

## **Eficácia das políticas públicas para a agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro: uma realidade?**

### ***Effectiveness of public policies for family farming in Brazilian rural development: a reality?***

**Elizângela de França Carneiro Carvalho**

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Palmas, Tocantins (TO), Brasil

**Diego Neves de Sousa**

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Palmas, Tocantins (TO), Brasil

**Keile Aparecida Beraldo**

Universidade Federal do Tocantins. Palmas, Tocantins (TO), Brasil

**Micheli Fontes Fialho**

Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas, TO, Brasil

**Palloma Rosa Ferreira**

Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas, TO, Brasil

## **GT7. Desenvolvimento rural, territorial e regional**

**Resumo:** O objetivo deste estudo é apresentar as evidências quanto à eficácia das políticas públicas de apoio à agricultura familiar e seu papel no desenvolvimento rural brasileiro, sob as suas dimensões econômica, social e ambiental. Baseando-se numa revisão integrativa da literatura, conduzida segundo o protocolo PRISMA, foram analisados 25 estudos científicos, selecionados dentre os 164 registros levantados nas plataformas Google Acadêmico e Consensus IA, considerando o período de 1995 a 2025. A revisão sobre a agricultura familiar discute a trajetória histórica deste segmento, com foco em sua marginalização no paradigma agrário tradicional e depois como relevância no contexto político institucional brasileiro para o desenvolvimento rural. Os resultados indicam que políticas de crédito e de mercado contribuíram com mudanças significativas com relação à geração de renda, diversificação da produção, inclusão produtiva de grupos vulneráveis, fortalecimento de mercados locais e segurança alimentar. No entanto, persistem desafios estruturais como desigualdades territoriais, seletividade institucional, restrições ao acesso ao crédito, limitações logísticas e descontinuidade das políticas públicas. A análise revela que a agricultura familiar e as políticas públicas de apoio são efetivas em vários aspectos, mas com restrições, que dependem de maior coordenação intersetorial, de continuidade institucional e de valorização das capacidades territoriais. Dessa forma, conclui-se que as políticas públicas para a agricultura familiar tem se demonstrado parcialmente eficazes, limitadas pela superação de entraves históricos, na agenda de desenvolvimento rural no Brasil.

**Palavras-chave:** agricultores familiares, direitos sociais, inclusão produtiva rural.

**Abstract:** The objective of this study is to present evidence regarding the effectiveness of public policies supporting family farming and their role in Brazilian rural development, considering its economic, social, and environmental dimensions. Based on an integrative literature review conducted according to the PRISMA protocol, 25 scientific studies were analyzed, selected from 164 records retrieved from the Google Scholar and Consensus IA platforms, covering the period from 1995 to 2025. The review on family farming discusses the historical trajectory of this segment, focusing on its marginalization within the traditional agrarian paradigm and its subsequent relevance in the Brazilian political and institutional context for rural development. The results indicate that credit and market policies have contributed to significant changes in income generation, production diversification, productive inclusion of vulnerable groups, strengthening of local markets, and food security. However, structural challenges persist, such as territorial inequalities, institutional selectivity, restrictions on access to credit, logistical limitations, and discontinuity of public policies. The analysis reveals that family farming and supporting public policies are effective in several aspects, but with limitations that depend on greater intersectoral coordination, institutional continuity, and the enhancement of territorial capacities. Therefore, it is concluded that public policies for family farming have proven partially effective, limited by overcoming historical obstacles, within the rural development agenda in Brazil.

**Keywords:** family farmers, social rights, rural productive inclusion.

## 1. Introdução

O desenvolvimento rural brasileiro conformou-se historicamente sob assimetrias sociais, econômicas e territoriais, decorrentes da concentração fundiária e de um padrão de intervenção estatal marcado por seletividade e baixa universalização das políticas públicas (Belik, 2015; Cazella et al., 2016). Durante esse percurso, discursos e narrativas pautadas por políticas públicas foram hegemonicamente construídas em função de uma concepção dualista, que contrapôs a agricultura patronal (agronegócio) à pequena propriedade (agricultura familiar), frequentemente associada à baixa produtividade e à pobreza rural (Grisa; Schneider, 2014; Aquino et al., 2018). Essa leitura reducionista, não considerou a diversidade de arranjos existentes no campo brasileiro, sua multiplicidade de formas de trabalho e de organização. Além disso, priorizou os setores mais capitalizados em detrimento da agricultura familiar.

Nessas condições de desigualdade socioeconômica, a agricultura familiar foi mantida à margem nas políticas públicas perpetuando sua situação de vulnerabilidade produtiva e limitado acesso aos mercados. A redemocratização no final da década de 1980, possibilitou avanços nos debates e o reconhecimento da relevância socioeconômica da agricultura familiar, das suas possibilidades de organização e mobilização social. Esse período convergiu com uma mudança na narrativa do desenvolvimento rural, que associava produtividade ao uso intensivo de capital e aos insumos modernos e passou para concepções que legitimaram as contribuições socioeconômicas da agricultura familiar, suas especificidades e capacidade produtiva.

A identidade política da agricultura familiar começou a ganhar reconhecimento nacional a partir de 1990, muito atrelado às mobilizações sociais. A atuação de organizações como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) na formulação de propostas relacionadas, sobretudo à reforma agrária e ao acesso ao crédito foi um marco nesse processo. Inicialmente, formada por agricultores sem-terra e assalariados rurais, esse grupo passou a integrar, de forma ampla, o conjunto de agricultores familiares, inclusive aqueles que já detinham a posse ou propriedade da terra, na luta por melhores preços agrícolas, crédito diferenciado e reforma agrária.

Na metade dos anos 1990, o Estado institucionalizou a agricultura familiar como uma categoria social e política, o que permitiu o desenvolvimento de políticas públicas específicas para esse segmento (Grisa; Schneider, 2014). Esse processo ocorreu associado à criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), no ano de 1995,

considerado um marco das políticas públicas para o rural brasileiro, sendo que até hoje permanece como um dos mais relevantes programas de apoio à agricultura familiar.

