

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO E REGULAÇÃO NO
AGRONEGÓCIO: ANÁLISE DA AGRICULTURA FAMILIAR E A INTERAÇÃO
ENTRE ESTADO E SOCIEDADE**

*PUBLIC POLICIES FOR DEVELOPMENT AND REGULATION IN AGRIBUSINESS:
ANALYSIS OF FAMILY FARMING AND THE INTERACTION BETWEEN STATE AND
SOCIETY*

Waldirene da Silva Carvalho Mendonça¹
Kleber Ferreira de Souza²
Mariana Nascimento Siqueira³
Carolina Merida⁴

RESUMO

Este artigo analisa a evolução das políticas públicas voltadas à agricultura familiar no Brasil, considerando sua trajetória histórica, os marcos institucionais e as formas de interação entre Estado e sociedade civil. Por meio de uma abordagem qualitativa e revisão bibliográfica, identificam-se três gerações distintas de políticas públicas para o campo: a primeira, com foco produtivista e tecnocrático; a segunda, marcada pelo reconhecimento da agricultura familiar como categoria política e pelo fortalecimento da cidadania rural; e a terceira, centrada em práticas sustentáveis, segurança alimentar e fortalecimento dos mercados institucionais. A pesquisa evidencia que o fortalecimento da agricultura familiar está diretamente relacionado à ampliação da participação social na formulação e no controle das políticas, por meio de conselhos, fóruns e mecanismos de cogestão. Apesar dos avanços, persistem desafios como a descontinuidade de programas, a fragilidade institucional, a pressão do agronegócio empresarial e as desigualdades de acesso às políticas públicas. Diante desse cenário, o estudo defende a necessidade de uma nova pactuação democrática para o desenvolvimento rural, baseada na justiça social, na sustentabilidade ambiental e na valorização da agricultura familiar como pilar estratégico do agronegócio brasileiro. O artigo contribui para o debate sobre a importância da coprodução de políticas públicas e reforça o papel ativo da sociedade civil na construção de um campo mais justo, resiliente e sustentável.

Palavras-chave: agricultura familiar; políticas públicas; participação social; desenvolvimento rural; sustentabilidade.

¹ Mestranda em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da Universidade de Rio Verde, Rio Verde, Goiás, Brasil. E-mail: waldirene.carvalho@yahoo.com.br.

² Mestrando em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da Universidade de Rio Verde, Rio Verde, Goiás, Brasil. E-mail: kb.fs2@hotmail.com

³ Doutora em Ciências Ambientais pela UFG. Docente permanente do curso de pós-graduação stricto sensu em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da UniRV. Rio Verde, Goiás Brasil. E-mail: mariana.siqueira@unirv.edu.br.

⁴ Pós-doutora em Direito Público na Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Doutora em Direito Público pela UNISINOS. E-mail: merida@unirv.edu.br

ABSTRACT

This article analyzes the evolution of public policies aimed at family farming in Brazil, considering its historical trajectory, institutional milestones, and the forms of interaction between the State and civil society. Through a qualitative approach and bibliographic review, three distinct generations of public policies for rural areas are identified: the first, focused on productivist and technocratic strategies; the second, marked by the recognition of family farming as a political category and by the strengthening of rural citizenship; and the third, centered on sustainable practices, food security, and the strengthening of institutional markets. The research shows that the strengthening of family farming is directly related to the expansion of social participation in the formulation and oversight of policies, through councils, forums, and co-management mechanisms. Despite these advances, challenges persist, including program discontinuity, institutional fragility, pressure from corporate agribusiness, and unequal access to public policies. In this context, the study argues for the need for a new democratic pact for rural development, based on social justice, environmental sustainability, and the recognition of family farming as a strategic pillar of Brazilian agribusiness. The article contributes to the debate on the importance of co-production in public policy and reinforces the active role of civil society in building a more just, resilient, and sustainable rural sector.

Keywords: family farming; public policies; social participation; rural development; sustainability.

1 INTRODUÇÃO

O agronegócio brasileiro representa um dos setores mais dinâmicos da economia nacional, sendo responsável por expressiva participação no Produto Interno Bruto (PIB), nas exportações e na geração de empregos. Contudo, o setor não é homogêneo: ao lado de grandes empreendimentos voltados à produção em larga escala, coexistem milhares de unidades familiares que desempenham papel fundamental na segurança alimentar, na preservação ambiental e na ocupação do território rural. Essa diversidade impõe desafios à formulação de políticas públicas que consigam conciliar desenvolvimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental.

