CSR | CIÊNCIAS SOCIAIS EM REVISTA

Estruturas elementares das políticas públicas para agricultura familiar brasileira: estudo de caso em assentamento rural

Elementary Structures of public policy for Brazilian family farming: case study in rural settlement

Estructuras elementales de políticas públicas para la agricultura familiar brasileña: un estudio de caso en un asentamiento rural

Diogo Marques TAFURI
diogotafuri@gmail.com
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Joelson Gonçalves de CARVALHO
joelson@ufscar.br
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Victor Marchesin CÔRREA
victormarchesincorrea@gmail.com
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Na década de 1990, em decorrência da pressão política exercida pelos movimentos sociais atuantes no meio rural, o estado brasileiro passou a formular e executar políticas públicas com objetivo de atender os camponeses marginalizados pelo processo de modernização conservadora da agricultura nacional. Destarte, propomos neste artigo apresentar e analisar as estruturas elementares das políticas federais voltadas para agricultura familiar, na interface que estabelece com as condições atuais de acesso de camponeses estabelecidos no Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Barra, região centro-leste do estado de São Paulo. Com base na apreciação de dados empíricos, através de metodologia de análise de políticas públicas, foi possível constatar a insuficiência e descontinuidade dos repasses financeiros realizados aos programas públicos federais voltados à agricultura familiar, o baixo grau de articulação com outras políticas relacionadas e a existência de contingências de implementação relacionadas ao seu alto grau de descentralização e à existência de níveis distintos e distantes de decisão.

Palavras-chave: Políticas públicas; Agricultura familiar; Assentamentos rurais.

DOI: https://doi.org/10.34024/csr.2025.61.3.17317

In the 1990s, in response to political pressure from social movements in rural areas, the Brazilian government began formulating and implementing public policies to address the challenges faced by peasants marginalized by the conservative modernization of national agriculture. This article aims to present and analyze the fundamental structures of federal policies focused on family farming, examining how they interact with the current access conditions of peasants established in the Barra Sustainable Development Project, in the central-eastern region of the State of São Paulo. Through an examination of empirical data using a public policy analyzes approach, it became evident that there is a lack of adequacy and continuity in the financial support provided to federal programs for family farming. Moreover, there is a limited coordination with other related policies, and the implementation faces contingencies due to its highly decentralized nature and the presence of distinct decision-making levels that are often distant.

Keywords: Public policy; Family farming; Rural settlements.

En la década de 1990, debido a la presión política de los movimientos sociales activos en las zonas rurales, el Estado brasileño comenzó a formular e implementar políticas públicas dirigidas a los campesinos marginados por la modernización conservadora de la agricultura nacional. Por lo tanto, este artículo presenta y analiza las estructuras básicas de las políticas federales dirigidas a la agricultura familiar, en relación con las condiciones actuales de acceso de los campesinos establecidos en el Proyecto de Desarrollo Sostenible de Barra, en la región centro-este del estado de São Paulo. Con base en datos empíricos y una metodología de análisis de políticas públicas, identificamos transferencias financieras insuficientes y discontinuas a los programas públicos federales dirigidos a la agricultura familiar, el bajo grado de coordinación con otras políticas relacionadas y la existencia de contingencias en la implementación relacionadas con su alto grado de descentralización y la existencia de niveles de toma de decisiones distintos y distantes.

Palabras clave: Políticas públicas; Agricultura familiar; Asentamientos rurales

1. Introdução

Tomados enquanto elemento constitutivo da ruralidade brasileira atual, os assentamentos rurais se configuram como fenômeno persistente cuja manifestação permite, dentro da análise de um horizonte temporal razoável, a problematização do modus operandi desta política de cessão de terras, considerando a importância dos espaços sociais de vida e reprodução da agricultura familiar para a construção da cidadania no campo (Moreira, 2009). Entretanto, as limitações históricas enfrentadas pelos assentamentos no tocante às possibilidades de sustentação de sua

produção agrícola, como também da qualidade de vida cotidiana das famílias assentadas, subsidiaram o debate e fortaleceram o dissenso acerca de seu papel para o desenvolvimento agrário nacional.

No decorrer da década de 1990, especialmente em decorrência da pressão política ensejada por movimentos sociais atuantes no meio rural, o estado brasileiro passou a formular e executar políticas públicas (PP) com objetivo de atender, especialmente, camponeses marginalizados pelo processo de modernização conservadora da agricultura nacional (De Lorenzo *et al.,* 2022). Em tal contexto, a categoria "Agricultura Familiar" (AF) foi concebida enquanto referência descritiva e analítica, "[...] capaz de abranger todas estas formas de agricultura, baseadas na associação entre trabalho, família e produção, bem como aquelas fundamentadas nos laços comunitários de natureza étnica" (Wanderley, 2017, p. 69).

Dentre as principais políticas de fomento à agricultura familiar (AF) criadas no período apontado, destaca-se a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), considerado um marco fundamental no reconhecimento formal e político da condição de agricultor de um amplo e heterogêneo conjunto de viventes no meio rural (Schneider; Mattei; Cazella, 2021). Nos anos 2000, as políticas públicas voltadas à agricultura familiar se ampliaram, com destaque para a implantação dos programas de compras públicas e a criação de mercados institucionais, notoriamente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Concomitantemente, se expande e solidifica um campo de pesquisas acadêmicas voltadas à compreensão de tais políticas públicas a partir de múltiplas dimensões (segurança alimentar, crédito, relações de gênero, educação do campo, entre outras), por meio de abordagens que privilegiaram sua efetividade no que tange à capacidade de garantir "[...] o prosseguimento e a sobrevivência das formas diversas de agricultura familiar no país, frente ao desenvolvimento recente e avassalador do agronegócio e suas consequências territoriais" (De Lorenzo *et al.*, 2022, p. 72).

No entanto, conforme pontua Grisa (2018), "[...] desde o segundo mandato da Presidente Dilma e, de forma mais clara, desde o seu *impeachment* e início do Governo Temer, outro referencial global foi ganhando força na política brasileira, o qual remonta elementos do neoliberalismo" (p. 46). Afirmam Leite e colegas (2023) que tanto a dissolução dos espaços participativos na administração pública como a ascensão de novos mediadores às instâncias decisórias do Estado, decorridas das mudanças político-institucionais ocorridas no período, alteraram substancialmente a correlação de forças entre os atores na condução das políticas para a AF e de desenvolvimento rural. Deste modo, temos que a redução significativa da capacidade de reivindicação dos grupos sociais campesinos e a imposição política de paradigmas "eminentemente setoriais e produtivistas para o rural brasileiro" (Grisa, 2018, p. 45) favoreceram a consolidação, no interior do Estado e fora dele, de discursos e práticas a favor da austeridade e do ajuste fiscal, abrindo caminho para o esvaziamento sistemático das políticas de fortalecimento da AF e impondo obstáculos e desafios à reprodução social camponesa nos territórios.