Nas décadas posteriores, principalmente entre os anos de 2003 e 2014, questões relacionadas ao desenvolvimento rural ganharam força em função do incremento de políticas públicas voltadas à população rural, particularmente para os assentados, agricultores familiares e povos tradicionais (Kalil, 2019). Nesse cenário, políticas agroalimentares como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, e mecanismos como a obrigatoriedade de compra de pelo menos 30% de gêneros alimentícios da agricultura familiar, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 2009, intensificaram o acesso dos agricultores familiares e de suas organizações coletivas aos mercados institucionais, ao dispensar a tradicional licitação. No ano 2010 foi instituída a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), esses são empiricamente os programas mais discutidos a respeito da eficácia e impactos socioeconômicos no processo de inclusão produtiva rural (Sousa et. al., 2018).

Esses avanços não ocorreram de forma isolada, mas associados a um conjunto de medidas públicas que visavam combater a desigualdade histórica do rural brasileiro e as limitações impostas pelas políticas conservadoras (Grisa; Schneider, 2014; Kalil, 2019; Niederle et al., 2019). Em 2006, ocorreu o reconhecimento da agricultura brasileira por meio da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 2006), que definiu os critérios a serem cumpridos para identificação dos grupos que compõem a categoria da agricultura familiar. A Lei trouxe ainda diretrizes, incluindo os princípios da sustentabilidade (econômica, social e ambiental), que corroborou para a elaboração de futuras políticas públicas.

Nesse contexto, a literatura apresenta significativos progressos, como o aumento do acesso ao crédito, o impulso dos mercados locais e a inserção de agricultores familiares nos circuitos institucionais de comercialização. Contudo, também revela limitações persistentes, como as desigualdades sociais nas relações entre regiões, a seletividade no acesso às políticas públicas, a baixa cobertura de acesso ao serviço de ATER e a reprodução de um viés concentrador de recursos disponibilizados, que favorece, principalmente, agricultores com maior nível de capitalização e de profissionalização (Aquino et al., 2018; Carneiro; Montebello, 2024; Cazella et al., 2016; Grisa; Schneider, 2014; Niederle et al., 2019; Salgado et al., 2017; Silveira et al., 2016).

Diante desse cenário caracterizado por avanços e limitações, com potencialidades, mas também desafios persistentes, o presente estudo se orienta pela seguinte questão: Em que medida as políticas públicas para a agricultura familiar foram eficazes no desenvolvimento

rural brasileiro? Para tanto, propõe-se uma revisão integrativa da literatura, amparada pelas diretrizes do protocolo PRISMA, sistematizando as evidências produzidas pelos estudiosos, no período de 1995 a 2025, com o intuito de analisar os impactos, lacunas e perspectivas das referidas políticas públicas.

## **2. Referencial Conceitual**

### **2.1 *Desenvolvimento rural***

A discussão em torno do desenvolvimento rural no Brasil é caracterizada por abordagens que contemplam ao mesmo tempo as dimensões econômicas, sociais, ambientais, culturais e políticas. A ideia de que o desenvolvimento deve estar ancorado nas condições históricas e territoriais de cada região, articula atores locais na elaboração das estratégias que melhor se adaptam às suas realidades. A utilização dessa abordagem baseia-se em processos participativos que integram agricultores, cooperativas e associações, instituições públicas e organizações da sociedade civil, em um processo de diálogo horizontal. No entanto, os mecanismos institucionais falharam em descentralizar o poder de decisão e na geração de estruturas de governança territorial sem autonomia para mediar conflitos e coordenar investimentos (Junior et al., 2021), inviabilizando a participação social nos processos de tomada de decisão.

Por outro lado, a literatura tem abordado a relevância das organizações coletivas como mediadoras entre agricultores familiares e políticas públicas, sendo que as cooperativas e associações atuam como canais tanto para comercialização conjunta quanto para a difusão de práticas sustentáveis (Neto et al, 2025). Este papel institucional integra o tripé que contém a organização coletiva, o crédito e a assistência técnica contínua, considerado a condição estratégica para sustentar trajetórias de referência de desenvolvimento rural (Silva; Nunes, 2022). Nesse tripé se identifica uma sinergia: o crédito aumenta a capacidade produtiva; a assistência técnica possibilita uso eficiente dos recursos; a organização coletiva fortalece o poder de barganha no mercado.

Outro aspecto importante remete aos limites da própria noção normativa de “sustentabilidade” aplicada ao rural. Indicadores ambientais ou socioeconômicos utilizados para a avaliação podem reproduzir vieses quanto às realidades locais, mascarando a heterogeneidade da agricultura familiar (Aquino et al., 2018). Um exemplo é a certificação ambiental ligada ao turismo rural que, embora possa abrir nichos de mercados sofisticados e incorporar valor cultural aos produtos locais, sua efetividade pode ser afetada pela falta de

critérios definidos ou pela pressão econômica dos compradores institucionais, que possuem maior poder de negociação. Outro aspecto destes fundamentos lida com as relações com cadeias alimentares mais amplas. O manejo localizado teria que se relacionar com os sistemas agroalimentares nacionais e globais sem perder a autonomia de decisão. Conceitos análogos ligados aos processos de democratização dos sistemas agroalimentares, indicam que ao fortalecer mercados locais geridos por essas comunidades, aumenta-se a renda local e o controle social sobre os processos produtivos (Assis, 2026; Neto et. al., 2025).

Duas faces complementares são desprendidas dessas matrizes teóricas. De um lado, a continuidade da necessidade de articulação intersetorial nas ações e, por outro, a necessidade de dispor de ferramentas técnicas que possibilitem medir impactos socioeconômicos e ambientais que não ignorem as especificidades culturais locais. Políticas voltadas exclusivamente para o aumento da produtividade material não são sustentáveis e podem ter implicações perversas irreversíveis, sobre ecossistemas frágeis ou redes sociais construídas ao longo de décadas (Belik, 2015). Portanto, conceber o desenvolvimento rural assume que variáveis complexas estão inseridas em um sistema dinâmico, em que interagem pressões ambientais mundiais, entre elas as mudanças climáticas, padrões econômicos nacionais e, principalmente, as microrrealidades comunitárias.