No Brasil, a atuação do Estado na regulação e no incentivo ao setor agropecuário tem sido marcada por diferentes paradigmas e arranjos institucionais. As políticas públicas voltadas ao meio rural sofreram transformações profundas nas últimas décadas, sobretudo a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988, que ampliou os direitos sociais e instituiu mecanismos de participação cidadã. Nesse novo contexto, a agricultura familiar passou a ser reconhecida como um segmento estratégico, o que culminou na criação de programas específicos e em um novo referencial de políticas de desenvolvimento rural.

Com base nessa perspectiva, o presente artigo tem como objetivo analisar a trajetória das políticas públicas voltadas à agricultura familiar no Brasil, a partir da identificação de três gerações distintas de políticas e de suas respectivas características, avanços e limitações. Além disso, busca-se examinar as formas de interação entre o Estado e a sociedade civil no processo de formulação, implementação e controle dessas políticas, destacando a importância da participação social na construção de políticas públicas mais democráticas, eficazes e sensíveis às realidades do campo.

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender as múltiplas dimensões que envolvem a relação entre políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento rural. Diante de um cenário em que as desigualdades no campo persistem e em que os instrumentos de apoio à agricultura familiar enfrentam ameaças e retrocessos, torna-se essencial refletir sobre os caminhos já trilhados, os resultados alcançados e os desafios ainda presentes para o fortalecimento de um modelo agrícola mais inclusivo e sustentável.

Metodologicamente, o artigo adota uma abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica de autores que tratam da temática das políticas públicas, da agricultura familiar e da participação social. A análise se estrutura em torno das gerações de políticas públicas, da caracterização dos instrumentos adotados em cada fase e da discussão das formas de coprodução entre Estado e sociedade. Ao final, busca-se oferecer subsídios para o aprimoramento das políticas voltadas ao campo, reforçando o papel do Estado e da sociedade civil na promoção do desenvolvimento rural sustentável.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tradicionalmente, políticas públicas são conceituadas como o conjunto de ações, programas e decisões estratégicas formuladas e implementadas pelo Estado com o propósito de responder a demandas coletivas, solucionar problemas sociais e promover o desenvolvimento em diversas áreas, como saúde, educação, segurança e economia (Canhedo, 2023).

Nessa perspectiva clássica, as políticas públicas são vistas como parâmetros fundamentais para o progresso e a organização de uma sociedade, delineando as diretrizes para a atuação governamental e a alocação de recursos públicos. Elas representam a formalização das intenções e prioridades de um governo em relação aos desafios e necessidades de sua

população, sendo frequentemente estudadas sob a ótica da governança e da gestão estatal (Canhedo, 2023).

Contemporaneamente, o conceito de políticas públicas transcende a visão puramente estatal, incorporando uma dimensão mais ampla e complexa. Atualmente, entende-se que as políticas públicas não são apenas produtos do Estado, mas sim o resultado de um processo interativo e negociado que envolve a participação de múltiplos atores sociais. Isso inclui não apenas o governo em suas diversas esferas (federal, estadual, municipal), mas também organizações da sociedade civil, movimentos sociais, empresas, instituições de pesquisa e os próprios cidadãos (Laisner, 2023).

Adicionalmente, a análise contemporânea ressalta a importância das políticas públicas como instrumentos de transformação social. Elas são percebidas como ferramentas poderosas capazes de ampliar as capacidades e liberdades dos cidadãos, conforme a abordagem do desenvolvimento como liberdade, que destaca o potencial das políticas para expandir as opções e oportunidades individuais (Canhedo, 2023).

Isso implica que as políticas devem ir além da mera provisão de serviços, buscando criar condições para que os indivíduos possam exercer plenamente sua cidadania, desenvolver seu potencial e participar ativamente da vida social e econômica. A eficácia de uma política pública, nesse sentido, é avaliada não apenas por seus resultados imediatos, mas também por sua capacidade de gerar mudanças estruturais e duradouras que promovam uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva (Canhedo, 2023; Laisner, 2023).

2.2 ELABORAÇÃO E REQUISITOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A elaboração de políticas públicas é um processo complexo e contínuo, estruturado em diferentes fases que compõem o chamado ciclo de políticas públicas. Esse ciclo, conforme apontado por Borges e Santos (2025) e Ribeiro et al. (2024), envolve três etapas principais: formulação, implementação e avaliação. A etapa de formulação refere-se à identificação e definição dos problemas públicos que exigem intervenção estatal, bem como à proposição de objetivos e diretrizes para enfrentá-los. Trata-se de uma fase crucial, pois é nesse momento que são decididos os rumos da política, os públicos-alvo e os instrumentos que serão utilizados.