Considerando o processo recente de desmonte dos programas e ações de apoio à agricultura familiar, propomos

neste trabalho[1] apresentar e analisar as estruturas elementares de tais políticas setoriais, na interface que estabelece com as condições de acesso de camponeses estabelecidos no Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) da Barra, assentamento localizado no município de Ribeirão Preto/SP, região centro-leste do estado de São Paulo. Por um lado, assumimos como pressuposto epistemológico que a origem social diferenciada dos agricultores assentados deve ser apreciada dentro da heterogeneidade estrutural da produção agrícola familiar, ensejando análises empíricas consistentes que permitam revelar complexidades e nuances do desmonte de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. Por outro lado, a região pesquisada tem levantado o interesse de pesquisadores da questão agrária nacional e regional por se tratar de um território em que o desenvolvimento do setor sucroenergético tem afetado diretamente o processo contemporâneo de recampenização e de reordenamento dos territórios ensejado pela presença dos assentamentos rurais (Carvalho, 2011; Ferrante; Barone; Duval, 2012).

2. Metodologia

Metodologicamente, mobilizamos um referencial teórico de análise de políticas públicas relacionado à literatura de *policy dismantling* (Bauer et al., 2012), nos munindo das contribuições de Leite *et al*. (2023), Grisa (2018) e outros pesquisadores que vêm se debruçando sobre a agenda de pesquisa atrelada ao desmonte das ações e programas de apoio à agricultura familiar. Ademais, utilizamos como ferramenta conceitual a abordagem de análise de políticas públicas proposta por Di Giovanni (2009), autor que elaborou um modelo teórico pautado pela apreensão dos elementos primários que compõem as relações estruturadas e recorrentes que constituem as políticas públicas[2], os quais definiriam para ele suas quatro estruturas elementares, a saber: 1. Estrutura formal: constituída pelas relações indissociáveis entre um conjunto determinado de teorias, práticas e resultados esperados; 2. Estrutura material: refere-se aos aspectos econômicos das políticas, envolvendo elementos como volume, as condições e as regras de financiamento, suportes externos e custos; 3. Estrutura substantiva: composta pelos atores que participam da formulação, da implementação e dos resultados das políticas públicas, a partir de interesses específicos e de um conjunto normativo de regras definidas; 4. Estrutura simbólica: composta pelos valores, saberes e linguagens específicos que expressam modos particulares de manifestação da

[1] O presente artigo é um dos resultados obtidos pelo desenvolvimento da pesquisa: "Nas franjas do progresso: efeitos socioambientais da produção canavieira nos estados de Alagoas e São Paulo", vigente entre fevereiro de 2021 e abril de 2023, a partir de articulação institucional entre UFSCar e UFAL e financiamento Fapesp/Fapeal.

[2] "Penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal" (Di Giovanni, 2009, p. 02).

cultura, interferindo nas possibilidades e modos de execução das políticas públicas. Ainda de acordo com o autor:

> *[...] a proposta de análise assume que se trata de relações estruturadas e recorrentes. Assume, também, que é possível apreender os elementos primários que compõem tais relações - a partir de certos pontos de observação eleitos pelo investigador - verificando o grau de organicidade, coerência e consistência que se estabelece entre eles. Em outras palavras, é possível captar, a partir de "olhares" diversos e angulações sucessivas, configurações recorrentes em todas as políticas públicas (Di Giovanni, 2009, p. 03).*

Em termos empíricos, o estudo situou seu foco de investigação na realidade social de camponeses assentados no PDS da Barra, localizado no município de Ribeirão Preto/SP e instituído pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em São Paulo (Incra) por meio da Portaria n.º 21, de 20 de junho de 2007. Os dados primários utilizados nas análises apresentadas a seguir foram levantados pela pesquisa de campo empreendida ao longo o ano de 2022[3], por meio da realização de 13 entrevistas semiestruturadas com camponeses(as) assentados(as), como também representantes de movimentos sociais de luta pela terra e gestores de políticas públicas de desenvolvimento rural ali atuantes, de modo a possibilitar o confronto de perspectivas múltiplas propostas pelos sujeitos sociais e evidenciar as variadas dimensões da totalidade do fenômeno.

3. O assentamento rural PDS da Barra

O PDS da Barra tem capacidade para abrigar 474 famílias assentadas, com área total de 1.549,4 hectares (ha), parcelada principalmente entre as áreas destinadas aos 474 lotes individuais (829,3 ha), 16 lotes coletivos (24 ha), áreas comunitárias (4,1 ha) e reserva legal (688,5 ha). O tamanho médio individual dos lotes familiares é de 1,7 ha. O processo de constituição do PDS esteve relacionado a uma série de infrações ambientais praticadas pelos então proprietários da Fazenda da Barra, em função das plantações de cana-de-açúcar e soja realizadas em áreas de vegetação original e reserva legal, entre outras ilegalidades cometidas. O assentamento rural foi constituído pelo Incra no ano de 2007, após um longo processo de litígio jurídico e luta pelas terras da fazenda, realizada a partir da atuação política do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra no centro leste paulista, o qual desde 2003 organizou uma série de manifestações públicas com objetivo de pautar a defesa do meio ambiente e da reforma agrária na região (Alves, 2024).

O assentamento possui diversas entidades atuantes em sua organização social, a fim de contribuir com os processos

[3] O presente artigo é um dos resultados obtidos pelo desenvolvimento da pesquisa "Nas franjas do progresso: efeitos socioambientais da produção canavieira nos estados de Alagoas e São Paulo", vigente entre fevereiro de 2021 e abril de 2023. Este projeto foi uma articulação institucional entre a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), com financiamento concedido pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (Fapeal).

de produção e comercialização agrícola, com destaque para a Cooperativa Orgânica Agroflorestal Comuna da Terra (2017), a Associação Vida Orgânica (2020) e a Associação dos Moradores do Assentamento Mario Lago (2016). Desde 2013, o assentamento também possui entidade constituída exclusivamente por mulheres, denominada Cooperativa Agroecológica Mãos da Terra (Comater). Em relação às condições de acesso às políticas públicas de saúde e educação, o PDS possui uma Unidade de Saúde de Apoio localizada no próprio assentamento, além de contar com atendimentos domiciliares de profissionais da saúde da família. Entretanto, não dispõe de escola formal em seu território, tendo seus moradores que recorrer aos serviços educacionais oferecidos no meio urbano de Ribeirão Preto (Carvalho, 2011).

Justifica-se a escolha deste assentamento federal para o estudo de caso empreendido por sua relevância ímpar no cenário da reforma agrária brasileira, ao se configurar como a primeira desapropriação obtida a partir do não cumprimento da função social da propriedade rural em relação à preservação do meio ambiente. Ademais, a região de pertencimento do assentamento tem levantado o interesse de pesquisadores da questão agrária nacional e regional por se tratar de um território em que o desenvolvimento do setor sucroenergético tem afetado diretamente o processo contemporâneo de recampenização e de reordenamento dos territórios ensejado pela presença dos assentamentos rurais (Corrêa; Carvalho, 2024; Alves, 2024).

