85
Norte	R\$ 7.229.012.644,58	R\$ 1.703.408.672,29	54.083	R\$ 31.496,19
Centro-Oeste	R\$ 34.440.348.076,58	R\$ 1.586.137.495,98	72.904	R\$ 21.756,52
Total	R\$ 154.147.130.906,71	R\$ 21.746.628.873,88	1.697.654	R\$ 97.417,59
Ano: 2016				
Região	Valor total contratado do Crédito Rural	Valor total gasto com os Contratos do PRONAF	Quantidade de contratos do PRONAF	Valor médio por contrato
Sul	R\$ 45.753.237.128,76	R\$ 9.797.954.726,86	375.404	R\$ 26.099,76
Sudeste	R\$ 32.370.344.072,03	R\$ 2.823.470.984,55	149.498	R\$ 18.886,35
Nordeste	R\$ 7.471.215.828,73	R\$ 1.823.739.058,01	520.378	R\$ 3.504,64
Norte	R\$ 4.468.398.280,13	R\$ 1.206.575.670,33	33.671	R\$ 35.834,27
Centro-Oeste	R\$ 26.223.326.387,99	R\$ 969.659.189,52	34.564	R\$ 28.054,02
Total	R\$ 116.286.521.697,64	R\$ 16.621.399.629,27	1.113.515	R\$ 112.379,04

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados obtidos na Matriz de Dados do Crédito Rural do Banco Central do Brasil. Dados extraídos em: 06 ago. 2024.

Em 2013, já se percebe que a região Nordeste possuía o maior número de contratos, conforme apontado anteriormente por Araújo e Vieira Filho (2018) para a mesma região em 2016. O valor médio por contrato também já era relativamente baixo, uma tendência que se manteve ao longo dos anos analisados. Além disso, desde 2013,

as regiões Sul e Sudeste concentraram tanto o crédito rural quanto os contratos do PRONAF, provavelmente devido sua intensa produtividade agrícola. Em reportagem de 2023 do site Agro Estadão sobre os 10 maiores estados produtores do Brasil, 5 pertenciam às regiões Sul e Sudeste, e 3 à região Centro-Oeste, com o estado de Mato Grosso ocupando o primeiro lugar no ranking. Isso sugere que, no Centro-Oeste, o número de contratos pode ser menor devido à predominância de grandes propriedades rurais, em contraste com o Nordeste, onde predomina a agricultura familiar.

Também é possível observar que o valor destinado ao PRONAF em relação ao total disponibilizado para o crédito rural é significativo, já que esse programa é essencial para o desenvolvimento rural. Por exemplo, em 2013, 14,31% dos recursos do crédito rural foram destinados ao PRONAF. O maior percentual foi em 2014, com 15,02%, enquanto o menor foi em 2015, com 14,11%. Além disso, nota-se uma divergência entre os valores divulgados por Araújo e Vieira Filho (2018) e pelo Banco Central do Brasil, tanto no que se refere à quantidade de contratos quanto aos valores médios por contrato. Os valores médios por contrato apresentados pelos autores são superiores aos disponíveis no site do Banco Central do Brasil, e o mesmo ocorre com o número de contratos relativos ao PRONAF.

De acordo com o IICA (2014), o Nordeste é a região com o maior número de agricultores familiares no Brasil, cerca de 2,2 milhões, ou 45,8% do total. Essa grande concentração de pequenos agricultores pode explicar o elevado número de contratos do PRONAF na região. No entanto, esses contratos tendem a ter valores relativamente baixos, devido a grande quantidade de contratos na região.