A seguir, ocorre a implementação, que consiste na operacionalização das ações previamente planejadas, exigindo articulação entre diferentes órgãos públicos, disponibilidade de recursos e capacidade técnica. Por fim, a avaliação dos resultados alcançados constitui a última etapa do ciclo, sendo fundamental para mensurar a eficácia e a eficiência das ações

adotadas, além de possibilitar ajustes e o aprimoramento contínuo das políticas (Borges; Santos, 2025; Carneiro, 2024).

Para que as políticas públicas alcancem seus objetivos com efetividade, é imprescindível que observem determinados requisitos básicos. Entre os mais relevantes, destacam-se a equidade, a viabilidade política, a eficiência administrativa e a justiça social (Canhedo, 2023; Oliveira; Teixeira, 2022).

A equidade, por exemplo, é um princípio normativo essencial, presente na teoria da justiça de John Rawls, que sustenta que desigualdades sociais e econômicas só são justificáveis se beneficiarem os menos favorecidos. Nesse sentido, as políticas públicas devem ser estruturadas de forma a garantir igualdade de oportunidades, especialmente no acesso a serviços públicos essenciais como educação, saúde, segurança alimentar e desenvolvimento rural (Oliveira; Teixeira, 2022).

Outro requisito indispensável é a viabilidade política da política proposta. Isso implica considerar a correlação de forças entre os atores envolvidos, o apoio parlamentar necessário, o contexto institucional e os interesses divergentes que permeiam o processo decisório. A participação de múltiplos atores – governo, sociedade civil, setor privado, academia – é um fator que contribui significativamente para a legitimidade e a sustentabilidade das ações públicas (Laisner, 2023). Políticas construídas de maneira verticalizada, sem escuta e diálogo com os beneficiários, tendem a enfrentar maior resistência e menor adesão social.

A elaboração de políticas públicas de qualidade, portanto, exige não apenas competências técnicas, mas também sensibilidade política, responsabilidade social e compromisso com os princípios democráticos. Em áreas como o agronegócio e o desenvolvimento rural, esse desafio é ainda maior, dada a heterogeneidade dos atores envolvidos, os conflitos fundiários, as desigualdades regionais e a necessidade de articulação entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRONEGÓCIO

O histórico das políticas públicas voltadas ao campo brasileiro revela uma trajetória marcada por distintos paradigmas de desenvolvimento rural e modelos de regulação estatal, os quais exerceram forte influência sobre a estruturação do agronegócio nacional (Jorge, 2022; Gazolla et al., 2022). Ao longo do século XX e início do XXI, observou-se a consolidação de políticas que priorizaram, em grande parte, o modelo empresarial de produção agrícola em detrimento da agricultura camponesa ou familiar. Esse direcionamento político e econômico

não apenas redefiniu a ocupação do território rural brasileiro, mas também contribuiu para o fortalecimento de determinados grupos sociais e econômicos, ampliando as desigualdades históricas no campo (Jorge, 2022).

As políticas públicas direcionadas ao setor agrícola têm operado como ferramentas de indução do desenvolvimento produtivo, por meio de mecanismos como incentivos fiscais, crédito rural subsidiado, investimentos em infraestrutura e apoio à pesquisa e inovação tecnológica. Essa regulação estatal foi particularmente importante para impulsionar a expansão do agronegócio, sobretudo a partir dos anos 1970, com a chamada “modernização conservadora” da agricultura. Nesse contexto, a agroindustrialização, o aumento da produtividade e a inserção do Brasil em mercados internacionais foram fortalecidos, criando um cenário de forte crescimento econômico para o setor. No entanto, essa lógica de desenvolvimento privilegiou grandes propriedades e empresas integradas ao sistema agroindustrial, frequentemente em detrimento dos agricultores familiares (Gazolla et al., 2022).

Apesar da retórica oficial de valorização da agricultura familiar em determinadas conjunturas, os dados de produção e comercialização demonstram que os maiores volumes e valores ainda se concentram nos estabelecimentos de agricultura não familiar. Essa realidade evidencia um desequilíbrio que perpassa o acesso a políticas públicas, recursos financeiros, assistência técnica, infraestrutura logística e canais de comercialização. A persistência dessa concentração justifica a necessidade de políticas públicas específicas e estruturantes para o fortalecimento da agricultura familiar, com vistas à promoção de sua autonomia econômica, à valorização de sua contribuição social e ambiental e ao incremento de sua competitividade frente ao agronegócio empresarial (Gazolla et al., 2022).

A formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao agronegócio envolvem uma complexa rede de atores institucionais e sociais. Dentre eles, destacam-se os órgãos governamentais, como os Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário, do Meio Ambiente e da Fazenda; as agências de financiamento como o Banco do Brasil, BNDES e cooperativas de crédito; além das organizações de representação do setor produtivo, sindicatos, movimentos sociais do campo e instituições acadêmicas e de pesquisa (Laisner, 2023; Jorge, 2022). A pluralidade de agentes envolvidos confere ao processo de formulação um caráter político e dialógico, sendo fundamental a existência de espaços democráticos e participativos que assegurem a representação dos interesses de grupos historicamente marginalizados.

Nesse sentido, a participação social no desenho e no monitoramento das políticas públicas é essencial para garantir que estas respondam às reais necessidades e potencialidades do campo brasileiro. Conselhos setoriais, audiências públicas, fóruns territoriais e comissões de

acompanhamento constituem mecanismos importantes de controle social e de construção de políticas mais justas e eficazes. Além disso, a atuação de movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Contag e os fóruns de agroecologia, tem sido relevante na proposição de políticas alternativas, pautadas em princípios como soberania alimentar, agroecologia e justiça ambiental (Gazolla et al., 2022; Laisner, 2023).

A integração entre políticas públicas de desenvolvimento rural e as agendas de sustentabilidade ambiental representa um dos principais desafios contemporâneos do agronegócio. A pressão por resultados econômicos de curto prazo não pode se sobrepor à necessidade de conservação dos recursos naturais e da biodiversidade. Políticas de incentivo à produção agroecológica, de pagamento por serviços ambientais, de recuperação de áreas degradadas e de adaptação às mudanças climáticas devem ocupar lugar central na agenda estatal, contribuindo para a construção de um agronegócio mais resiliente, responsável e comprometido com as gerações futuras.

3 ANÁLISE DAS GERAÇÕES DE POLÍTICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR

Para compreender a trajetória dessas intervenções estatais e suas interações com os movimentos sociais e produtores rurais, é possível analisá-las por meio de três gerações distintas de políticas públicas. Cada uma dessas gerações revela uma evolução clara nos objetivos propostos, nos instrumentos de fomento e apoio utilizados, e nas formas de interação e coprodução entre o Estado e a sociedade civil organizada. Essa periodização permite visualizar como o reconhecimento da agricultura familiar passou de um patamar incipiente para uma posição de centralidade nas agendas de desenvolvimento rural, articulando-se com debates sobre segurança alimentar, reforma agrária e sustentabilidade.

Dessa forma, cada geração se distingue por um referencial político e institucional específico, que moldou suas prioridades e estratégias, contribuindo de maneira diferenciada para o reconhecimento, o fortalecimento e a diversificação da agricultura familiar brasileira. A análise dessas fases permite não apenas mapear as conquistas e avanços, mas também identificar os desafios persistentes e os limites das políticas implementadas. Assim, esta seção se propõe a detalhar as características marcantes de cada uma dessas gerações, discutindo seus impactos diretos e indiretos, bem como suas limitações no processo contínuo de busca por um desenvolvimento rural mais equitativo e sustentável.

3.1 PRIMEIRA GERAÇÃO

A primeira geração de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil foi profundamente influenciada pelo paradigma desenvolvimentista que marcou a segunda metade do século XX. Com forte base no ideário da modernização conservadora do campo, esse período privilegiou a expansão da produtividade agrícola por meio da adoção de pacotes tecnológicos, mecanização, uso intensivo de insumos químicos e ampliação da infraestrutura básica rural. Tais ações visavam, sobretudo, integrar o meio rural ao projeto nacional de industrialização e crescimento econômico (Grisa; Schneider, 2014).

O foco das políticas estava centrado no aumento da produção, sendo os pequenos produtores inseridos de maneira subordinada ao modelo dominante de agricultura empresarial. Os principais instrumentos utilizados nesse período foram o crédito rural, a assistência técnica e a extensão rural. Outro traço marcante dessa geração foi a prioridade dada à produção de commodities e à inserção dos agricultores nos mercados convencionais, sem que fossem asseguradas condições equitativas de concorrência. A lógica era de homogeneização das práticas produtivas e de estímulo à competitividade, mesmo que à custa da concentração fundiária e da exclusão de segmentos mais vulneráveis. Embora tenham contribuído para a incorporação de técnicas modernas no campo, essas políticas pouco promoveram a transformação estrutural do setor rural, permanecendo limitadas à esfera produtiva e tecnocrática.