4. Discussão

4.1. Pronaf

Em sua **estrutura formal,** o Pronaf pode ser considerado um marco em relação à formulação e execução de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, contribuindo com seu arranjo normativo para forjar e consolidar esta categoria política a partir de uma base social ampla e heterogênea. Criado pelo decreto n.º 1.946/ 1996, o programa buscava, por meio do provimento de apoio técnico e financeiro, "[...] promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda" (Brasil, 1996, p. 01). De acordo com Schneider, Mattei e Cazella (2021), o manual operacional do Pronaf apresentava quatro linhas principais de atuação: 1) Crédito de custeio e investimento; 2) Financiamento de infraestrutura; 3) Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares; 4) Financiamento da pesquisa e extensão rural. De acordo com essas linhas, o programa se dividiu em 9 subprogramas distintos[4], visando diferentes necessidades da AF e da população rural – entre eles, uma linha específica voltada ao financiamento dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Segundo Pires (2013, p. 29):

> *A estrutura de financiamento do PRONAF foi elaborada com o objetivo de ofertar dois tipos*

[4] https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf

> *de créditos para os agricultores familiares: i) crédito para custeio; e ii) crédito para investimento. Estas modalidades de crédito criam as condições objetivas para o agricultor familiar se inserir no circuito da modernização da agricultura, através da aquisição de inputs modernos e provenientes dos setores industriais e urbanos da economia. Por tudo isto, o agricultor familiar, além de adquirir as inovações biológicas, mecânicas e físico-químicas necessárias para o incremento do produto agropecuário, recebeu também empréstimos na forma de crédito, para armazenamento e comercialização de suas mercadorias.*

Em relação aos critérios estabelecidos pelo governo federal para o acesso às ações do programa, afirma Pires (2013) que, "[...] até julho de 2006, não havia uma legislação que normatizasse e estabelecesse diretrizes para a formulação de uma política nacional para a agricultura familiar" (p. 21). A promulgação da Lei n.º 11.326/ 2006 finalmente estabeleceu os instrumentos orientadores de tal política pública, definindo a categoria dos agricultores familiares por meio da delimitação do tamanho da área da propriedade (menor que 4 módulos fiscais), da predominância da utilização de mão de obra familiar, e da definição de percentual mínimo da renda familiar originada por atividades econômicas realizadas no próprio estabelecimento (Brasil, 2006). Considerando tais critérios, os beneficiários do PNRA estavam incluídos no rol de agricultores atendidos pela Política Nacional de AF.

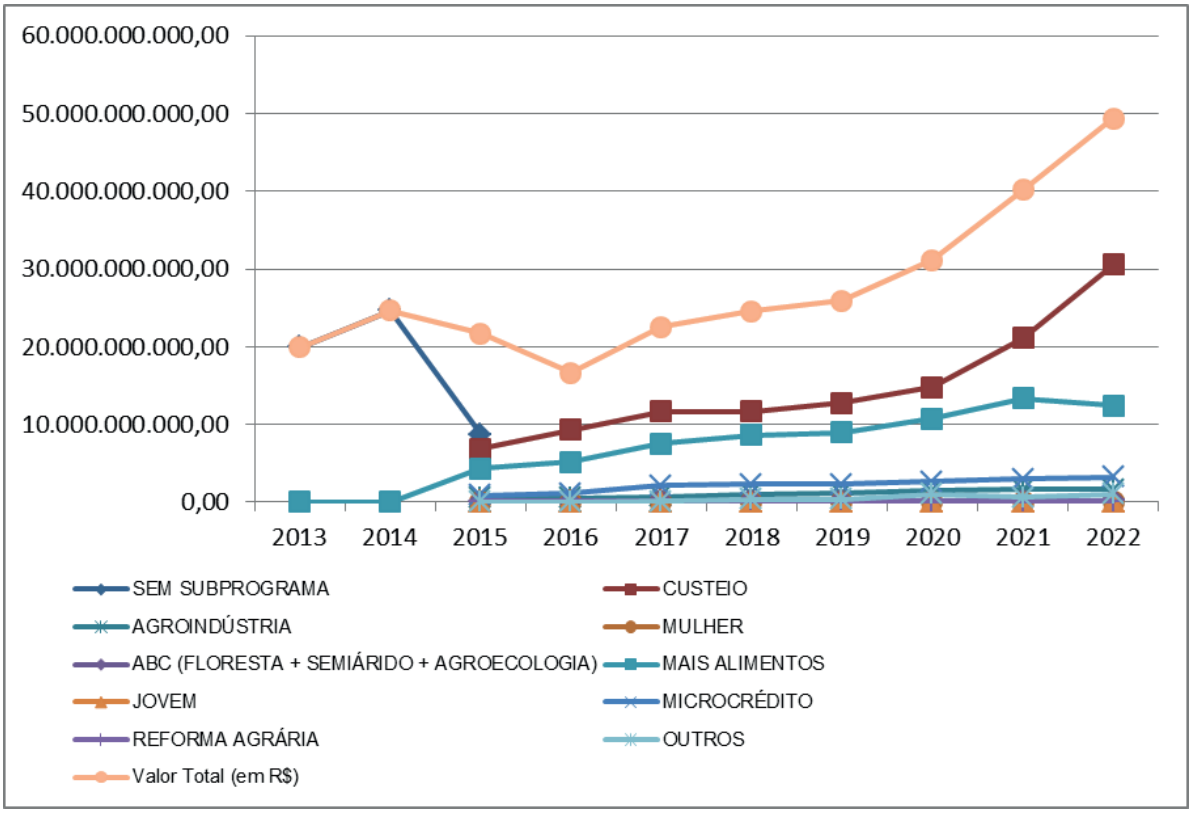
Ademais, aos agricultores assentados também eram oferecidos programas de crédito específicos, empreendidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Aqui, destacamos o Crédito Instalação, financiamento oferecido pela autarquia para a acomodação inicial das famílias nos assentamentos rurais, subdividido em nove modalidades: 1) Apoio Inicial; 2) Fomento; 3) Fomento Mulher; 4) Semiárido; 5) Florestal; 6) Recuperação Ambiental; 7) Cacau; 8) Habitacional; e 9) Reforma Habitacional.

Ao analisar a **estrutura material** de oferta de crédito de custeio e investimento do Pronaf entre os anos 2000 e 2010, Pires (2013) aponta uma tendência histórica do programa em concentrar os recursos financeiros destinados à execução de sua política de crédito aos grupos de agricultores familiares mais capitalizados, em detrimento do grupo majoritário de agricultores de menor renda, assim preterindo as populações assentadas, sabidamente mais empobrecidas. Os dados de execução do Pronaf correspondente ao período 2013-2022[5], indicam a continuidade de tal tendência histórica, dado que os valores operados nos programas destinados a tais grupos (Programa Reforma Agrária e Microcrédito grupo B) oscilaram de forma tímida e num patamar bem abaixo dos subprogramas voltados aos agricultores mais capitalizados, como se pode observar no gráfico abaixo.