Sendo assim, conforme destacado por Monteiro e Lemos (2019), a região Centro-Oeste tem recebido mais recursos devido ao crescimento, nos últimos anos, da produção de soja, algodão herbáceo e milho. Esse avanço resultou em uma isenção dos agricultores familiares nesse tipo de cultivo, incentivados pelo crédito do Pronaf. Os autores também apontam que a menor alocação de recursos para a Região Nordeste se deve à carência generalizada de assistência técnica e extensão rural em todos os estados da região, isso resulta em desinformação entre os agricultores familiares sobre o programa, que quando têm acesso a ele, muitas vezes não recebem a assistência técnica adequada. Ademais, a menor disponibilidade de recursos pode ser atribuída à instabilidade climática e à falta de incentivo para tecnologias que auxiliem a produção rural no semiárido.

Tabela 4 – Pronaf: orçamento (2014-2016)

Ano	Orçamento (em milhões)	Despesas executadas (em milhões)	Proporção aproximada das despesas executadas em relação ao orçamento (em %)
2014	R\$ 350,00	R\$ 156,29	45 %
2015	R\$ 160,00	R\$ 100,13	63 %
2016	R\$ 203,00	R\$ 65,54	32 %

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados obtidos no Portal da Transparência. Dados extraídos em: 16/07/2024.

Cabe destacar que, em 2015, a então presidente Dilma Rousseff anunciou que o Plano Safra 2015/2016 destinaria 20% a mais de recursos para a agricultura familiar em comparação ao ano anterior (Lourenço, 2015). No Plano Safra de 2014/2015, o valor destinado foi de R\$ 24 bilhões (Campos, 2016). O Plano Safra é um programa do Governo Federal destinado a apoiar o setor agropecuário, oferecendo linhas de crédito, incentivos e políticas agrícolas para produtores rurais, sejam eles de pequeno, médio ou grande porte (BRASIL/MAPA, 2023).

Ainda em 2015, o Banco do Brasil, principal banco do programa, anunciou que estimava aplicar R\$ 17,7 bilhões no Plano Safra para o período 2015/2016, especificamente para o PRONAF. Em 2016, o Banco estimou aplicar R\$ 14,6 bilhões.

Porém, mais uma vez, os dados apresentados no Portal da Transparência divergem dos valores divulgados nas notícias mencionadas. Além disso, constatamos que Araújo e Vieira Filho (2018) pontuam que foram destinados R\$ 22,2 bilhões ao programa em 2016. Ou seja, há muitas inconsistências nas informações, mesmo entre publicações de órgãos oficiais e outras pesquisas, o que torna difícil avaliar a efetividade do programa em relação ao orçamento e aos gastos do governo.

Infelizmente não foi possível analisar com maior profundidade a efetividade do PRONAF no período 2003 a 2016. No entanto, uma notícia do Instituto Fome Zero (2023) destacou problemas recentes, como a redução no número de contratos, o aumento do valor médio dos contratos e a concentração de crédito em diferentes regiões e agricultores. Além disso, uma reportagem do canal AgroMais (2024) mostrou que a grande burocracia impede o acesso ao crédito, com apenas 15% dos agricultores no Brasil conseguindo acessar o crédito rural, evidenciando as dificuldades enfrentadas pelos pequenos produtores.

Apesar dos problemas, o PRONAF teve pontos positivos. Como a primeira política pública específica para a agricultura familiar, facilitou o acesso ao crédito para pequenos agricultores e desempenhou um papel crucial no desenvolvimento

socioeconômico da população rural, melhorando a capacidade produtiva, gerando empregos e aumentando a renda familiar (BRASIL/SRI, 2015).