Em termos de impacto, pode-se afirmar que a primeira geração contribuiu para a melhoria da infraestrutura básica em algumas regiões, possibilitando certa modernização em propriedades familiares. No entanto, as ações estatais não conseguiram romper com os padrões de desigualdade histórica no campo, tampouco promover o reconhecimento político e institucional da agricultura familiar como sujeito de direitos. Faltava a essas políticas uma visão mais abrangente e integrada sobre o desenvolvimento rural, que levasse em conta os múltiplos papéis sociais, ambientais e econômicos desempenhados pelos agricultores familiares.

3.2 SEGUNDA GERAÇÃO

A partir da década de 1990, observa-se um novo momento na formulação de políticas públicas para o campo, marcado pelo surgimento da segunda geração de políticas voltadas à agricultura familiar. Esse novo ciclo político foi impulsionado tanto por mudanças institucionais, como a redemocratização do país e a Constituição Federal de 1988, quanto pela

mobilização de movimentos sociais rurais, que passaram a demandar reconhecimento e direitos específicos para os agricultores familiares (Grisa; Schneider, 2014; Silva; Hespanhol, 2019).

A principal inovação dessa geração foi a consolidação da agricultura familiar como categoria política, reconhecida oficialmente a partir de políticas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996. O PRONAF representou um marco na institucionalização de políticas diferenciadas para o segmento, ao oferecer linhas de crédito específicas, com juros subsidiados e prazos adaptados às condições reais dos pequenos produtores. Mais do que uma política de crédito, o programa inaugurou uma nova abordagem, que buscava valorizar a diversidade de sistemas produtivos, promover a equidade e garantir condições mínimas de reprodução social para milhões de famílias no campo.

Essa segunda geração também foi responsável pela ampliação do escopo das políticas públicas, que passaram a contemplar dimensões antes negligenciadas, como o acesso à terra, à educação no campo, à saúde rural, à segurança previdenciária e aos direitos trabalhistas. Além dos avanços normativos e programáticos, a segunda geração se destacou pelo fortalecimento do diálogo entre Estado e sociedade civil. Diversos movimentos e organizações sociais do campo, como a Contag, o MST, as cooperativas e os fóruns de desenvolvimento territorial, assumiram papel propositivo e, posteriormente, de parceria na formulação e implementação das políticas.

A despeito de seus avanços, essa geração também enfrentou desafios importantes, como a fragmentação institucional, a instabilidade orçamentária e a dificuldade de articulação entre as políticas setoriais. Ainda assim, representou um salto qualitativo em relação à primeira geração, ao reconhecer que o desenvolvimento rural exige mais do que apoio à produção: requer políticas públicas integradas, sensíveis à diversidade do campo e comprometidas com a justiça social.

3.3 TERCEIRA GERAÇÃO

A terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar surge em um contexto de renovação das agendas nacionais e internacionais, fortemente influenciada pelos debates sobre sustentabilidade, segurança alimentar e desenvolvimento territorial. Essa fase representa um novo patamar na consolidação de políticas mais abrangentes, que combinam estímulos econômicos com preocupações sociais e ambientais (Silva; Hespanhol, 2019; Petarly; Rodrigues, 2024).

Os programas e políticas passam a ser concebidos de forma integrada, visando não apenas o fortalecimento econômico da agricultura familiar, mas também a construção de

sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e resilientes. É nesse contexto que surgem iniciativas emblemáticas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que articulam a produção local com o abastecimento institucional, promovendo o escoamento da produção familiar por meio da compra direta pelo Estado.

Outro elemento central dessa fase é a valorização da governança colaborativa em rede. A construção das políticas deixa de ser exclusivamente verticalizada e passa a incorporar arranjos institucionais que envolvem parcerias entre governos, organizações da sociedade civil, instituições de ensino e pesquisa, cooperativas e associações de agricultores. Essa configuração fortalece a capacidade de resposta das políticas às demandas reais do campo e aumenta sua eficácia e legitimidade (Oliveira et al., 2025).

A descontinuidade de programas, os cortes orçamentários e a instabilidade política têm fragilizado os avanços conquistados, gerando incertezas quanto à sustentabilidade das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Ainda assim, os referenciais construídos permanecem como legado e inspiração para novas iniciativas que articulem produção, cidadania, ambiente e território.