## ***2.2 Trajetória institucional da agricultura familiar***

No Brasil, a agricultura familiar está intimamente relacionada à formação histórica do espaço agrário, concretizando-se nas várias formas sociais e produtivas, ao longo do tempo. Desde o período colonial, as práticas agrícolas dos produtores de base familiar coexistiram com o modelo latifundiário exportador, controlado pelas limitações estruturais da concentração da terra e do domínio político-econômico, exercido pelas elites agrárias. Tal dualismo acarretou na marginalização dos pequenos produtores, reproduzindo um padrão de subordinação por séculos (Niederle et al., 2019). A literatura converge ao apontar que, em quase todo o século XX, o campo brasileiro foi estruturado sob esse forte dualismo agrário, no qual a modernização agrícola beneficiou grandes propriedades, orientadas para a exportação e marginalizou os públicos da agricultura familiar (Aquino et al., 2018; Grisa; Schneider, 2014).

No fim da década de 1980, com a recuperação da democracia, houve o início do reconhecimento político da agricultura familiar, impulsionado por atores como os sindicatos e os movimentos sociais (Niederle et al., 2019). Isso deu origem às políticas estruturantes, como o PRONAF (1995), que institucionalizou o apoio do Estado para esse segmento. Esta

política de crédito, embora uma das mais importantes, não rompeu o modelo produtivista tradicional, mas acentuou as desigualdades no campo ao favorecer as unidades de produção com melhores condições (Aquino et al., 2018; Grisa; Schneider, 2014). Entre os anos de 2003 a 2014, um ciclo de expansão institucional foi notado, com a criação de novos instrumentos, como o PAA, o PNAE com obrigatoriedade da venda de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e a ampliação da ATER (Silva et al., 2018). Silveira et. al. (2016) apontam que programas como o PAA e o PNAE atuam de forma positiva no acesso aos mercados institucionais e segurança alimentar, mas a lógica de desenvolvimento rural por meio da superação das desigualdades de acesso ao crédito rural e à assistência técnica falharam. Embora, o advento da criação do PAA e PNAE tenha estruturado um discurso integrador que conectava segurança alimentar, sustentabilidade ambiental e fortalecimento das economias locais, como objetivos convergentes dessas políticas (Grisa; Schneider, 2014).

Nas décadas subsequentes, distintas formas de resistência política e o ressurgimento de abordagens de linha pró-mercado, voltadas à atração de investimento empresarial, reacendeu antigas disputas em torno de qual modelo agrícola deveria presidir o desenvolvimento do país. Estas abordagens favoreceram a disputa entre modelos produtivos com lógicas, prioridades e beneficiários distintos, revelando que a controvérsia em torno do futuro rural brasileiro ainda está em aberto e exige atenção, em relação à continuidade do suporte público às especificidades das realidades regionais e culturais desses agricultores. A pluralidade interna, isto é, as diferenças expressivas em torno dos níveis tecnológicos, das dificuldades de acesso à terra ou da inserção no mercado, dificulta uniformizar estratégias públicas (Belik, 2015). Essas barreiras estruturais trazem como consequência um desafio a toda tentativa simplista de enquadrar a evolução da agricultura familiar em um único caminho homogêneo.

### 3. Metodologia

O estudo constitui-se em uma revisão integrativa da literatura, a partir da síntese ordenada, crítica e abrangente de estudos teóricos e empíricos orientada para uma maior compreensão do tema de interesse. Esse método permite reunir produções heterogêneas, comparar resultados, identificar convergências e lacunas, além de construir interpretações capazes de orientar os avanços futuros na área de pesquisa (Guindo; Hak, 2024).

Para garantir transparência, rastreabilidade e rigor analítico, esta revisão seguiu as orientações do protocolo *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA), que fornece instruções internacionalmente reconhecidas para o planejamento e o relato de revisões sistemáticas (Bastidas-Orrego et al., 2023; Guindo; Hak,

2024). Embora o método PRISMA tenha sido originalmente desenvolvido para revisões sistemáticas, sua aplicação foi sugerida nas revisões integrativas por proporcionar maior uniformidade na condução do processo de identificação, triagem, elegibilidade e inclusão dos estudos.

Com base nos fundamentos conceituais do desenvolvimento rural e no arcabouço das políticas públicas, que estruturam o apoio estatal à agricultura familiar brasileira, esta pesquisa realizou buscas em duas plataformas complementares, selecionadas pela amplitude, diversidade e pertinência diante do tema: a) Google Acadêmico: pela ampla cobertura da literatura nacional, ao qual se incluem os artigos científicos avaliados por pares; b) Consensus (plataforma de Inteligência Artificial para busca de artigos científicos): por agregar pesquisas recentes, revisões e artigos avaliados por pares, facilitando a identificação de estudos mais atuais e de impacto sobre o objeto de estudo.

Para a busca na plataforma Google Acadêmico, foram utilizados os descritores e operadores booleanos “Desenvolvimento rural” AND “agricultura familiar” AND “políticas públicas” AND (eficácia OR efetividade). Para complementar esta busca, utilizou-se a Consensus IA.

O intervalo temporal de ambas as pesquisas compreendeu de 1995 a 2025, englobando o período da criação do PRONAF (1995), que foi a primeira política agrícola criada para agricultura familiar, e, posteriormente, políticas voltadas para a segurança alimentar e mercados como o PAA e a inclusão dos produtos da agricultura familiar no PNAE.

Os critérios adotados para inclusão dos estudos foram: a) artigos científicos publicados em português, inglês ou espanhol; b) trabalhos que abordassem políticas públicas para agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil; c) produções baseadas em pesquisas de observação empírica, revisões sistemáticas e integrativas, avaliações de impacto ou estudos comparativos, com metodologia explícita e revisado por pares. Já os critérios para exclusão foram: a) os artigos que não apresentaram análise empírica ou metodológica; b) trabalhos em duplicidade entre as plataformas; c) artigos de opinião, ensaios/teóricos, sem análise empírica ou relatório institucional.