Com base no que foi analisado, é possível observar uma distribuição desigual dos recursos do programa entre as regiões do Brasil. A região Nordeste é a mais prejudicada por essa diferença, apesar de ter o maior número de agricultores familiares. A concentração de recursos destinados para as regiões mais ricas contribui para a desigualdade regional e socioeconômica no país. A diminuição dos recursos ao longo dos últimos anos e a burocracia também têm efeitos negativos no programa. Sendo assim, o ordenamento territorial é essencial para que os recursos sejam distribuídos de forma mais equitativa, possibilitando que haja desenvolvimento socioeconômico em todas as regiões de acordo com suas necessidades específicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar algumas políticas públicas relacionadas à conformação de uma rede urbana policêntrica e ao desenvolvimento rural, de maneira a avaliar se elas foram capazes de contribuir com o (re)ordenamento do território e a superação das desigualdades regionais, haja vista a ausência de uma política de ordenamento do território explícita. Assim, optamos por focar em programas do governo federal implementados no período de 2003 a 2016, recorte temporal adotado em virtude da emergência de políticas de caráter estratégico e de médio e longo prazos e por sucessivos governos com unidade programática, requisitos essenciais ao ordenamento do território.

A partir do levantamento bibliográfico e documental foram identificados impactos positivos e negativos em todos os programas analisados. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), por exemplo, contribuiu significativamente para a ampliação de cursos profissionais e tecnológicos nas áreas interioranas para uma grande parte da população que antes não tinha acesso a esse nível de ensino. Além disso, o programa ofereceu bolsas-formação, ajudando estudantes de baixa renda a permanecer nos cursos. No entanto, o Pronatec enfrentou desafios, como a redução das matrículas e dos investimentos ao longo dos anos, conforme analisado anteriormente.

O Programa Mais Médicos (PMM) também teve impacto positivo, expandindo o número de médicos no Brasil com atuação na Atenção Básica, especialmente em áreas interioranas das regiões Norte e Nordeste, onde havia grande carência desses

profissionais. Apesar de seu sucesso, o PMM enfrentou problemas, persistindo os desafios na distribuição geográfica de médicos, no sentido da desconcentração da oferta de serviços médicos das capitais para o interior, no sistema de informação de Atenção Básica, entre outros, como já foi citado anteriormente.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) têm sido fundamentais para o desenvolvimento sustentável da produção rural. Porém, durante a análise dos programas, observamos uma enorme desigualdade na distribuição de recursos e investimentos entre as regiões do Brasil. As regiões Norte e Nordeste foram as mais afetadas, sendo que o Nordeste, embora possuísse a maior concentração de agricultores familiares, teve menos investimentos. Em contraste, houve uma forte concentração de recursos e investimentos nas regiões, Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país, aumentando a desigualdade socioeconômica, beneficiando as regiões mais desenvolvidas e prejudicando o desenvolvimento das regiões menos favorecidas.

Em conclusão, embora todos os programas analisados sejam essenciais para o ordenamento territorial - fundamental para o desenvolvimento urbano e rural com redução das desigualdades -, há déficits significativos na análise sobre a eficácia de cada programa, devido a inconsistências nos dados oficiais, principalmente sobre questões orçamentárias. Reiteramos que a ausência de dados consistentes e acessíveis dificulta a avaliação precisa da eficácia dos programas, nos permitindo apenas identificar indícios e tendências mais gerais sobre suas implicações ao desenvolvimento territorial e regional no Brasil, como a demanda por mais investimentos para que os programas governamentais em análise possam promover efetivamente o desenvolvimento em suas diversas nuances e escalas geográficas.

REFERÊNCIAS

AGRO ESTADÃO. **Agronegócio**: veja os 10 principais Estados produtores do Brasil. São Paulo, 5 jun. 2023. Disponível em: <https://agro.estadao.com.br/summit-agro/agronegocio-veja-os-10-principais-estados-produtores-do-brasil>. Acesso em: 14 ago. 2024.

AGROMAIS. **Agricultura Familiar**: acesso ao crédito esbarra na burocracia. YouTube. Publicado em: 9 jul. 2024. Duração: 4 min 41s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VXUwonLJ81U>. Acesso em: 29 jul. 2024.

ARAÚJO, J. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Análise dos impactos do PRONAF na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. (Texto de Discussão 2412) Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=34221&Itemid=443. Acesso em: 15 jul. 2024

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 2.191, de 24 de agosto de 1995.** Crédito Rural - Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília, 24 ago. 1995. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2191_v3_L.pdf. Acesso em: 11 jul. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Matriz de dados do Crédito Rural:** crédito concedido. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 6 ago. 2024.