4 FORMAS DE INTERAÇÃO ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

A relação entre a sociedade civil e o Estado no Brasil sofreu profundas mudanças nas últimas décadas, particularmente a partir do processo de redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse marco jurídico e político não apenas consolidou direitos civis, sociais e políticos, mas também introduziu novos instrumentos de participação popular e institucionalizou formas de controle social sobre a atuação do Estado. A partir desse momento, conselhos, fóruns e conferências passaram a ser reconhecidos como espaços legítimos de deliberação e construção coletiva de políticas públicas, criando uma lógica de relação entre governo e sociedade (Cavalcanti et al., 2023). Movimentos sociais, organizações não governamentais e coletivos diversos passaram a compor conselhos de políticas públicas, atuar na gestão de programas sociais e participar da formulação de agendas públicas em áreas como saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento rural (Carvalho et al., 2023).

Esse novo arranjo institucional deu origem ao que alguns autores denominam de "democracia participativa", em que os cidadãos e suas organizações passam a exercer papel ativo nos processos decisórios. Essa lógica rompe com a visão tradicional da política como domínio exclusivo dos representantes eleitos, valorizando a atuação contínua da sociedade civil

na definição, acompanhamento e avaliação das ações do poder público (Grisa; Schneider, 2014). Nesse modelo, a presença da sociedade civil organizada nas instâncias de decisão é vista como condição essencial para a promoção de políticas mais justas, eficazes e alinhadas às reais necessidades da população.

A participação popular, nesse sentido, se concretiza por meio de diversos mecanismos institucionais, como os conselhos gestores de políticas públicas, os fóruns temáticos, as conferências participativas e os orçamentos participativos. Esses espaços cumprem a função de permitir a expressão de diferentes interesses sociais, garantir a pluralidade de vozes no debate público e fomentar a corresponsabilização entre Estado e sociedade na condução das políticas. A partir deles, representantes da sociedade civil podem incidir na formulação de diretrizes, na definição de prioridades orçamentárias e na avaliação de programas governamentais, fortalecendo a transparência e a legitimidade das decisões públicas (Silva; Hespanhol, 2019).

Uma experiência emblemática desse processo de institucionalização da participação é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), criado com o intuito de reunir representantes do governo e dos movimentos sociais do campo para o debate, a formulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural sustentável. O CONDRAF exemplifica uma forma de governança participativa, em que a coprodução de políticas se dá a partir da articulação entre distintos saberes, interesses e experiências. O conselho atua como instância consultiva e deliberativa, promovendo a construção de agendas integradas e o acompanhamento sistemático das ações governamentais voltadas ao setor rural (Grisa; Schneider, 2014).

Outros exemplos relevantes podem ser observados nos conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural, nos conselhos de segurança alimentar e nutricional, e nos conselhos de direitos humanos. Em todos esses espaços, a presença da sociedade civil contribui para a coordenação federativa das políticas e para a integração entre diferentes níveis de governo, promovendo maior coerência entre as ações e favorecendo o fortalecimento do pacto federativo (Silva et al., 2023). Essa dinâmica também amplia as possibilidades de inovação institucional, ao permitir que as políticas públicas sejam ajustadas a realidades locais específicas, considerando as demandas e características das populações envolvidas.

Contudo, apesar dos avanços e da consolidação de diversos mecanismos participativos no Brasil, a participação social enfrenta desafios persistentes e estruturais. Um dos principais obstáculos é a assimetria de poder entre os representantes do Estado e os membros da sociedade civil. Muitas vezes, os conselhos funcionam de forma burocratizada e técnica, com pouca abertura para o diálogo efetivo ou para a influência real das propostas oriundas da sociedade.

Além disso, há dificuldades relacionadas à representatividade dos conselhos, à fragmentação das organizações sociais e à escassez de recursos para garantir a atuação qualificada dos conselheiros (Carlos, 2017).

A literatura aponta ainda para um tensionamento recorrente entre os aspectos colaborativos e conflituosos da interação entre Estado e sociedade civil. Por um lado, a institucionalização da participação representa um avanço democrático importante. Por outro, pode implicar na cooptação de movimentos sociais, na domesticação de suas pautas ou na despolitização de suas ações. Esse paradoxo revela a complexidade das relações estabelecidas nos espaços participativos, que exigem constante vigilância, negociação e capacidade de articulação por parte dos atores sociais (Carlos, 2024).

Além disso, as relações entre Estado e sociedade civil são altamente dependentes dos contextos políticos e institucionais vigentes. Em períodos de maior abertura democrática, observa-se uma ampliação das possibilidades de diálogo e coprodução de políticas. Em contrapartida, momentos de crise democrática, de retrocessos institucionais ou de centralização autoritária tendem a reduzir o espaço da participação e a enfraquecer os conselhos e fóruns existentes. Dessa forma, a institucionalidade participativa deve ser compreendida como resultado de disputas e correlações de força, e não como algo dado ou estático (Holanda; Mendonça, 2022).