Para além do baixo dispêndio relativo de recursos financeiros direcionados aos camponeses assentados, a desarticulação existente entre a execução da política de crédito agrícola e

[4] https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural

Gráfico 1. Valor total dos contratos Pronaf, por subprograma (2013-2022)



Fonte: Banco Central do Brasil (2023).

as demais políticas públicas destinadas ao programa de reforma agrária tendeu a tornar inócuo o usufruto do crédito rural por parte dos beneficiários que lograram êxito em acessá-lo. De acordo com as entrevistas realizadas com agricultores assentados, constatou-se nos assentamentos rurais a ausência aguda de suporte externo à política de crédito oferecida pelo Pronaf, tais como a política de crédito instalação e a política de assistência técnica rural, entre outras que compõem o ecossistema de políticas públicas atrelado ao PNRA[6]. Conforme aponta um dos agricultores do PDS da Barra, em Ribeirão Preto:

> *Aí que vem a questão da água pra produção, o Incra [...] a responsabilidade dele que era dar água pra produção [...] só que ele não fez nada disso, quem está fazendo são os assentados hoje, por conta própria. [...] Como vocês liberam crédito de 20 mil pra uma família que não tem água? Como que vai*

[6] Conforme afirma Di Giovanni (2009), "[...] não existe qualquer política pública que se esgote em si mesma, como uma totalidade fechada", sendo que "[...] os suportes materiais de uma *policy,* podem ser definidos no seu próprio interior, ou mesmo, externamente, em outras políticas correlatas" (p. 18).

> *produzir? Realmente é um crédito que foi liberado de qualquer jeito para as pessoas se endividarem [...]. Ainda que eu consegui usar acho que 80% bem usado, fiz uma caixa de 50 mil litros, furei o poço, comprei uma Tobata e usei um pouco pra muda, e um pouco eu usei de uma forma errada, que eu acho que todo mundo usou, que é pra arrumar a casa, porque é um crédito que não veio pra isso né, o Incra cobra muito isso, mas a gente fala pra eles, vocês começou [sic] a dar o dinheiro da casa pro pessoal, que na época era 7 mil, de 15 mil deu 7, aí não deu nem pra cobrir a casa, aí se você libera um dinheiro de 20 mil a pessoa vai fazer o quê, vai ficar com a casa descoberta? Tem que cobrir, né? (agricultor assentado, informação verbal concedida em 2022).*

Conforme indica a insuficiência e até mesmo ausência histórica de recursos destinados à instalação inicial dos agricultores assentados, a desestruturação material da política de reforma agrária direcionada aos assentamentos rurais implicou no redirecionamento (e na maioria dos casos, em inadimplência) do crédito produtivo obtido por meio do Pronaf para o provimento das condições de instalação não satisfeitas pelo Incra (de moradia e, sobretudo, água para consumo e irrigação). Zimmermann e colegas (2014) consideram que a privação do acesso à água é um elemento determinante para a reprodução social de grupos camponeses, ponderando sobre as condições de pobreza que marca a realidade rural brasileira[7]. No assentamento PDS da Barra, até o momento de realização da pesquisa, não haviam sido instalados poços e redes de distribuição suficientes para fornecimento regular e provisionamento integral de água para os agricultores assentados.

Ademais, no assentamento pesquisado, as políticas de incentivo à comercialização dos produtos da agricultura familiar, desempenhadas por órgãos executivos federais (Conab, Ministério da Educação), se revelaram como suporte imprescindível para que a política de crédito do Pronaf pudesse lograr êxito. Deste modo, a descontinuidade e intermitência da transferência de recursos financeiros dos programas de compras públicas no período analisado (notoriamente o PAA), dificultou igualmente a operacionalização dos programas de crédito nos assentamentos rurais, na medida em que retirou total ou parcialmente a garantia de escoamento da produção agrícola nos mercados institucionais, e com isso a possibilidade de geração de renda para os camponeses.

Em termos **substantivos**, é importante destacar que os atores ou grupos de atores relacionados à execução de determinada política pública buscam atingir com ela certos objetivos práticos, de natureza econômica, política e/ou de bem-estar, e para isso agem dentro de um espaço social institucionalizado e pautado por um conjunto de regras (leis, normas) que definem suas possibilidades de ação (Di Giovanni, 2009). Desta maneira, um dos aspectos passíveis de problematização quando discutimos o grau de efetividade das políticas públicas de fomento à agricultura familiar em assentamentos rurais refere-se ao

[7] Os assentados também reclamam da condição das estradas dentro do assentamento e do acesso à cidade, dificultado pela ausência de transporte municipal, que impõem obstáculos à comercialização da produção local, bem como à educação de jovens e crianças.

formato do arranjo institucional proposto para a articulação realizada entre União, estados e municípios, necessário ao cumprimento dos objetivos estabelecidos por determinada política e que, por sua vez, define os distintos níveis de decisão no bojo de sua execução.

De acordo com o que afirma Arretche (2001), a definição das estratégias de implementação de uma política pública está quase sempre baseada em informações incompletas e imperfeitas sobre a realidade social que se pretende agir, ou mesmo baseada em expectativa quanto à operacionalização de variáveis que não são diretamente controladas por quem formula o plano de ação. Assim, a autora propõe que as contingências de implementação são elementos inerentes a todo e qualquer projeto de intervenção por parte do Estado, sendo que sua manifestação é condicionada por três conjuntos principais de questões, relacionados a: 1) Problemas não previstos no momento da formulação, o que pode levar os implementadores a promover adaptações ao desenho original (imprevisibilidade e adaptação); 2) Existência de níveis distintos de decisão, postos em relação à cadeia estabelecida em dois ou mais níveis entre formuladores e executores; 3) Distanciamento entre formuladores e implementadores na execução efetiva das estratégias de ação definidas *a priori,* manifestado pela margem de autonomia dos agentes implementadores para determinarem a natureza e a qualidade dos bens e serviços oferecidos[8].

Do ponto de vista operacional, podemos afirmar que a execução do Pronaf é essencialmente descentralizada, visto que as operações de crédito rural contratadas pelos agricultores familiares são realizadas por bancos públicos, privados e cooperativas de crédito rural, além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). De modo geral, políticas com arranjos operacionais descentralizados tendem, cada qual a seu modo, ampliar a margem de autonomia das decisões dos implementadores, uma vez que a operacionalização das variáveis executivas não é controlada diretamente por quem formula e normatiza o plano de ação da política pública.

Assim, na prática, as decisões em relação ao financiamento de projetos produtivos no meio rural são tomadas por agentes de crédito de forma mais ou menos unilateral, a depender da abertura ao diálogo que tais agentes estão dispostos a promover com o conjunto dos agricultores familiares da região. No caso dos camponeses estabelecidos em assentamentos rurais, esta abertura é dificultada, entre outros motivos, pelo preconceito que tais pessoas ainda sofrem por terem adquirido terra por meio da luta política pela reforma agrária.