Para garantir a seleção de temáticas que abordassem a eficácia das políticas públicas para a agricultura familiar, no desenvolvimento rural brasileiro, os estudos selecionados foram organizados em três aspectos: econômico, social e ambiental. Essa organização possibilitou identificar de forma sistemática as interpretações que a literatura oferece nas distintas dimensões que permeiam o rural. Os aspectos econômicos incluem crédito, renda, acesso a mercados, produção e ocupação; os sociais incluem questões sobre inclusão

produtiva, segurança alimentar, redução da pobreza e participação de grupos, como de mulheres e jovens; e os ambientais, incluem práticas agroecológicas, sustentabilidade produtiva e conservação dos recursos naturais.

A estratégia de busca retornou 114 artigos no Google Acadêmico e 50 artigos na Consensus, totalizando 164 trabalhos, em potencial. O processo de seleção foi realizado em três etapas sucessivas, resultando na amostra final com 25 artigos, conforme o diagrama PRISMA, adaptado para a revisão integrativa, ilustrado na Figura 1.

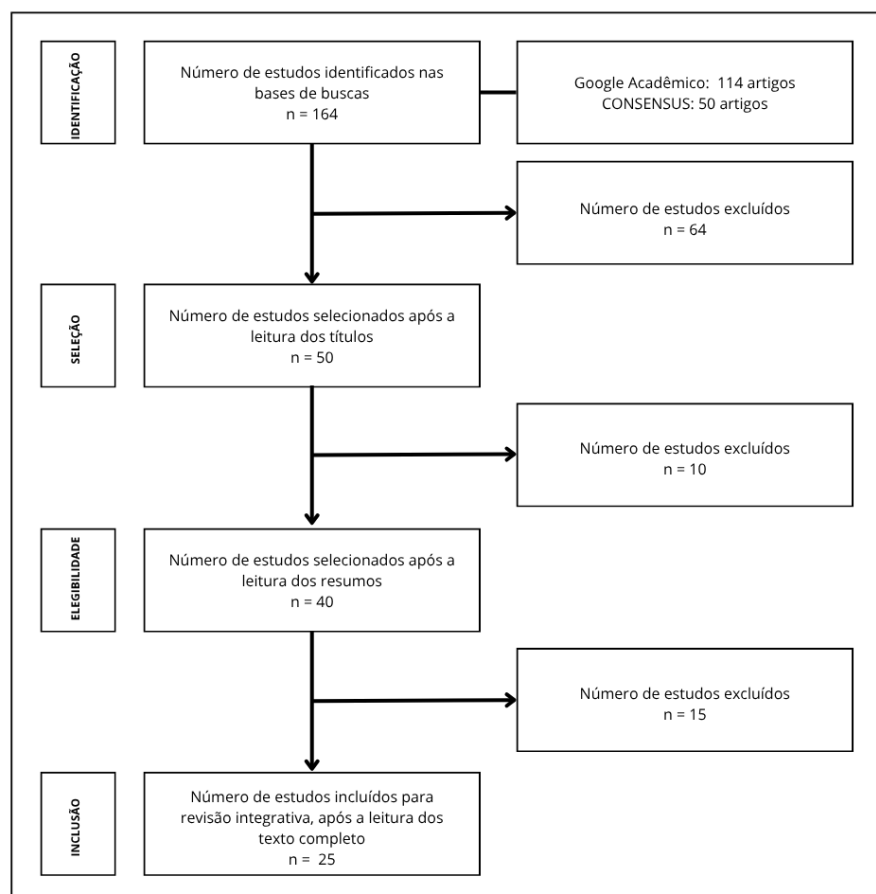


Figura 1 - Diagrama PRISMA

Fonte: Adaptado de Bastidas-Orrego et al. (2023).

Os passos realizados no processo de seleção podem ser verificados a seguir:

1ª Etapa - Triagem inicial (títulos): Todos os 164 artigos foram submetidos a uma primeira leitura dos títulos, com o objetivo de eliminar duplicidades e estudos que não dizem respeito à temática central. Resultado: 50 artigos foram selecionados para a segunda etapa.

2ª Etapa - Análise de resumos: Os resumos dos 50 artigos foram lidos, observando-se a pertinência para a temática e o atendimento à questão de pesquisa. Resultado: 40 artigos foram selecionados para leitura integral e composição final da amostra.

3ª Etapa - Leitura e inclusão final: Os 40 artigos aprovados foram lidos integralmente e analisados. Resultado: 25 artigos selecionados, pela aderência às dimensões propostas, que constituíram a base empírica e teórica da presente revisão, sendo as fontes processadas e citadas ao longo do presente trabalho.

#### 4. Discussão dos Resultados

A avaliação da eficácia das políticas públicas para a agricultura familiar, a partir dos aspectos econômicos, requer uma análise que supere a mensuração de valores absolutos, investidos ou produzidos, voltando-se para como esses investimentos geram renda, segurança financeira e dinamismo econômico. As evidências indicam que políticas que combinam crédito subsidiado, assistência técnica e garantia de mercado, especialmente via PAA e PNAE, aumentam o retorno econômico, ao garantir um fluxo contínuo de capital nas comunidades rurais (Cazella et al., 2016; Gomes et al., 2025; Ipolito et al., 2025).

Os estudos de Belik (2015) e Rocha Júnior et al. (2020) demonstraram que a assistência técnica pode contribuir com a promoção de ganhos produtivos significativos na renda, embora isso seja feito com heterogeneidade por beneficiário, demonstrando a diferença entre a capacidade de transformar apoio institucional ao faturamento real.

