

## **Agricultura familiar no Brasil: contexto histórico, políticas públicas e capacidades estatais**

**BYANCA DOS PRAZERES FERREIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**BRUNA ISABELLA FERREIRA PEIXOTO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**LUANA FERREIRA DOS SANTOS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à órgão de fomento:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

## **Agricultura familiar no Brasil: contexto histórico, políticas públicas e capacidades estatais**

### **1. INTRODUÇÃO**

O papel desempenhado pela prática agrícola ao longo da evolução humana perdura de maneira fundamental para a garantia da alimentação, para a promoção do desenvolvimento social e do progresso tecnológico, dentre outros aspectos. Responsável por 77% dos estabelecimentos agrícolas do país, por empregar mais de 10 milhões de pessoas e por produzir o equivalente a 23% de toda a produção agropecuária nacional, a agricultura familiar é uma das facetas da produção agrícola, sendo caracterizada como aquela onde a gestão da propriedade é compartilhada pela família e também onde a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE – CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

Um consenso entre os autores que trabalham o assunto de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil é a de que esta categoria foi, até os anos 1990, delegada às margens da atenção estatal e, de modo geral, ignorada e fadada ao eventual desaparecimento. No entanto, a partir da década mencionada, pode ser observada uma transformação nos olhares voltados à essa prática agrícola, que passa a ser não somente reconhecida política e institucionalmente (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2017), como também a ser alvo de políticas públicas específicas voltadas para o atendimento das demandas sociais expressas pelo grupo (FARIA; DUENHAS, 2019).

Entende-se o conceito de políticas públicas como as ações (ou ainda omissões propositais) governamentais direcionadas à solução de problemáticas sociais (OLIVEIRA, 2022). Sua criação e implementação pode se dar por meio de atores governamentais e não governamentais, envolvendo uma série de processos desde a sua formulação, implementação e avaliação, e sendo influenciadas por fatores políticos, econômicos, culturais, institucionais, entre outros (PETERS, 2020).

Para que seja possível entender as políticas públicas, seus impactos e desdobramentos, é necessária uma análise do Estado, que as formula e as implementa (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018). Uma das formas de promover tal análise é a discussão em torno das capacidades estatais, que podem ser entendidas como um conjunto de recursos, habilidades e competências que o Estado deve possuir de modo a exercer suas funções e cumprir seus objetivos (BRESSER-PEREIRA, 2009), remetendo ainda à capacidade estatal de agir com eficácia, eficiência e legitimidade diante das diversas áreas (EVANS, 1995). As capacidades estatais desempenham papel determinante na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, ao passo que se fazem essenciais para que o Estado seja capaz de desenvolver, executar e monitorar as ações pertinentes para possibilitar o alcance dos objetivos destas.

Dentre as políticas públicas brasileiras voltadas para a agricultura familiar, temos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O Pronaf, criado no ano de 1996, foi a primeira política pública voltada exclusivamente para a agricultura familiar (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2017) e seu advento se deu em um contexto de dificuldades enfrentadas pela categoria, com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional ao setor, marcando o reconhecimento estatal brasileiro a esta categoria social (BERGAMASCO, 2017). O programa se concentra em quatro linhas de atuação: financiamento da produção; financiamento de infraestrutura e serviços municipais; capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e financiamento da pesquisa e extensão rural.

O PAA, por sua vez, foi criado no contexto do Programa Fome Zero em 2003, visando combater a fome no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar; seu objetivo

envolve a agregação de valor aos produtos oriundas dessa prática, aliando elementos da política agrícola e da política de segurança alimentar e articulando o apoio à comercialização destes produtos (CAVICHIOLO; SOARES, 2020; SILVA et al., 2021). Já o PNAE – que se caracteriza como a política pública nacional mais antiga no âmbito da segurança alimentar e nutricional (SILVA et al., 2021) – busca efetivar e operacionalizar a conexão entre os alimentos oriundos da agricultura familiar com a oferta de alimentos saudáveis aos estudantes matriculados na rede pública, tratando da alimentação escolar em âmbito nacional e estimulando ainda a formação de hábitos alimentares saudáveis (SANTOS; MENEZES, 2019).