BANCO DO BRASIL. **BB disponibiliza R\$ 101 bilhões para a safra 2016/17.** Publicado em: 01 jul. 2015. Disponível em: [https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/imprensa/n/52744/BB%20disponibiliza%20R\\$%20101%20bilh%C3%B5es%20para%20a%20safra%202016/17#/. Acesso em: 19 jul. 2024.](https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/imprensa/n/52744/BB%20disponibiliza%20R$%20101%20bilh%C3%B5es%20para%20a%20safra%202016/17#/)

BANCO DO BRASIL. **BB disponibiliza R\$ 110,5 bilhões para a safra 2015/16.** Publicado em: 07 jul. 2016. Disponível em: [https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/imprensa/n/44994/BB%20disponibiliza%20R\\$%20110,5%20bilh%C3%B5es%20para%20a%20safra%202015/16#/. Acesso em: 19 jul. 2024.](https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/imprensa/n/44994/BB%20disponibiliza%20R$%20110,5%20bilh%C3%B5es%20para%20a%20safra%202015/16#/)

BBC NEWS BRASIL. **Cuba diz que Brasil não substituiu 8.332 vagas de médicos cubanos no Mais Médicos.** Publicado em: 23 nov. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46243372>. Acesso em: 27 de maio de 2024.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Pronaf.** Publicado em: [s.d.]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.** Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Brasília, 28 jun. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Brasília, 30 out. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3991.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023.** Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Brasília, 28 nov. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11802.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Planalto 20 dez., 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 3 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.** Cria o Programa de Aquisição de Alimentos, através do artigo 19. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm. Acesso em: 10 de jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Brasília, 26 out. DF: Planalto, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm. Acesso em: 3 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.** Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Brasília, 22 out. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12871.htm. Acesso em: 6 mai. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Financiamento de operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.** Ano 2014. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-acoess/acao/OA81-financiamento-de-operacoes-no-ambito-do-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar--pronaf--lei-n-----de-----?ano=2014>. Acesso em: 16 jul. 2024

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Financiamento de operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.** Ano 2015. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-acoess/acao/OA81-financiamento-de-operacoes-no-ambito-do-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar--pronaf--lei-n-----de-----?ano=2015>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Financiamento de operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.** Ano 2016. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-acoess/acao/OA81-financiamento-de-operacoes-no-ambito-do-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar--pronaf--lei-n-----de-----?ano=2016> Acesso em: 16 jul. 2024

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Programa Mais Médicos** - Ano 2014. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-de-governo/35-mais-medicos?ano=2014>. Acesso em: 10 de mai. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Programa Mais Médicos** - Ano 2015. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-de-governo/35-mais-medicos?ano=2015>. Acesso em: 10 de mai. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Programa Mais Médicos** - Ano 2016. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-de-governo/35-mais-medicos?ano=2016>. Acesso em: 10 de mai. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **PRONATEC**. Publicado em: [s.d.]. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-de-governo/14-pronatec?ano=2018>. Acesso em: 5 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA. **Plano Safra 2023/2024 incentiva sustentabilidade e conta com 13 programas para custeio, comercialização e investimentos**. Publicado em: 14 jul. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/plano-safra-2023-2024-incentiva-sustentabilidade-e-conta-com-13-programas-para-custeio-comercializacao-e-investimentos>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conheça as ações do MEC para a educação profissional e tecnológica**. Publicado em: 27 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/conheca-as-acoes-do-mec-para-a-educacao-profissional-e-tecnologica>. Acesso em: 2 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Profissional e Tecnológica: Série Histórica e Avanços Institucionais 2003-2016**. Brasília: Ministério da Educação, 2016. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=133961-relatorio-memorial-setec-2003-2016-1&category_slug=dezembro-2019-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 3 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação - MEC. **Portaria nº 817, de 13 de agosto de 2015**. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei no 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/20462540/do1-2017-02-13-portaria-no-817-de-13-de-agosto-de-2015--20462295. Acesso em: 3 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - (FNDE). **Pronatec - Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego**. Publicado em: 13 mar. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-suplementares/educacao-profissional-e-tecnologica/ps-pronatec>. Acesso em: 3 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **MEC retoma investimentos para melhorar educação**. Publicado em: 28 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/mec-retoma-investimentos-para-melhorar-educacao>. Acesso em: 2 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Seminário aborda qualificação profissional por meio do Pronatec**. Publicado em: 20 out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/seminario-aborda-qualificacao-profissional-por-meio-do-pronatec>. Acesso em: 2 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portal de Dados Abertos do Ministério da Educação**. Disponível em: <https://dadosabertos.mec.gov.br/pronatec>. Acesso em: 16 jul. 2025