Silveira et al. (2016) argumentam que, do ponto de vista econômico, regiões que têm maior acesso ao PRONAF e aos mercados institucionais, tendem a ter indicadores superiores de Valor Bruto da Produção (VBP), produtividade por hectare e renda per capita rural. Por outro lado, o sucesso econômico dessa política consolida um processo de exclusão dos agricultores em regiões de baixa capitalização, mantendo estes às margens do fomento produtivo e dependentes de políticas de assistência social e previdência para sobreviver. No que concerne às políticas de compras governamentais (PAA e PNAE), regiões com gargalos estruturais geram exclusão econômica, pois estes programas exigem infraestrutura básica e estratégias de logística que são inexistentes na maior parte dos grupos de agricultores vulneráveis que não possuem essas condições estruturais e raramente integram organizações formais, acarretando impacto negativos nos resultados econômicos (Cazella et al., 2016).

A estabilidade do fluxo de receitas ao longo do ano, para agricultores em situação de vulnerabilidade, é um fator decisivo para permanência no campo, uma vez que a baixa capacidade de poupança os expõe, de forma mais intensa, a choques climáticos ou de variações de preços (Gomes et al., 2025; Guanziroli; Sabbato, 2014;). Para esses grupos, acréscimos marginais de renda têm pesado de forma constante sobre o bem-estar e a capacidade de reinvestimento.

Um dos principais impactos econômicos é gerado pela previsibilidade oferecida pela instituição de mercados. A contratação pública apresenta redução de custos de transação, elimina a necessidade de intermediários e traz segurança em relação ao comércio. Ao mesmo tempo em que ativa cadeias produtivas locais envolvendo fornecedores de insumos, transportadores e pequenas agroindústrias (Salgado et al., 2017). A interação entre crédito e adoção tecnológica possibilitam ganhos de eficiência (maior produtividade dos fatores), ainda que na agricultura familiar os níveis tecnológicos permaneçam baixos, os financiamentos apropriados podem elevar a produtividade sem que o custo operacional acompanhe a produção (Belik, 2015). Contudo, esses ganhos só serão plenamente concretizados quando houver reorganização da força de trabalho familiar, evitando a subutilização.

Os indicadores oriundos dos programas públicos também auxiliam na mensuração da eficácia. No caso do PNAE, o total contratado é importante, mas essa execução percentual em relação ao mínimo legal guarda uma relação de proximidade maior com a capacidade do município, em operacionalizar as compras públicas da agricultura familiar (Gomes et al., 2025; Ipolito et al., 2025). No PAA, as variações entre a previsão e a execução são indicativos dos entraves administrativos ou da dificuldade de oferta (Salgado et al., 2017). Além dos indicadores monetários, são percebidos ganhos qualitativos, embora indiretamente, a regularidade contratual diminui a inadimplência ao sistema financeiro, a diversificação da produção diminui a volatilidade das receitas e, o fortalecimento cooperativo alarga a escala da comercialização, com pequenas perdas do valor ao produtor individual. O cooperativismo, por exemplo, extrapola o fator mercadológico e incide em ganhos sistêmicos, pois entidades bem estruturadas atuam também na capacitação técnica de seus membros, intermediação do acesso ao crédito e aquisição coletiva de insumos, juntamente com menores preços, promovendo ganho em escala (Neto et al., 2025; Silva; Nunes, 2022).

O acesso ao crédito rural ainda é desigualmente distribuído no Brasil, geograficamente voltado para as regiões Sul e Sudeste, favorecendo em sua maioria as propriedades rurais tecnificadas, o que tem contribuído para que as assimetrias do Produto Interno Bruto (PIB) agropecuário se mantenham. O PRONAF, mesmo se constituindo como um marco institucional, ao introduzir mecanismos com foco específico em proteger e fortalecer a agricultura familiar, não é decisivo em relação à concentração regional dos recursos, frente às necessidades dos agricultores em maior grau de vulnerabilidade (Grisa; Schneider, 2014; Guanziroli, 2007).

Municípios que possuem redes institucionais mais articuladas acumulam ganhos sucessivos, enquanto as periferias rurais ficam estagnadas. Outro elemento econômico,

frequentemente negligenciado, diz respeito à valoração dos serviços ecossistêmicos gerados pela agricultura familiar sustentável. Nos arranjos agroecológicos, os produtos diferenciados atingem preços até 30% maiores nos mercados institucionais (Silva et al., 2018), o que representa um valor agregado considerável no faturamento total das unidades produtivas. Por último, análises longitudinais reiteram que a manutenção institucional das políticas é determinante para a sua eficácia. Rupturas abruptas como as que ocorreram após 2016, afetaram negativamente séries históricas de renda rural e PIB agropecuário municipal, demonstrando que os indicadores econômicos respondem tanto aos desenhos das políticas quanto à continuidade temporal das mesmas (Diesel et al., 2021; Niederle et al., 2019). A junção destes componentes evidencia que a eficácia econômica das políticas para a agricultura familiar são resultantes da convergência entre investimentos produtivos, infraestrutura, governança institucional e estabilidade política.

Já os indicadores sociais decorrentes das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar apresentam efeitos além do econômico, abrangendo questões, como redução da pobreza, segurança alimentar, inclusão produtiva, bem como o fortalecimento do capital humano e social. Mudanças permanentes devem ir além do aumento de renda, mas também em melhorias concretas na qualidade de vida, educação, saúde, nutrição e participação comunitária, constituindo avanços estruturais nos territórios rurais (Zahaikevitch et al., 2022). Estudos abordam que a integração de políticas públicas como o PRONAF, PAA e PNAE apresentam menores incidência da pobreza, pois o acesso simultâneo ao crédito subsidiado e a compras públicas conformam um mecanismo redistributivo (Cazella et al., 2016; Gomes et al., 2025). Com isso, políticas integradas diminuem as desigualdades dos agricultores familiares, em relação aos outros segmentos rurais, solidificando a capacidade das comunidades de assegurar os níveis mínimos de bem-estar, mesmo com as oscilações do clima e de inclusão produtiva, via mercado.

Os efeitos sobre a segurança alimentar também merecem destaque. A diversidade da dieta na residência, a regularidade do consumo de alimentos frescos e indicadores escolares, apresentam relação direta à oferta local ampliada pelo mercado institucional (Ipolito et al., 2025). A implementação do PNAE e PAA favorecem o aumento consistente do consumo de frutas, hortaliças e leguminosas de origem local, sinalizando que a combinação das compras públicas com a produção territorializada fortalece nutricionalmente as comunidades (Carneiro; Montebello, 2024; Gomes et al., 2025; Silva et al., 2018).