Em diferentes linhas de apoio, o Pronaf atua por meio das linhas de crédito, enquanto o PAA e o PNAE estão mais envolvidos com a garantia de comercialização dos produtos – e sendo construídos a partir de atores e interesses diversos (CAVICHIOLO; SOARES, 2020), os três programas são, em geral, exemplos de políticas públicas bem-sucedidas. E como em toda política pública, compreende-se que, para que tal resultado tenha sido e continue sendo alcançado, é necessária a construção e manutenção de um amplo arranjo institucional e de capacidades estatais adequadas.

A partir do exposto, este artigo busca responder à seguinte pergunta: Como as políticas públicas e as capacidades estatais se fazem presentes na promoção e desenvolvimento da agricultura familiar? No exercício de responder ao questionamento, o objetivo consiste em analisar as capacidades estatais relacionadas às políticas públicas para a agricultura familiar, tratando em específico do Pronaf, PAA e PNAE. Além da introdução, o artigo explora uma fundamentação teórica que abrange a definição e o contexto histórico da agricultura familiar, bem como os programas em análise, juntamente com as definições de capacidades estatais e políticas públicas. A discussão central foca nas capacidades estatais relacionadas às políticas públicas específicas direcionadas à agricultura familiar. Por fim, a conclusão destaca a importância do aprimoramento das políticas públicas por meio do fortalecimento das capacidades estatais.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A presente fundamentação teórica apresenta a definição e o contexto histórico da agricultura familiar, justificando a necessidade de políticas públicas promovidas pelas capacidades estatais para atenderem demandas sociais e combaterem a desigualdade socioeconômica.

### **2.1. Agricultura familiar: conceito e relevância**

A prática agrícola desempenhou um papel significativo na trajetória evolutiva da humanidade, trazendo consigo um conjunto de benefícios para além da garantia da alimentação, promovendo o desenvolvimento de sociedades complexas e o progresso tecnológico. A agricultura, em sua essência, representa uma transformação elementar na forma com a qual os seres humanos passaram a obter meios de subsistência, impulsionando o avanço das civilizações (FELDENS, 2018).

O acesso e fornecimento de alimentos são essenciais para a sobrevivência humana e, quando colocado em pauta os fatores em torno desta temática, é crucial ressaltar a sua importância em relação à segurança alimentar e nutricional, assim como em relação à produção diversificada e sustentável que supre e assegura o cumprimento desse direito constitucional básico, o direito social à alimentação (BRASIL, 2010). A atividade agropecuária conduzida pelas unidades familiares representa a principal fonte de renda para os pequenos produtores rurais, povos e comunidades tradicionais que compõem o setor da agricultura familiar. Nessa modalidade de produção, a administração da propriedade é compartilhada entre os membros da família. Também, os alimentos provenientes da agricultura familiar são determinantes ao

abastecimento da população brasileira (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA, 2022).

No Brasil, conforme parâmetros legais, estabelecidos pela Lei n. 11.926, de 24 de julho de 2006, o agricultor familiar se trata do indivíduo que não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; utilize, predominantemente, mão-de-obra familiar nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas, vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

O decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, ainda, dispõe sobre unidades familiares de produção agrária e altera os conceitos de empreendimento familiar rural, cooperativa singular da agricultura familiar, cooperativa central da agricultura familiar e associação da agricultura familiar. Considerou-se a partir do decreto, enquanto Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), o conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele. E no tocante à família, o decreto a define por unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas pela UFPA (BRASIL, 2017).

Diferentemente dos demais modelos de produção agrícolas, como a agricultura empresarial ou industrial, a agricultura familiar se justifica nas relações socioeconômicas e culturais locais e específicas, nas quais as famílias exercem um papel central na gestão do trabalho e na tomada de decisões. No tocante às escalas de produção, torna-se evidente que, enquanto a agricultura empresarial se volta geralmente às grandes extensões de terra, mecanização intensiva e monoculturas; a agricultura familiar, em viés oposto, opera em áreas menores e diversificadas, utilizando práticas agrícolas mais sustentáveis e baseadas em conhecimentos tradicionais (JACOBI; HOSHINO, 2014).