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 719, de 17 de agosto de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes, propostas e moções aprovadas na 17ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília: BRASIL/MS/CNS, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude./pt-br/aceso-a-informacao/atos-normativos/resolucoes/2023/resolucao-no-719.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde - MS. **Mais Médicos**: para 85% da população atendida, a qualidade da assistência melhorou. Publicado em: [s.d.]a. Disponível em: <http://maismedicos.gov.br/noticias/88-mais-medicos-para-85-da-populacao-atendida-a-qualidade-da-assistencia-melhorou>. Acesso em: 22 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde - MS. **Programa Mais Médicos - dois anos**: mais saúde para os Brasileiros. 1. ed. Brasília: BRASIL/MS, 2015. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa_mais_medicos_dois_anos.pdf. Acesso em: 9 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde - MS. **Programa Mais Médicos**. Publicado em: [s.d.]b. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sgtes/mais-medicos>. Acesso em: 6 mai. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - MDA. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF**. Publicado em: 7 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf/o-que-e>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - MDA. **Pronaf: 10 linhas de financiamento tiveram redução, duas de custeio e oito de investimento**. Publicado em: 3 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/07/pronaf-10-linhas-de-financiamento-tiveram-reducao-duas-de-custeio-e-oito-de-investimento>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. **O que é a agricultura familiar?** Publicado em: [s.d.]. Disponível em: <https://sistemasweb.mda.gov.br/vitrine/o-que-e-a-agricultura-familiar>. Acesso em: 13 de jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **PRONATEC - Brasil Sem miséria**. Brasília: BRASIL/MDS, 2011. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/Cartilha%20Pronatec.pdf. Acesso em: 2 mai. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS. **PAA: 10 Anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: BRASIL/MDS, 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/paa-10-anos-de-aquisicao-de-alimentos/>. Acesso em: 05 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**. Volume III: Regiões de Referência. Brasília: BRASIL/MPOG, 2008. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/614/3/vol_III_Regioes.pdf. Acesso em: 30 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO. **Sistema de Informações Orçamentárias (SIOP)**. Painel do Orçamento Federal. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 5 abr. 2024.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais - SRI. **Em 20 anos, o Pronaf transformou a vida de mais de 2,6 milhões de famílias**. Publicado em: 31 ago. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2015/agosto/31-08-2015-em-20-anos-o-pronaf-transformou-a-vida-de-mais-de-2-6-milhoes-de-familias>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Levantamento no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**. Brasília: BRASIL/TCU, 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-no-programa-nacional-de-acesso-ao-ensino-tecnico-e-emprego-pronatec.htm>. Acesso em: 5 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Auditoria operacional no Projeto Mais Médicos para o Brasil**. Acórdão 360/2017 – Plenário. Brasília: BRASIL/TCU, 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1566414>. Acesso em: 20 abr. 2024.