A inclusão produtiva de grupos historicamente vulneráveis como mulheres, jovens e povos tradicionais, se caracteriza como outro eixo importante de desenvolvimento rural. Seu

crescimento nos contratos públicos e seus arranjos produtivos de base comunitária revela que políticas mais inclusivas promovem equidade, maior diversidade interna e o fortalecimento institucional das comunidades rurais (Cavalcante et al., 2025). Em paralelo, melhorias educacionais e de saúde, ainda que com efeitos indiretos, revelam a estabilidade proporcionada pelas políticas agrícolas, reduzindo a evasão escolar e contribuindo para o alcance de determinantes sociais.

Estudos também evidenciam os efeitos ambientais associados ao bem-estar social. As práticas agroecológicas, incentivadas por políticas públicas, contribuíram para redução de impactos ambientais relacionados ao uso de agrotóxicos, o que tem reflexos positivos na saúde pública e na sustentabilidade comunitária (Assis, 2006; Carneiro; Montebello, 2024). No entanto, tais ganhos não são igualmente distribuídos ao longo do país, pois regiões com pouca capilaridade institucional ou distantes geograficamente apresentam desempenho inferior nos indicadores sociais, ainda que as políticas sejam formalmente existentes (Aquino et al., 2018; Belik, 2014; Kalil, 2019; Salgado et al., 2017). Concomitantemente, isso se traduz em menor diversidade alimentar, menos oportunidades para os jovens rurais e a perpetuação das fragilidades associativas. Medições longitudinais desses indicadores mais uma vez corroboram que a melhoria duradoura depende da continuidade institucional dos programas públicos e, situações de descontinuidades orçamentárias ou legais podem extinguir os ganhos econômicos e comprometer as relações sociais, fundadas em torno desses programas (Niederle et al., 2019).

A partir disso, as avaliações periódicas destes programas devem agregar, além de medidas quantitativas, mensurar os beneficiários e os contratos atendidos, com medidas que capturem o dimensionamento das mudanças qualitativas do bem-estar, da participação política e da percepção subjetiva da mudança. As instituições que operam as políticas públicas podem contribuir para resultados de impacto e com efeitos sociais positivos, desde que as ações se adaptem às vocações regionais, às especificidades do contexto social e do ambiente, estas são mais eficazes inclusivamente, em relação a ações que se padronizam, reproduzindo desigualdades pré-existentes (Gomes et al., 2025). Em resumo, estes índices possibilitam uma análise do retrato da eficácia social das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil, e demonstra que os ganhos acontecem, principalmente, onde o desenho institucional e a governança do território são capazes de dar continuidade às transformações socioprodutivas de médio e longo prazo.

Para conferir a eficácia ambiental das políticas públicas de apoio à agricultura familiar, deve-se levar em conta diversos parâmetros, que não capturam apenas a saúde dos

ecossistemas, mas também a sustentabilidade produtiva, em uma visão de longo prazo. Esses indicadores incluem a qualidade do solo, da água, a conservação da biodiversidade agrícola, o equilíbrio entre a utilização econômica e a proteção dos recursos naturais (Neto et al., 2025), além da adoção de práticas agroecológicas e da recomposição de áreas degradadas, estes últimos bastante relevantes para o Brasil, devido à pressão promovida pela expansão das monoculturas comerciais. Também é importante citar uma das métricas estruturantes, a variação da cobertura vegetal permanente nas propriedades, a qual indica o grau de proteção das matas ciliares e reservas legais, fundamentais à recarga hídrica e à formação de corredores ecológicos (Diesel et al., 2021). Já programas que estabelecem o acesso ao crédito, em função da conservação do meio ambiente, possibilitam a verificação objetiva desses indicadores, permitindo a adequação direta entre investimento público e melhoria ambiental mensurável.

Um eixo crítico está relacionado à qualidade da água superficial e subterrânea em áreas com altas densidades de estabelecimentos familiares. As reduções da contaminação por pesticidas ou de nutrientes em excesso estão relacionados ao êxito de práticas sustentáveis, promovidas por políticas públicas, como a adubação com matéria orgânica e os sistemas consorciados fixadores de nitrogênio (Carneiro; Montebello, 2024; Schembergue et al., 2016). Experiências de manejo em microbacias têm mostrado que práticas como cercamento e reflorestamento das margens, contribuem para a conservação do solo e da água (Carneiro; Montebello, 2024; Diesel et al., 2021; Ipolito et al., 2025). A biodiversidade agrícola também é um indicador transversal, em que a conservação *in situ* dos recursos genéticos contribuem para a auto-regulação, sustentabilidade e resiliência das culturas contra pragas e eventos climáticos extremos e mantendo as práticas alimentares regionais (Assis, 2006; Schembergue et al., 2017). A proporção de variedades tradicionais nas áreas cultivadas podem favorecer as contribuições da agricultura familiar para a agrobiodiversidade nacional.

Recentes aspectos incorporados às avaliações dizem respeito ao balanço de carbono em sistemas produtivos. Sistemas agroflorestais e a integração lavoura-pecuária-floresta têm revelado potencial para sequestro de gás carbônico (CO<sub>2</sub>), contribuindo para metas climáticas nacionais (Schembergue et al., 2017). O mapeamento desses efeitos proporciona mensurações, quanto aos ganhos ambientais associados à adoção de práticas sustentáveis, em relação aos sistemas convencionais. No entanto, políticas públicas como o PRONAF, deixa às margens as linhas de créditos voltadas à sustentabilidade. Carneiro e Montebello (2024) ao analisarem as políticas públicas compreendendo o período de 2013 a 2023 concluíram que o PRONAF Agroecologia foi a linha com o menor número de contratos (1%) e recursos investidos (1,2%). Embora essas linhas de crédito representem um avanço, as limitações de

uso fazem com que os investimentos sejam direcionados para os sistemas de produção convencionais (Silva et al., 2018), mais uma vez acarretando a concentração e seletividade na distribuição dos recursos.