Explorar o conceito de agricultura familiar se torna, portanto, uma premissa fundamental, uma vez que historicamente ela tem sido exercida por famílias que trabalham no campo, enfrentam vulnerabilidade socioeconômica e não possuem extensas áreas de terra, tecnológicas avançadas ou grande mão-de-obra. No entanto, essas famílias contribuem de maneira significativa para o abastecimento do mercado interno, como evidenciam dados do Censo Agropecuário do IBGE (2017), uma vez que essa categoria de produtores rurais representa 77% dos estabelecimentos rurais, abrangendo uma área total de 80,9 milhões de hectares, o que, em contrapartida, corresponde a 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários do país. Além disso, o referido Censo revela que essa atividade é fundamental economicamente a 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes. Os agricultores familiares ainda desempenham protagonismo no abastecimento do mercado interno e no controle da inflação, produzindo uma ampla diversidade de alimentos, como cereais, proteínas animais e vegetais, frutas, verduras e legumes, como observado pelo IBGE (2017). É notável que a agricultura familiar contribui significativamente no desenvolvimento econômico e social, contribuindo assim na redução da desigualdade social.

O Censo Agropecuário é uma fonte valiosa de dados que abrange o cenário nacional, basilar na pesquisa relacionada à agricultura familiar, vez que assim, torna-se possível obter as informações que permeiam o instituto, como o tamanho da propriedade, a estrutura fundiária, a diversidade de culturas, a produção agrícola, a criação de animais, a utilização de tecnologias, a renda gerada e demais aspectos relevantes à discussão (IBGE, 2017). Essas informações são extremamente relevantes para observar, compreender e analisar a realidade da agricultura familiar no Brasil.

Embora os números apresentados sejam significativos, é válido, neste íterim, concordar ainda que muito são os esforços necessários para a mensuração quantitativa do valor da atividade. Porém, as suas vantagens extrapolam as fronteiras estatísticas, visto que repousam no impacto global no que tange a alimentação mundial, pois a maioria dos alimentos consumidos no mundo tem origem na agricultura familiar (SOUZA, 2021). Lima, Silva e Iwata (2019) destacam a capacidade da agricultura familiar de garantir a disponibilidade de alimentos e reduzir a pobreza, além de criar oportunidades de emprego e renda, preservar a biodiversidade e manter as tradições culturais, constituindo-se como um modo de vida. A gama de múltiplas funções desempenhadas pela agricultura familiar estão associadas às dinâmicas sociais e econômicas das localidades onde ocorre a atividade camponesa, diferenciando-se assim, dos modelos de produção cuja perspectiva se volta exclusivamente à produtividade.

Souza (2021) ainda aborda a relação da atividade agropecuária familiar com o fornecimento dos alimentos para a população brasileira, a geração de renda para as famílias no campo, e a conseqüente redução da desigualdade social. Os benefícios dessa categoria vão além de fornecer os alimentos para o mercado, garantir o acesso à alimentação diversa de qualidade, criação de empregos, geração de renda às famílias trabalhadoras do campo, preservação do meio ambiente, valorização da cultura local e desenvolvimento regional (ALTAFIN, 2007).

Após o processo de redemocratização no Brasil, surgiram algumas políticas públicas com o intuito de combater a desigualdade social em diversos contextos nacionais. Nesse sentido, o desenvolvimento rural foi salientado na esperança de enfrentar a pobreza e a fome (PHILIPPSEN, 2022). Grisa et al. (2017) destacam que a agricultura familiar brasileira historicamente foi desclassificada pelas ações estatais e, até as décadas de 1980 e 1990, essa categoria era frequentemente considerada um setor subsistente, antiquado e marginal destinado a desaparecer. No entanto, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as demandas sociais ganharam espaço na agenda governamental e, assim, a agricultura familiar se elevou enquanto uma categoria social e política por volta de 1990 (PHILIPPSEN, 2022). Um aspecto fundamental para esse avanço foi a criação do Pronaf, em 1996.