Simbolicamente, é possível entender o universo das políticas públicas como um universo que expressa modos particulares de manifestação da cultura (Di Giovanni, 2009), na medida em que as realidades sociais dos formuladores,

[8] Propõe a autora, por fim, que uma metodologia adequada para avaliação de programas ou projetos sociais deve considerar, primeiramente, "os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados" (Arretche, 2001, p. 49), mas, além disso, também deve investigar "as razões pelas quais a distância entre os objetivos e a metodologia de um programa – tal como previstos por seus formuladores – e sua implementação efetiva ocorre por decisão dos próprios agentes implementadores" (p. 49).

implementadores e beneficiários das políticas públicas são permeadas por valores que configuram seus modos distintos de ação e reflexão, ligando-se estreitamente com as possibilidades de consecução dos diferentes interesses e objetivos postos em jogo por eles dentro do arcabouço institucional, operacional e normativo existente. Tal *modus operandi* pode ensejar a ocorrência de situações que favorecem a manifestação, por parte de agentes técnicos implementadores, de idiossincrasias que limitam o cumprimento normativo adequado dos procedimentos legalmente regulamentados, no bojo da tomada de decisão em relação ao oferecimento de crédito.

4.2. PAA e PNAE

Após o início do processo de institucionalização das políticas públicas de fomento à agricultura familiar por meio do Pronaf, é importante destacar a implantação das políticas de incentivo à comercialização agrícola da agricultura familiar, notoriamente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ambas as políticas nasceram como programas intersetoriais que, dentre outros objetivos, buscaram articular as políticas de apoio à agricultura familiar com aquelas de promoção de segurança alimentar e nutricional da população em situação de vulnerabilidade social, por meio da utilização de compras governamentais como mecanismo de estímulo e garantia de melhores preços para aquisição dos alimentos oriundos da AF, criando um mercado institucional para tais produtos (Brasil, 2003; 2009a; 2009b).

Formalmente, o PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei n.º 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do surgimento do Programa Fome Zero, e alterada pela Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011. Possui como finalidade, de acordo com seus termos legais:

> *Art. 19 [...] 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.*
>
> *§ 2º [...] aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais (Brasil, 2003).*

Durante o período analisado, as principais modalidades de execução do PAA eram discriminadas da seguinte forma: 1) Compra com Doação Simultânea; 2) Compra Direta; 3) Apoio à Formação de Estoques; 4) Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; 5) Compra Institucional; 6) Aquisição de Sementes. Na Compra com Doação Simultânea, modalidade mais acessada pelos agricultores assentados, o programa é executado por estados e municípios (em parceria com o governo federal), e também pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), promovendo a compra da produção local da agricultura familiar para atendimento das entidades da rede assistencial e dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos).

Em relação ao PNAE, de acordo com a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, tal programa possui como princípio formal "[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial,

a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições durante o período letivo" (Brasil, 2009a). A partir da Resolução n.º 38 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de 16 de julho de 2009, as escolas das redes públicas de educação básica passaram a usar produtos da agricultura familiar nas refeições oferecidas aos seus alunos:

> *Art. 18. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o artigo 14, da Lei n° 11.947/2009.*
>
> *§ 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (Brasil, 2009b).*

Na ampla maioria das situações relatadas em campo, os programas de compras públicas adquiriram relevância fundamental para a promoção da comercialização da produção agrícola dos assentamentos rurais. Neste sentido, considerando a análise de sua **estrutura material**, de acordo com a ampliação, retração ou corte total de recursos financeiros destinados às compras públicas da produção agrícola familiar, os agricultores tomaram suas decisões sobre a viabilidade ou não da realização de operações de crédito para investimento e custeio, como também sobre a forma de destinação de trabalho dos integrantes da família, no lote agrícola ou em trabalhos temporários na cidade. Assim, sua capacidade de se reproduzir como uma unidade social tende cada vez mais a depender do modo como operacionalizam as estratégias para organizar seu processo produtivo e a sua forma de inserção nos mercados.

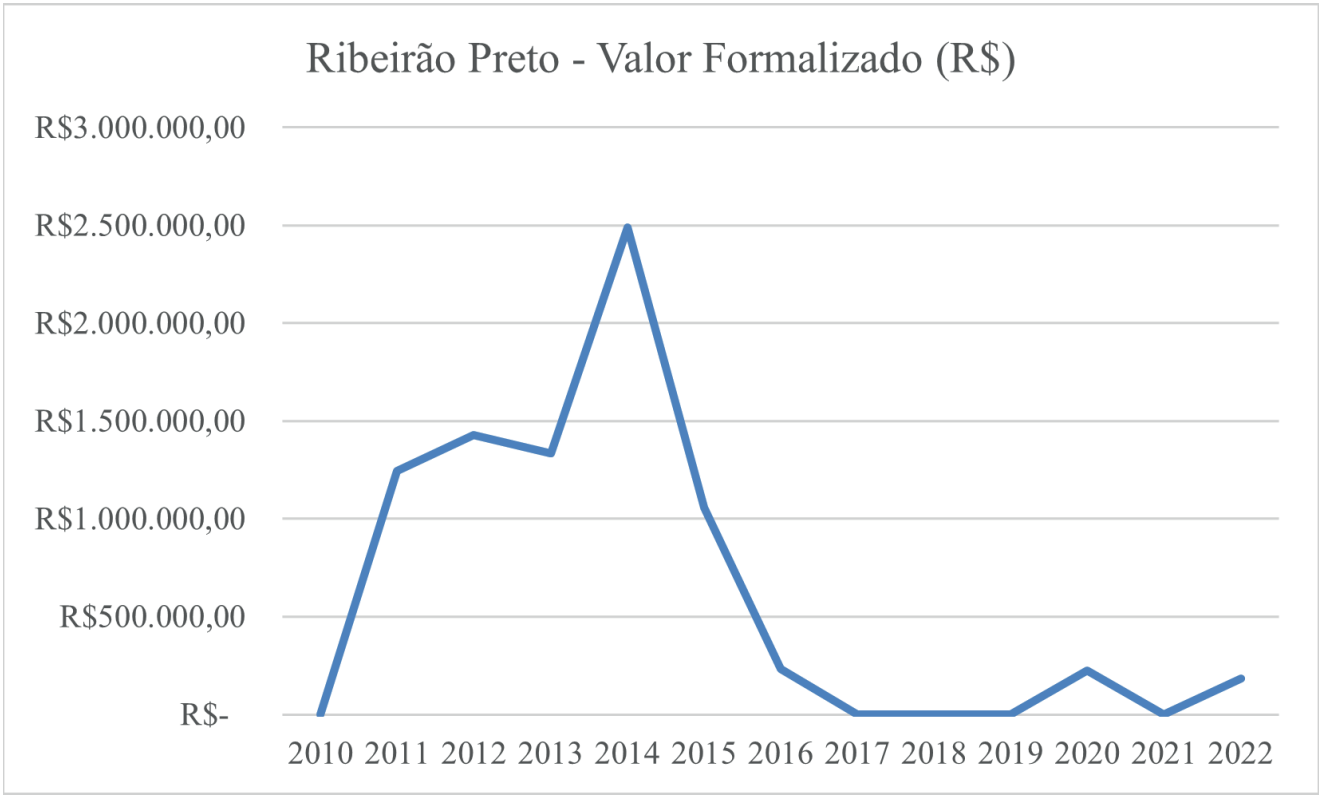
De acordo com a evolução dos gastos realizados pelo Ministério da Cidadania e Ministério do Desenvolvimento Social com o PAA (modalidade Compra com Doação Simultânea) no âmbito federal, estadual e regional, executados em parceria com a Conab, entre os anos de 2010 e 2022, houve um pico de recursos destinados à execução do programa no ano de 2014, considerando tanto o dado nacional agregado (R$ 285.529.236,08), quanto do estado de São Paulo, da ordem de R$ 95.484.966,71 (Conab, 2023). Do mesmo modo, constata-se uma queda vertiginosa em tais valores a partir de 2016, chegando no ano de 2021 a um montante de R$ 14.021.367,77 (soma dos estados) e R$ 782.000,00 (São Paulo), valores que representam apenas 4,91% do total investido no âmbito federal e 0,81% do total repassado ao estado de São Paulo em 2014. Em 2022, há uma pequena recuperação dos valores formalizados no país (R$ 65.275.076,56) e em território paulista (R$ 5.328.240,00).