As compras institucionais possuem um importante papel na geração de efeitos ambientais positivos, através da diversificação da produção, o que fortalece cadeias de suprimentos curtas e sistemas produtivos com menor impacto, além de favorecer critérios de conservação da paisagem (Neto et al., 2025). Dessa forma, tanto o PAA quanto o PNAE contribuem para a valorização dos sistemas produtivos regionais com atributos associados à preservação (Grisa; Schneider, 2014). Contudo, o monitoramento desses indicadores apresenta desigualdade territorial significativa. As regiões de maior vulnerabilidade, frequentemente, não detém capacidade técnica e institucional para atender as exigências de acesso e monitoramento das políticas públicas, inviabilizando a sua adequada execução (Salgado et al., 2017), o que compromete a realização de comparações robustas entre diferentes realidades produtivas.

A efetividade dos indicadores ambientais depende também da participação ativa dos agricultores no processo de avaliação, já que metodologias participativas fortalecem a apropriação local das metas ambientais, colocando saberes locais no lugar e respeito aos valores culturais (Assis, 2006). Uma segunda dimensão é a articulação entre resultados ambientais e benefícios econômicos percebidos, cuja valorização comercial dos produtos sustentáveis, seja via preços diferenciados no PAA/PNAE ou via mercados privados especializados, incentiva os agricultores familiares à adotarem práticas mais sustentáveis (Silva et al., 2018). Este ciclo virtuoso deve reforçar tanto o desempenho ambiental quanto o socioeconômico da agricultura familiar.

Ainda assim, os avanços da agricultura familiar são fragilizados pelo uso de indicadores padronizados que não permitem uma avaliação de acordo com a complexidade das dimensões econômicas, sociais e ambientais nos diferentes territórios (Neto et al. 2025; Salgado et al. 2017). A análise periódica dos indicadores deve levar em consideração, além dos resultados biofísicos, também o contexto político e a continuidade das políticas que os sustentam. Consolidar um painel integrado e territorializado desses indicadores é fundamental para estimar com precisão o verdadeiro impacto das políticas públicas, em relação aos ecossistemas rurais da agricultura familiar, articulando métricas biofísicas com dinâmicas sociais e econômicas locais, que determinam sua trajetória e contribuições para o desenvolvimento rural brasileiro.

## 5. Considerações finais

A revisão integrativa possibilitou a sintetização das evidências substantivas acerca da eficácia das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, no desenvolvimento rural brasileiro, entre 1995 e 2025. A análise dos estudos mapeados indica que políticas estruturantes, e, em particular, o PRONAF, o PAA, o PNAE e a PNATER, têm gerado impactos significativos nas dimensões econômica, social e ambiental. Os resultados demonstram que essas políticas contribuíram para aumentar o acesso ao crédito e a capacidade de investimento das unidades familiares; dinamizar os mercados locais; reduzir a intermediação e fortalecer as organizações sociais; estimular a diversificação produtiva e reforçar a segurança alimentar. Além disso, contribuíram com a inclusão produtiva de agricultores de baixa renda, mulheres, jovens e comunidades tradicionais, além de possibilitar alcançar maior sustentabilidade ambiental, a partir do incentivo à prática de agroecologia.

Contudo, apesar destes progressos, a literatura denota desafios remanescentes, que dificultam o pleno funcionamento dessas políticas públicas. Dentre os entraves mais comuns, estão as desigualdades territoriais na distribuição das políticas de crédito, assistência técnica e infraestrutura; a baixa capilaridade e a fragilidade institucional da ATER, especialmente após 2016; a seletividade de acesso ao PRONAF, que tende a beneficiar agricultores mais capitalizados; as barreiras sanitárias e logísticas, que prejudicam a inserção de determinados grupos nos mercados institucionais; e as descontinuidades político-institucionais, que vieram acompanhadas de ciclos de contenção orçamentária e comprometem a estabilidade e a previsibilidade das ações de desenvolvimento rural.

O conjunto das evidências analisadas aponta que as políticas públicas atuaram com eficácia, mas não de forma homogênea e contextualizada. A eficácia nunca é, pois, absoluta, já que depende do ambiente institucional, da capacidade do Estado, do desenho de políticas, da articulação entre programas e, prioritariamente, das especificidades territoriais, que condicionam as condições de execução. Assim, respondendo à questão central deste estudo, pode-se afirmar que a eficácia das políticas públicas para agricultura familiar, no desenvolvimento rural brasileiro é uma realidade, embora ainda não consolidada de forma equitativa para todos os públicos que delas necessitam. Para que seus impactos sejam potencializados e sustentáveis, é preciso fortalecer institucionalmente o serviço de ATER; ampliar a inteligibilidade territorial do PRONAF, pautando-se na população mais vulneráveis; garantir a continuidade do PAA e a execução qualificada do PNAE nos municípios; assegurar uma maior governança intersetorial; realizar investimentos em infraestrutura logística e

sanitária, bem como incorporar de forma mais robusta a agenda da agroecologia e da sustentabilidade de forma inclusiva.

A agricultura familiar continuará ocupando seu importante papel para o desenvolvimento rural brasileiro, principalmente se as políticas públicas forem planejadas e executadas com sensibilidade às vivências locais, estabilidade institucional e participação social. A consolidação de um modelo de desenvolvimento rural dependerá, portanto, da capacidade do Estado de integrar as políticas, garantir equidade entre os territórios e condições estruturais que permitam aos agricultores familiares exercer plenamente seu papel produtivo, econômico, social e ambiental.

## Referências

AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 56, n. 1, p. 123-142, 2018.

ASSIS, Renato Linhares de. Desenvolvimento rural sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia. **Economia Aplicada**, v. 10, p. 75-89, 2006.