De acordo com Benatti e Buainain (2021), o Pronaf foi estabelecido para atender às demandas sociais que surgiram a partir da redemocratização do país, em um contexto no qual os agricultores familiares enfrentam dificuldades para financiar seus custos de produção, problemas associados à implementação do Plano Real e obstáculos na ampliação de sua capacidade produtiva por meio da adoção de inovações tecnológicas. Ao longo dos anos seguintes à criação do Pronaf surgiram outras políticas públicas com propósitos complementares, como o PAA, que foi criado com os objetivos primordiais de garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar e promover o acesso a alimentos adequados para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (PERIN et al., 2021).

Outro marco importante para a pauta foi a inclusão da agricultura familiar no PNAE, por meio da Lei nº 11.947/2009, que estabelece a obrigatoriedade de adquirir no mínimo 30% dos alimentos provenientes da agricultura familiar, utilizando recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 2009). Com a inclusão da agricultura familiar nas compras públicas de alimentos escolares, o PNAE passou a adotar uma visão biopsicossocial na prática de alimentação dos estudantes, além de introduzir o aspecto da interdisciplinaridade nas políticas públicas (FERREIRA; VICARI; CARNEIRO, 2021). Essas políticas públicas são analisadas a seguir.

## **2.2 Contexto histórico da agricultura familiar**

Considerando a estrutura administrativa estabelecida durante o período colonial brasileiro pelo Reino de Portugal, pode-se observar que as Capitânicas Hereditárias, criadas em

1534, designaram áreas de terra distribuídas aos nobres portugueses com o propósito de colonização e exploração, segundo Kahn (1972). Nesse sentido, cada Capitania Hereditária era gerenciada por um capitão-mor responsável pela administração e exploração da região, transmitindo esse posto hereditariamente aos filhos, com autoridade para distribuir terras aos colonos e explorar os recursos naturais locais (KAHN, 1972). No entanto, esse sistema declinou devido à falta de investimentos adequados para a exploração e colonização, aos conflitos com povos indígenas, à exploração excessiva dos recursos e à falta de coordenação entre as capitanias. Diante disso, a coroa portuguesa decidiu consolidar um governo centralizado no Brasil, conhecido como Governo-Geral (INNOCENTINI, 2009).

É importante ressaltar que esse sistema contribuiu significativamente para a desigualdade social no Brasil, uma vez que favoreceu a elite portuguesa, que recebeu grandes extensões de terra para explorar e colonizar, limitando as oportunidades para os nativos, africanos e outros povos oprimidos que não tinham acesso às mesmas oportunidades. Além disso, essa estrutura perpetuou a concentração de poder e riqueza nas mãos de algumas famílias portuguesas, que controlavam as principais atividades econômicas, como a produção de açúcar, mineração, entre outras. Dessa forma, houve uma concentração desigual de recursos e poder político e econômico nas mãos de algumas famílias, perpetuando a desigualdade social (INNOCENTINI, 2009).

Por sua vez, a Lei de Terras, promulgada em 1850 durante o período colonial do Brasil, tinha como objetivo regularizar a posse de terras. Essa Lei estabeleceu que todas as terras deveriam ser registradas e apenas os proprietários com títulos de propriedade seriam considerados legítimos. A Lei de Terras também proibiu a venda de terras devolutas, que eram terras pertencentes ao Estado e ainda não ocupadas e/ou exploradas. Muitas pessoas em situação de vulnerabilidade foram despejadas de suas terras (CAVALCANTE, 2005). Dessa forma, essa política pública contribuiu ainda mais para a concentração de riqueza em uma elite rural específica, formada por fazendeiros que controlavam a produção de café, algodão, açúcar e outros produtos exportados pelo país (CAVALCANTE, 2005). Ou seja, ela excluiu camponeses e trabalhadores sem terra, acentuando o poder nas mãos de uma pequena elite e resultando em uma distribuição desigual de recursos, além de marginalizar comunidades rurais vulneráveis socioeconomicamente.