No caso de Ribeirão Preto, município em que se encontra o assentamento PDS da Barra, a evolução no dispêndio de recursos federais para operacionalização do PAA/CDS pela Conab acompanhou a mesma tendência nacional e estadual, afetando as possibilidades

de escoamento da produção dos agricultores assentados. Entre 2011 e 2015, os contratos formalizados com as cooperativas e associações de agricultores familiares do município totalizaram R$ 7.555.953,51, uma média de R$ 1.511.190,70 por ano. Entretanto, entre 2016 e 2022, o valor total dos contratos caiu para R$ 640.000,00, o que corresponde a uma média de R$ 91.428,57 por ano.

Em relação aos recursos destinados ao PNAE, de acordo com os dados do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP, 2021), entre os anos de 2010 e 2020 houve um crescimento nominal de 42,3% no montante de recursos repassados aos estados e municípios, aumento insuficiente para cobrir a inflação do período de acordo com o índice IPCA. Em termos reais, os recursos destinados ao programa sofreram retração de 17,8% no período considerado, passando de R$ 5,6 bilhões em 2010 para R$ 4,6 bilhões em 2020. Em agosto de 2022, o então presidente da república Jair Bolsonaro, do Partido Liberal (PL), vetou o reajuste do valor de repasse ao PNAE aprovado pelo Congresso no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que estabelece as bases para o orçamento do ano de 2023 e que previa a correção, pela inflação, desses valores para a oferta de merenda escolar, estagnados desde 2017.

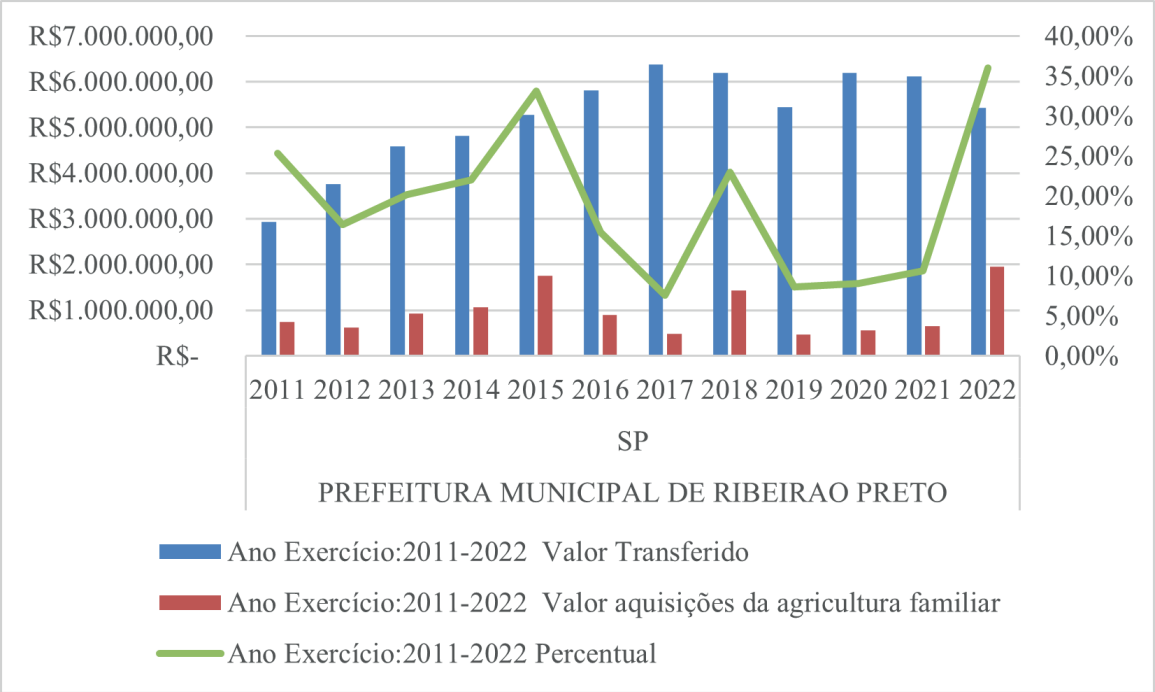
Gráfico 2. PAA Modalidade Doação Simultânea (PAA/CDS). Órgão Executor: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)



Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (2023).

Abaixo, apresentamos os dados relativos à execução do PNAE no município de Ribeirão Preto, entre os anos de 2011 e 2022[9]:

Gráfico 3. Valores investidos pelo município de Ribeirão Preto/SP na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE (2011-2022)



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2023).

Para além da confirmação da retração, em termos reais, dos recursos destinados para o PNAE de Ribeirão Preto, os dados apresentados acima permitem auferir a dificuldade do poder público municipal no cumprimento do percentual mínimo estabelecido por lei para compra da agricultura familiar com recursos oriundos do FNDE. No caso da Prefeitura de Ribeirão Preto, considerando a série histórica apresentada, apenas nos anos de 2015 (33%) e 2022 (36%) ela cumpriu a meta mínima de compra da AF. Em termos absolutos, os valores investidos na compra da agricultura familiar pelo PNAE do município variaram no período entre um mínimo de R$ 484.934,58 em 2017, e um máximo de R$ 1.956.567,79 em 2022.