BASTIDAS-ORREGO, Lina M.; JARAMILLO, Natalia; CASTILLO-GRISALES, Julian A.; CEBALLOS, Yony F. A systematic review of the evaluation of agricultural policies: Using prisma. **Heliyon**, v. 9, n. 10, e20292, 2023.

BELIK, Walter. A heterogeneidade e suas implicações para as políticas públicas no rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, p. 9-30, 2015.

CARNEIRO, Joabe Alves; MONTEBELLO, Adriana Estela Sanjuan. Public Policies, Sustainable Purchases and Family Farming in Brazil – 2013 a 2023. **Revista de Gestão - RGSA**, São Paulo (SP), v. 18, n. 4, p. e08008, 2024.

CAVALCANTE, Isadora de Lourdes Araújo et al. Public Policies for Rural Youth: a Study of The São José Youth Project in Ceará, Brazil. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 19, n. 1, p. 1-16, 2025.

CAZELLA, Ademir Antonio; CAPELLESSO, Adinor José; MONIQUE, Medeiros; ANDRÉIA, Tecchio; SENCÉBÉ, Yannick; BÚRIGO, Fábio Luiz. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Revista Política e Sociedade**, v. 15, p. 49-79, 2016.

DIESEL, Vivien; NEUMANN, Pedro Selvino; DIAS, Marcelo Miná; FROEHLICH, José Marcos. Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento?. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 597-634, 2021.

GOMES, Marilena Cordeiro; LAZARETTI, Lauana Rossetto; ASSIS, Tiana; BECKER, Kalinka Léia; FILHO, Reisoli Bender. Impacto do programa nacional de alimentação escolar na renda dos agricultores familiares beneficiários do programa bolsa família. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 63, p. e286558, 2025.

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, p. 125-146, 2014.

GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 45, p. 301-328, 2007.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; DI SABBATO, Alberto. Existe na agricultura brasileira um setor que corresponde ao "family farming" americano?. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 85-104, 2014.

GUINDO, Tidiane; HAK, Muhamad Bai'ul. Assessing the effectiveness of agricultural policies on development: A systematic literature review from diverse countries. In: **Anais ... E3S Web of Conferences**. EDP Sciences, 2024. p. 04001.

IPOSITO, Antonia Leudiane Mariano; COSTA, Edward Martins; GUIMARÃES, Daniel Barboza; IRFFI, Guilherme Diniz; KHAN, Ahmad Saeed. Análise dos impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre a Agricultura Familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 63, p. e289972, 2025.

JUNIOR, Wolney Felipe Antunes; BORSATTO, Ricardo Serra; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira. Why is it so difficult to promote territorial development through public policies? The obstacles faced by a Brazilian experience. **World Development Perspectives**, v. 24, p. 100367, 2021.

KALIL, Maria Rocha. A dinâmica do estado brasileiro e o atendimento às populações rurais. **Revista Sociais e Humanas**, v. 32, n. 3, 2019.

NETO, Claudino Anacleto de Andrade; COSTA, Rubenia de Oliveira; SARMENTO, Mayria Rufino; SANTOS, Luan Xavier; ANDRADE, Anderson Bruno Anacleto; RODRIGUES, Marília Hortência Batista Silva. Environmental Sustainability in Rural Businesses in Brazil. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 19, n. 5, p. 1-22, 2025.

NIEDERLE, Paulo; GRISA, Catia; PICOLOTTO, Everton Lazaretti; SOLDERA, Denis. Narrative disputes over family-farming public policies in Brazil: conservative attacks and restricted countermovements. **Latin American Research Review**, v. 54, n. 3, p. 707-720, 2019.

OLIVEIRA, Isabel; SOUSA, Diego; FERREIRA, Palloma. Agricultura Familiar e Inclusão Produtiva Rural em tempos de pandemia da Covid-19: uma Revisão Bibliométrica. **Revista Eletrônica Competências Digitais para Agricultura Familiar**, v. 11, n. 1, p. e1101215-e1101215, 2025.

ROCHA JUNIOR, Adauto Brasilino; SILVA, Raniella Orquiza da; NETO, Waldemiro Peterle; RODRIGUES, Cristiana Tristão. Efeito da utilização de assistência técnica sobre a renda de produtores familiares do Brasil no ano de 2014. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, p. e194371, 2020.

SALGADO, Rafael Junior dos Santos Figueiredo et al. Focalização e Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): avaliação de sua eficácia nas regiões brasileiras. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 4, p. 661-678, 2017.

SCHEMBERGUE, Altamir; CUNHA, Dênis Antônio da; CARLOS, Sabrina de Matos; PIRES, Marcel Viana; FARIA, Raiza Moniz. Sistemas agroflorestais como estratégia de adaptação aos desafios das mudanças climáticas no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 9-30, 2017.

SILVA, Flaviana Cavalcanti et al. Public policy on the family farming sector in Brazil: Towards a model of sustainable agriculture. **African Journal of Agricultural Research**, v. 13, n. 33, p. 1719-1729, 2018.

SILVA, Roberto Marinho Alves da; NUNES, Emanuel Márcio. Agricultura familiar e cooperativismo no Brasil: uma caracterização a partir do Censo Agropecuário de 2017. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 61, n. 2, p. e252661, 2022.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; ARRUDA, Pedro; VIEIRA, Izabelle; BATTESTIN, Simone; CAMPOS, Áquila Estevão; SILVA, Wesley. Public policies for rural development and combating poverty in rural areas. Working Paper, n. 142, **International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)**, 2016.

SOUSA, Diego Neves; SILVA, Danielle Wagner; GEHLEN, Ivaldo; MILAGRES, Cleiton Silva Ferreira. Programas governamentais de aquisição de alimentos da agricultura familiar no estado do Tocantins. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 5, 2018.

ZAHAIKEVITCH, Everaldo Veres; MACEDO, Luciano Medina; TELLES, Leomara Battisti; BITTENCOURT, Juliana Vitória Messias; ZAHAIKEVITCH, Andréia Gura Veres. Contemporary public policies to strengthen family Farming in the International Perspective: A Bibliometric Study. **Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity**, v. 8, n. 1, p. 8, 2022.