Nesse contexto, é relevante explorar a definição de latifúndios, que são grandes propriedades rurais, geralmente utilizadas para a produção agropecuária em larga escala. Essas propriedades podem abranger centenas ou até mesmo milhares de hectares e refletem uma grande concentração de poder nas mãos de uma pequena elite. Em muitos casos, a produção agropecuária dos latifúndios é direcionada principalmente para o mercado de exportação, uma vez que os grandes produtores priorizam a produção de *commodities*, como soja, milho, algodão e carnes. A produção voltada para o mercado interno, muitas vezes, abastece setores específicos e não visa atender às necessidades alimentares da população em geral (FABRINI, 2008).

O agronegócio refere-se ao setor econômico que envolve a produção, o processamento e a comercialização de produtos agrícolas em grande escala, diferenciando-se da agricultura familiar pelo uso de técnicas e tecnologias avançadas e de alto custo, grandes propriedades rurais e produção em larga escala, além da presença de empresas e corporações (FABRINI, 2008). No Brasil, o agronegócio está intimamente ligado aos latifúndios, já que há uma variedade de grandes empresas e produtores rurais que possuem propriedades com um elevado número de hectares. A produção em larga escala é altamente rentável e lucrativa, o que contribui para a concentração de terras. Diante de um cenário de exportação de produtos, alguns impactos podem ser observados no mercado interno. Considerando a alta demanda por esses produtos no mercado internacional, por exemplo, os produtores podem destinar a maior parte de sua produção para a exportação, o que reduz a oferta no mercado interno. Como resultado, os preços podem aumentar, dependendo da demanda (KRUGMAN; OBSTFELD, 2013).

Como descrito acima, diante de uma realidade de desigualdade social, enquanto alguns produtores possuíam excelentes fatores para a produção, outros, se encontravam expostos e vulneráveis. Muitos produtores rurais em situação de vulnerabilidade socioeconômica, se encontram na agricultura familiar para obter a subsistência da família e também para acessar políticas públicas e outros tipos de mercado, gerando trabalho e renda. Portanto, a agricultura familiar desempenha um papel multifuncional e estratégico na sociedade, contribuindo para a segurança alimentar, o desenvolvimento socioeconômico e a inclusão social.

A agricultura familiar se distingue pela produção em pequena escala, em áreas menores de terra, com a participação da família no trabalho agrícola. É relevante devido à sua capacidade de garantir a segurança alimentar e nutricional das populações rurais e promover o desenvolvimento sustentável das localidades. No entanto, os agricultores familiares enfrentam obstáculos como a falta de acesso a crédito, infraestrutura precária, ausência de tecnologia adequada e maior vulnerabilidade às flutuações do mercado e às condições naturais, conforme Jacobi e Hoshino (2014). Sendo assim, é fundamental promover políticas públicas que valorizem e apoie a agricultura familiar, garantindo sua sustentabilidade e reconhecendo seu papel essencial na construção de sistemas alimentares mais justos e sustentáveis, como observa Altafin (2007).

Contudo, considerando os aspectos apresentados nesse contexto, nota-se uma desigualdade histórica no Brasil relacionada à produção agrícola, ao tamanho das propriedades rurais e a outros elementos que diferenciam a agricultura familiar da produção em larga escala. A criação de legislações que regulamentam essa categoria e inserem a agricultura familiar na agenda governamental de políticas públicas é fundamental para o desenvolvimento da pequena produção, abrindo mercados, melhorando as condições de produção, fornecendo assistência técnica, facilitando o acesso ao crédito rural e outros benefícios.

### **2.3 Políticas públicas para a agricultura familiar**

A compreensão das políticas públicas relacionadas à importância da agricultura familiar pode auxiliar na elucidação de diversas questões sociais. É imprescindível reconhecer que a agricultura familiar possui um impacto transformador significativo no que tange à diminuição da disparidade social, geração de renda para as famílias e aprimoramento da segurança alimentar. Por esse motivo, é essencial que existam estímulos e salvaguardas para assegurar a continuidade dessa atividade agrícola. Como detentor de competências que fomentam o desenvolvimento socioeconômico, o Estado deve estar atento à responsabilidade das estruturas institucionais envolvidas (BENATTI; BUAINAIN, 2021).