[9] https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar

Em relação ao PDS da Barra, a descontinuidade e intermitência da transferência de recursos financeiros do PAA no período analisado, resultado direto da redução do montante total do valor destinado aos estados e municípios para execução do programa, além de limitar as possibilidades de geração de renda para os camponeses, tem resultado em desconfiança por parte dos beneficiários em relação à garantia de acesso ao programa, ensejando limitações no que tange a efetividades da aplicação das políticas públicas em nível local. Isto se evidencia ainda mais no relato de um dos engenheiros agrônomos da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento de São Paulo:

> *A questão das políticas públicas é o seguinte: infelizmente a política pública, ela não tem continuidade. A gente passou por um período muito bom de política pública, depois a gente passou por um período péssimo de política pública, e a gente ainda não tem uma resposta da política pública até agora. Então, a política pública, seja ela de compra, de financiamento, de renda, de qualquer coisa, ela tem que ter uma estrutura que funciona em continuidade, porque é muito complicado para o produtor, ele tem uma estrutura que produz continuamente e ele não ter o amparo (engenheiro agrônomo, informação verbal concedida em 2022).*

Outro aspecto relacionado à efetividade de acesso às políticas para a agricultura familiar por parte dos camponeses refere-se à sua **estrutura substantiva**, disposta no formato do arranjo institucional e aos distintos níveis de decisão estabelecidos entre União, estados e municípios para o cumprimento de seus objetivos. Assim sendo, as distintas regras que constituem o arranjo operacional dos programas de compras públicas podem impactar diretamente na estruturação da produção camponesa. Como aponta este agricultor do PDS da Barra:

> *O PNAE pra gente, pra fazer agroflorestal, é um grande desafio, porque às vezes você consegue acessar aí num projeto, um produto, dois, e aí você tem dificuldade de fazer consórcio, entendeu? Então assim, na minha avaliação, para os sistemas agroflorestais ajuda, mas não é um PAA. Então, por exemplo, eu tenho um contrato de mil quilos de alface, mas no mesmo canteiro que eu produzo mil quilos de alface eu consigo produzir ali junto, saindo ao mesmo tempo, um pouquinho antes, eu consigo produzir mil quilos de rúcula, e aí o que eu vou fazer com essa rúcula? [...] O PAA, por exemplo, ele alavancou muito as agroflorestas. [...] isso permitia que a gente fizesse, que a gente sonhasse com os consórcios nos sistemas agroflorestais porque tudo o que você produzisse você conseguia escoar. [...] E o mais bacana do PAA, e acho que muitos agricultores não conseguiam compreender, é que o PAA foi criado pra o excedente. Ele deu uma oportunidade, dá uma oportunidade pro agricultor pra abrir os seus negócios, montar suas coisas, o excedente que é escoado pro PAA (agricultor assentado, informação verbal concedida em 2022).*

No geral, a percepção dos grupos assentados é de que as compras públicas têm um papel fundamental para o desenvolvimento dos assentamentos da região e da produção agroecológica ali realizada. Conforme vimos, a execução do PAA ocorre tanto por meio dos Termos de Adesão estabelecidos entre prefeituras e governo federal (a partir da disponibilização de cotas anuais por agricultor de valores disponíveis para venda de alimentos, sem a necessidade de apresentação prévia de projeto de venda), como pelos projetos de venda enviados à Conab (sendo que a definição dos tipos de hortifrútis passíveis de integrar tais projetos é realizada

segundo uma listagem extensiva de produtos oferecidos pelos camponeses, incluindo aí as especificidades produtivas regionais). Destarte, seja com a elaboração de projetos de vendas mais diversificados e flexíveis, seja com a dispensa de sua elaboração prévia, a forma de execução do PAA permite com que o programa cumpra um importante papel no escoamento de excedente dos produtos não consumidos pela própria família, ou que não foram comercializados em outros mercados.

No caso do PNAE, podemos afirmar que do ponto de vista operacional sua gestão executiva ocorre de forma essencialmente descentralizada. É de responsabilidade do Governo Federal, por meio do FNDE, tanto a definição de suas regras de funcionamento quanto o repasse de recursos às secretarias de educação dos estados e municípios, entidades executoras da aquisição de alimentos para a merenda escolar no âmbito local. Ademais, sua estrutura operacional[10] também prevê a participação obrigatória de nutricionistas como responsáveis técnicos pelo programa, atribuição que envolve desde a elaboração dos cardápios, lista de compras e descrição técnica dos alimentos a serem adquiridos pelas entidades executoras, até a orientação e capacitação de agricultores familiares e merendeiras da localidade (TCU, 2017).

Considerando tal arranjo, as possibilidades de acesso do conjunto de camponeses assentados às compras públicas realizadas no âmbito do PNAE são também definidas pelos termos sobre os quais é elaborada a chamada pública, que por sua vez estabelecem as regras do processo de seleção das propostas apresentadas pelos agricultores familiares. A possibilidade de escoamento dos produtos é limitada, primeiramente, pelo leque restrito de tipos e quantidades de alimentos que compõem a tabela de itens a serem adquiridos via chamada pública, estabelecido por sua vez pela previsão de consumo das escolas, de acordo com o cardápio preparado pelas nutricionistas.

Ademais, para operacionalização do PNAE, as exigências contratuais são mais rígidas, pois se exige dos camponeses (individualmente ou agrupados em cooperativas) a definição prévia de um projeto de venda que deverá cumprido dentro de um prazo de tempo estabelecido pelo cronograma de refeições das escolas, o que exige a realização de planejamento produtivo mais rigoroso. Para além dos critérios legais definidos para classificação das propostas[11], os tipos e quantidades de hortifrútis a serem adquiridos por meio da chamada pública, assim como os preços que serão praticados, apresentam-se enquanto elementos determinantes para favorecer ou limitar o acesso dos camponeses assentados a tal política. Além disso, conforme indicam as falas dos agricultores entrevistados, é possível perceber a existência de uma **construção simbólica** responsável por restringir a legitimidade social de tais atores na arena pública:

[10] Também devemos destacar dentro de tal estrutura o papel dos Conselhos de Alimentação Escolar, responsáveis pelo controle social da execução PNAE e pela avaliação da prestação de contas das entidades executoras, com emissão do Parecer Conclusivo.

[11] A Resolução CD/FNDE n.º 04/2015 define prioridade para contratação de fornecedores locais, assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (Brasil, 2015).

> *A merenda, a dificuldade é essa, é você conseguir conversar com as prefeituras, algumas eu vejo que tem pessoas lá dentro consciente, então acaba que ajuda um pouco. Em Ribeirão Preto tem umas duas nutricionistas que ajudam demais a gente, eu acho que sem elas talvez nós não conseguiria [sic] nem conversar. [...] você vê que algumas ali, que se fosse pra conversar com essa daqui, eu não ia conseguir vender na merenda não. Porque são pessoas bem radicais, além de ser pessoas que é contra assentamento, isso tem muito. Você vê que quando você chega lá com a bandeira do MST, qualquer lugar né, infelizmente se você entra dentro de um comércio a pessoa já olha aquela bandeira e já assusta né, fala que deve ser bandido (agricultor assentado, informação verbal concedida em 2022).*

Aqui, a possibilidade de universalização do acesso às políticas públicas a certas categorias de beneficiários é posta em questão, dada a vasta disseminação e aceitação da ideia de que camponeses são "invasores de terra", "vagabundos", "bandidos" e, portanto, estão excluídos do cômputo de pessoas com direito a ter direito, nos marcos da construção de uma suposta cidadania em uma sociedade formalmente democrática. Segundo Di Giovanni (2009), "[...] o campo das *policies* é um universo povoado por valores, não apenas no sentido das interferências ideológicas na produção do conhecimento científico sobre elas, mas também na sua própria concretização empírica" (p. 19). Conforme indica o relato proferido pelo agricultor assentado, é possível constatar a existência de uma construção simbólica hegemônica que desabilita os sujeitos sociais "sem-terra" enquanto atores políticos legítimos, limitando diretamente suas possibilidades de acesso e, portanto, a abrangência e efetividade das políticas públicas de fomento aos agricultores familiares viventes nos assentamentos rurais.