CAMPOS, A. C. **Plano Safra destinará R\$ 202,88 bilhões para produtores rurais**. Brasília: Agência Brasil, 4 maio 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-05/plano-safra-destinara-r-20288-bilhoes-para-produtores-rurais>. Acesso em: 19 jul. 2024.

CENTRO DE EXCELENCIA CONTRA A FOME. **Modalidades de compras públicas de alimentos da agricultura familiar no Brasil**: série políticas sociais e de alimentação, 2. Brasília: Centro de Excelência contra a Fome, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/publicacoes/seguranca-alimentar-e-nutricional/modalidades-de-compras-publicas-de-alimentos-da-agricultura-familiar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

CONTI, B. M; ROITMAN, F. B. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 35, p. 131-168, jun. 2011.

GOMES, A. V. A. **O que podemos dizer sobre o Pronatec?** Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/29162/podemos_dizer_gomes.pdf?sequence=1. Acesso em: 3 abr. 2024.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do espaço rural brasileiro**: agricultura familiar. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlasrural/pdfs/11_00_Texto.pdf. Acesso em: 13 jun. 2024.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 jun. 2024.

INSTITUTO FOME ZERO. **Análise dos resultados do Pronaf no Plano Safra 2022/2023 e das medidas do novo Plano Safra 2023/2024**. Publicado em: 4 ago.

2023. Disponível em: <https://ifz.org.br/analise-do-resultados-do-pronaf-no-plano-safra-2022-2023-e-das-medidas-do-novo-plano-safra-2023-2024/>. Acesso em: 29 jul. 2024.

IICA. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Fortalecer os instrumentos de governança fundiária voltados à redução da pobreza rural, inclusão social e produtiva e desenvolvimento econômico e ambiental sustentável.** Publicado em: 15 maio 2014. Disponível em: <https://apps.iica.int/DashboardProyectos/programas/Detalle?CRON=4299&SCRON=0>. Acesso em: 9 mai. 2024.

LAPA, A. **Programa Mais Médicos:** contribuição para análise da oferta de ações e serviços de saúde. 2018. 79 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas em Saúde) - Escola Fiocruz de Governo, Brasília, 2018. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa_mais_medicos_contribuicao_a_analise_oferta_acoes_servicos_saude.pdf. Acesso em: 9 mai. 2024.

LOURENÇO, L. **Dilma:** Plano Safra da Agricultura Familiar terá 20% mais recursos que em 2014. Brasília: Agência Brasil, 19 jun. 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-06/dilma-plano-safra-da-agricultura-familiar-tera-20-mais-recursos-que-em-2014>. Acesso em: 19 jul. 2024.

MONTEIRO, A. P.; LEMOS, J. J. S. Desigualdades na distribuição dos recursos do Pronaf entre as regiões brasileiras. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 28, n. 1, p. 6-17, jan./mar. 2019.

MORAES, C. R. A. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL - MI. Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 1, 2005, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: BRASIL/MI, 2005, p. 1-79.

OPAS. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Folha informativa:** Programa Mais Médicos. Publicado em: [s.d.]. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/brasil/folha-informativa-programa-mais-medicos>. Acesso em: 06 de maio 2024.

PERIN, G. et al. **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** uma análise da sua trajetória de implementação. Brasília: IPEA, 2021. (Texto de Discussão 2691). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/items/46958010-e5f6-4838-9d84-298bc819474e>. Acesso em: 9 mai. 2024.

SILVA, S. A. **A questão regional no âmbito das políticas públicas federais.** 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-12122019-185117/pt-br.php>. Acesso em: 25 jul. 2025.

SILVA, S. A.; BORGES, L. R. M. As políticas de ordenamento territorial e de planejamento regional no Brasil nos anos 1990 e 2000: um breve estudo sobre os Enids, a PNDR, o PAC e os Territórios da Cidadania. Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (Congeo), I, 2014, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 1354-1367. Disponível em: <http://www.editoraleta1.com/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p1354-1367.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.