Outro fator determinante para o sucesso das interações Estado-sociedade é a capacidade organizacional dos atores sociais. A atuação nos conselhos exige competências técnicas, domínio dos processos institucionais, articulação em rede e estratégias de incidência política. Organizações com menor capacidade de mobilização ou com dificuldades estruturais tendem a ser sub-representadas, o que pode comprometer a pluralidade e a legitimidade dos espaços participativos. Nesse sentido, políticas públicas que fortaleçam a sociedade civil por meio de formação, financiamento e estrutura de apoio são fundamentais para consolidar a democracia participativa de forma efetiva e inclusiva (Cavalcanti et al., 2023).

Apesar dos avanços observados nas últimas décadas no campo das políticas públicas voltadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, o cenário atual apresenta uma série de desafios estruturais, políticos e institucionais que ameaçam a continuidade e a efetividade dessas políticas.

Um dos principais problemas enfrentados é a descontinuidade das políticas públicas, provocada por sucessivos desmantelamentos institucionais e alterações nos direcionamentos estratégicos. Programas como o PRONAF, o PAA e o PNAE, fundamentais para o fortalecimento da agricultura familiar, vêm sofrendo cortes de recursos e mudanças

operacionais que comprometem seu alcance e impacto. Além disso, estruturas como o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o CONDRAF, importantes instâncias de articulação institucional e participação social, foram desmobilizadas ou esvaziadas, dificultando a coordenação e a implementação de políticas de forma integrada. A falta de continuidade compromete os resultados acumulados ao longo de anos e mina a confiança da sociedade civil na capacidade do Estado de manter compromissos de longo prazo.

O contexto contemporâneo impõe novas demandas à agricultura familiar, relacionadas à necessidade de inovação sustentável, digitalização das práticas agrícolas e acesso a mecanismos de crédito verde. O enfrentamento das mudanças climáticas, a escassez de recursos naturais e a crescente exigência dos mercados por produtos rastreáveis e ambientalmente corretos pressionam os pequenos produtores a se adaptarem rapidamente, muitas vezes sem o suporte técnico, financeiro ou institucional necessário. Nesse cenário, torna-se urgente o investimento em políticas de transição agroecológica, capacitação digital e incentivos econômicos para práticas produtivas sustentáveis, de modo que a agricultura familiar possa se reposicionar de forma competitiva e ambientalmente responsável.

Além disso, a fragilidade institucional representa um entrave significativo à execução e à coordenação das políticas públicas. Muitos municípios enfrentam limitações técnicas e administrativas para implementar programas de forma eficiente, o que compromete a qualidade das ações e amplia as desigualdades regionais. A ausência de um sistema nacional de desenvolvimento rural consolidado dificulta a articulação entre os diferentes entes federativos e compromete a coerência das políticas em escala nacional. O fortalecimento institucional, nesse sentido, deve passar por investimentos em capacitação, informatização da gestão pública, reestruturação de órgãos responsáveis pelas políticas rurais e valorização do papel estratégico das instâncias de participação social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou a trajetória das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural no Brasil, com foco na agricultura familiar e na relação entre sociedade civil e Estado. Partindo de uma abordagem histórica e analítica, identificaram-se três gerações de políticas públicas que marcaram diferentes momentos na forma como o Estado interveio no meio rural, passando de um enfoque produtivista e tecnocrático, na primeira geração, para uma abordagem socialmente inclusiva na segunda, e, por fim, para políticas articuladas à sustentabilidade ambiental e à construção de mercados institucionais, na terceira geração.

Além disso, foi possível demonstrar que a consolidação da agricultura familiar como categoria política só foi possível graças ao avanço de mecanismos institucionais de participação social, que permitiram a atuação conjunta de movimentos sociais e Estado na formulação e implementação das políticas. Conselhos, fóruns e espaços colegiados de deliberação tornaram-se instrumentos essenciais para dar legitimidade, transparência e capilaridade às ações públicas no campo, fortalecendo a democracia participativa e o controle social das políticas.

Cabe ao Estado garantir os meios para essa transformação, mas também à sociedade civil manter-se mobilizada e ativa na defesa de seus direitos e na coprodução de políticas mais justas, inclusivas e sustentáveis. Ao mesmo tempo, os desafios contemporâneos, como a descontinuidade de programas, a pressão do agronegócio empresarial, as desigualdades no acesso às políticas públicas e a necessidade de inovação sustentável, exigem respostas coordenadas, investimentos estruturantes e fortalecimento institucional. O futuro da agricultura familiar depende da capacidade de articular esses elementos em uma agenda estratégica que una justiça social, competitividade e resiliência ambiental.