5. Considerações Finais

Intentamos no presente artigo apresentar e analisar as estruturas elementares das políticas federais voltadas para agricultura familiar, na interface que estabelece com as condições atuais de acesso de camponeses estabelecidos no Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Barra, região centro-leste do estado de São Paulo. Para tanto, utilizamos como ferramenta conceitual o modelo teórico pautado pela apreensão dos elementos primários que compõem as relações estruturadas e recorrentes que constituem as políticas públicas (Di Giovanni, 2009).

De forma geral, a análise das estruturas elementares e das condições de acesso das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, e que incidem sobre os camponeses viventes nos assentamentos rurais, permite constatar que, especialmente num período de retração e desmonte das ações e programas para AF, o acesso a tais políticas ainda está restrito a um número limitado de agricultores, não conseguindo abranger os camponeses menos capitalizados. A partir da análise empreendida sobre o caso do PDS da Barra, para além da constatação da importância de sua **estruturação formal** ocorrida desde a década de 1990, com a institucionalização do Pronaf, concluímos que as políticas públicas avaliadas caracterizam-se por uma **estrutura material** frágil, definida pela insuficiência e descontinuidade dos repasses financeiros realizados e pelo baixo grau de articulação com outras políticas relacionadas, o que define a ausência de suporte externo para suas ações.

Em **termos substantivos**, sua execução é condicionada por contingências de implementação relacionadas ao seu alto grau de descentralização e à existência de níveis distintos e distantes de decisão, o que se expressa pela importante margem de autonomia que os agentes implementadores possuem para determinar a natureza e a qualidade dos bens e serviços oferecidos aos camponeses. Por fim, destacamos como a **dimensão simbólica** afeta a efetividade do alcance da política pública, visto que para agir dentro de um espaço social institucionalizado, pautado por um conjunto regras burocráticas rígidas, ainda é exigida dos camponeses assentados uma legitimação política para interpor-se em tais espaços e fazer valer seus interesses específicos.

Referências

Alves, J. C. (2024) Reforma agrária como política de defesa do meio ambiente: um estudo sobre a emergência de conflitos socioambientais pela terra no território paulista – o caso de Ribeirão Preto-SP. *RURIS* (Campinas, Online), Campinas, SP, v. 16, n. 1, p. 100–126, 2024. DOI: 10.53000/rr.v16i1.18283. Disponível em: https://econtents.sbu.unicamp.br/inpec/index.php/ruris/article/view/18283.

Arretche, M. T. S. (2001) Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Barreira, M. C. R. N.; Carvalho, M. C. B. (Eds) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.* São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56.

Bauer, M. W. et al. (2012) *Dismantling public policy:* preferences, strategies, and effects. Oxford (UK): Oxford University Press.

Brasil (1996). Decreto n° 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm

Brasil (2003). Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm

Brasil (2006). Lei n° 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm

Brasil (2009a). Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm

Brasil (2009b). Resolução/CD/FNDE n° 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar. https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/CAE-Resolu%C3%A7%C3%A3o-38.pdf

Brasil (2015). Resolução/CD/FNDE nº 4, de 02 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar

(PNAE). http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/alimenatacao_escolar/resolucao042015_ceae.pdf

Carvalho, J. G. (2011) *Questão Agrária e Assentamentos Rurais no Estado de São Paulo:* o caso da Região Administrativa de Ribeirão Preto. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas. Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNICAMP-30_40c22e46ce817343f2e22fef75ab1548

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. (2021). *Avaliação Executiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. Brasília: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

Corrêa, V. M.; Carvalho, J. G. (2024) Campesinato e neoextrativismo em São Paulo: dinâmicas e conflitos da atividade sucroenergética na região de Ribeirão Preto. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais,* 26(1). DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202418pt

De Lorenzo, H. C., Nascimento, A. S., Ramalheiro, G. C. de F.; Almeida, L. M. de M. C. (2022). Análise bibliométrica das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. *Retratos de Assentamentos,* 25(2), p. 63-89. DOI: https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2022.v25i2.526

Di Giovanni, G. (2009). As estruturas elementares das políticas públicas. *Cadernos de Pesquisa,* n. 82. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Unicamp. https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/donwload/9/CadPesqNepp82

Ferrante, V. L. S. B.; Barone, L. A.; Duval, H. C. (2012) O final de um ciclo? Reflexões sobre assentamentos rurais no Estado de São Paulo. *REDD - Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, 5 (1), p. 1-28. DOI: https://doi.org/10.32760/1984-1736/REDD/2012.v5i1.5317

Grisa, C. (2018) Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. *Raízes,* 38(1), p. 36-50. DOI: https://doi.org/10.37370/raizes.2018.v38.37

Leite, S. P.; Schmidt, C. J.; Grisa, C.; Silva, M. A. P.; Zimmerman, S.; Barbosa, Y. S. (2023) Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: Gomide, A. A.; Silva, M. M. S.; Leopoldi, M. A. (eds.) *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas* (2016-2022). Brasília: Ipea: INCT/PPED, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/2fc7c66c-6c6d-4ac2-bc06-dd6d0b78a6da

Moreira, R. J. (2009) Uma visão do papel da agricultura familiar no Brasil. *Novos Cadernos NAEA*, 11, p. 57-88. DOI: http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v12i2.316

Pires, M. J. S. (2013) Contradições em processo: um estudo da estrutura e evolução do Pronaf de 2000 a 2010. *Texto para discussão* n. 1914. Rio de Janeiro: Ipea. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2433/1/TD_1914.pdf

Schneider, S.; Mattei, L.; Cazella, A. A. (2021) Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF. In: Schneider, S.; Silva, M. K.; Marques, P. E. M. (eds.) *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, p 21-50.

Tribunal de Contas da União. (2017). *Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).* Brasília: Tribunal de Contas da União. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/uploads/Cartilha_para_Conselheiros_do_PNAE_2025_da949f586a.pdf

Wanderley, M. N. B. (2017) “Franja Periférica”, “Pobres do Campo”, “Camponeses”: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. In: Delgado, G. C.; Bergamasco, S. M. P. P. (eds.) *Agricultura familiar brasileira:* desafios e perspectivas de futuro. (Parte II, p. 66-83). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Zimmermann, S. A.; Grisa, C.; Tecchio, A; Leite, S. P.; Bonnal, P.; Cazella, A. A.; Delgado, N. G.; Maluf, R.; Mattei, L. (2014) Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária,* 9(17), p. 540-573. DOI: https://doi.org/10.14393/RCT91723828.

Recebido em 08/05/2024*. Aprovado em 30/04/2025.

Licença CC BY-NC 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International - CC BY-NC 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio para fins não comerciais, desde que o trabalho original seja corretamente citado.