Assim, mais do que uma revisão de políticas passadas, o que se impõe é a construção de uma nova pactuação democrática para o campo, na qual o desenvolvimento rural sustentável não seja apenas uma diretriz, mas uma prioridade de Estado. Reconhecer a agricultura familiar como vetor de soberania alimentar, equilíbrio ambiental e coesão territorial é condição essencial para um Brasil mais justo, plural e comprometido com o bem-estar das presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BORGES, Renan Herbert Miranda; SANTOS, Marcelo Henrique Pereira Dos. Avaliação Substantiva de Políticas Públicas na Agência do Empreendedor de Petrolina. *ID on line. Revista de psicologia*, v. 19, n. 75, p. 137–155, 28 fev. 2025.

CANHEDO, Nathalia. As políticas públicas como ferramenta minimizante das disparidades de gênero na perspectiva da economia do cuidado: uma visão a partir do conceito de agente ativo de liberdade por Amartya Sen. *Revista de Gênero, Sexualidade e Direito*, v. 9, n. 1, 1 ago. 2023.

CARLOS, Euzeneia. Cooperação e conflito na relação movimentos sociais e Estado. *Política & Sociedade*, v. 16, n. 35, p. 321, 9 jun. 2017.

CARLOS, Euzeneia. Interações entre movimentos sociais e Estado e seus efeitos: um desafio para as teorias dos movimentos sociais. *Política & Sociedade*, n. 54, p. 1–29, 13 set. 2024.

CARNEIRO, Flavio Lyrio. Inferência causal e avaliação de políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)*, n. 37, v. 37, p. 119–128, 12 mar. 2024.

COSTA DE OLIVEIRA, Diego; CORREIA TEIXEIRA, Márcio Aleandro. O conceito de justiça de John Rawls: a sua aplicação como marco teórico para estudos de políticas públicas voltadas à saúde. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, 29 ago. 2022.

GAZOLLA, Marcio *et al.* Agroindústrias rurais, políticas públicas e desenvolvimento regional: um perfil da agroindustrialização brasileira com base nos dados do censo agropecuário de 2017. *Livros*, n. Agricultura e diversidades, p. 319–346, 8 ago. 2022.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. suppl 1, p. 125–146, 2014.

HOLANDA, Bruna De Moraes; MENDONÇA, Patricia Maria Emerenciano De. A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: dinâmicas entre as lógicas institucionais do Estado e da sociedade e sua implicação na coprodução. *Administração Pública e Gestão Social*, 22 jul. 2022.

JORGE, Aline Albuquerque. Território, paradigmas e as políticas públicas para o campo no governo Bolsonaro / Territory, paradigms, and public policies for the countryside in the Bolsonaro government / Territorio, paradigmas y las políticas públicas para el campo del gobierno Bolsonaro. *Revista Nera*, v. 25, n. 64, 28 dez. 2022.

LAISNER, Regina Claudia. Desenvolvimento local como liberdade e foco nos atores: ferramenta de análise de políticas públicas para municípios brasileiros. *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, v. 25, n. 41, 22 jun. 2023.

OLIVEIRA, Francisco Da Silva *et al.* Governança colaborativa em rede: fator chave na implementação de políticas públicas voltadas para agricultura familiar em Lábrea-AM. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 11, n. 5, p. 829–840, 6 maio 2025.

PETARLY, Renata Rauta; RODRIGUES, Ana Carolina. O significado social do dinheiro das políticas públicas de inclusão produtiva para as famílias da agricultura familiar no município de Wanderlândia - Tocantins. *Revista Tocantinense de Geografia*, v. 13, n. 30, p. 315–340, 22 out. 2024.

RIBEIRO, Oseny Amorim *et al.* IDEB: principal regulador de políticas públicas para a educação. *Revista de Gestão e Secretariado*, v. 15, n. 9, p. e4259, 20 set. 2024.

SILVA, Eduardo Moreira Da *et al.* Repertórios de interação e instituições participativas: o subsistema estadual e nacional de Direitos Humanos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 38, n. 112, p. e3811201, 2023.

SILVA, Eliane Regina Francisco Da; HESPANHOL, Rosangela Aparecida De Medeiros. Políticas públicas e a criação de programas governamentais de alimentação: algumas considerações. *Formação (Online)*, v. 26, n. 49, 21 dez. 2019.