Com o intuito de garantir a perpetuidade da atividade agrícola desempenhada pela agricultura familiar, é fundamental estabelecer políticas públicas destinadas à agricultura familiar. Instituído em 1996, o Pronaf é uma iniciativa do governo federal que abrange todo o território nacional, com o objetivo de impulsionar a agricultura familiar. Essa medida surgiu como resposta à necessidade de fornecer crédito e apoio técnico aos agricultores, levando em consideração as particularidades desse setor produtivo. A administração do Pronaf é realizada em nível nacional pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em parceria com instituições financeiras, como bancos públicos e privados, que são responsáveis por conceder e acompanhar os financiamentos (MATTEI, 2005).

O programa se trata de uma política pública brasileira que busca estimular o progresso da agricultura familiar, fornecendo recursos financeiros e assistência técnica aos agricultores, com o objetivo de viabilizar investimentos em atividades produtivas, aumentar a produtividade, melhorar as condições de vida nas regiões rurais, promover a inclusão social, a geração de renda e o desenvolvimento sustentável. Além disso, o programa oferece linhas de crédito com taxas de juros reduzidas e condições facilitadas de pagamento. Os recursos disponibilizados podem

ser utilizados para investimentos em infraestrutura, aquisição de maquinário, compra de insumos agrícolas e outras necessidades (CARNEIRO, 1997).

O Pronaf está disponível durante todo o ano, e os agricultores familiares podem solicitar o crédito em agências bancárias ou órgãos parceiros credenciados; a liberação dos recursos ocorre após análise e aprovação do projeto apresentado pelo agricultor familiar. O programa atende agricultores familiares que atendem aos critérios estabelecidos, como aqueles que obtêm a maior parte de sua renda proveniente da atividade agropecuária, possuem uma área de produção limitada e atendem a requisitos socioeconômicos específicos (GUANZIROLI, 2007).

O PAA, por sua vez, se trata de uma política pública brasileira que intenciona a promoção da inclusão social, a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável por meio da compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Ou melhor, o governo federal, através dos órgãos responsáveis, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), adquire os alimentos diretamente dos agricultores familiares, pelas chamadas públicas. Esses produtos alimentícios são destinados ao abastecimento de escolas, hospitais, instituições de assistência social e outras entidades da rede socioassistencial (CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2013).

O PAA abrange todo o território nacional, diferentes regiões e municípios, as compras dos alimentos ocorrem ao longo de todo o ano, de acordo com a demanda e a disponibilidade dos agricultores. O programa carrega consigo o objetivo de fortalecer a agricultura familiar, promover a segurança alimentar e nutricional, estimular a produção local, reduzir as desigualdades sociais e incentivar práticas sustentáveis. Em relação aos beneficiários, o PAA atende tanto os agricultores familiares, com a possibilidade de comercializar a sua produção de forma direta e regular, quanto às instituições e programas sociais que recebem os alimentos adquiridos. A gestão do programa é realizada em nível nacional pelo MAPA e pela CONAB, os órgãos estaduais e municipais também auxiliam na execução do programa, realizando articulações com os agricultores e as instituições beneficentes locais (GRISA et al., 2010).

No tocante ao surgimento do PAA, observam-se experiências anteriores, como o Programa Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos para Estocagem. A criação do PAA ocorreu em 2003, a partir de ações do governo federal com objetivo de combater a fome, promover a segurança alimentar e apoiar a agricultura familiar. O programa teve como base a ideia de comprar alimentos diretamente dos produtores de maneira a incentivar o desenvolvimento regional e garantindo a distribuição dos produtos às pessoas em situações de vulnerabilidade (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005).

Quanto ao PNAE, existe uma estreita relação entre a agricultura familiar e o referido programa, uma vez que a legislação que atualmente regulamenta o programa estipula que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pela União para a alimentação escolar devem ser utilizados na aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar (BRASIL, 2009). Isso significa que esses agricultores têm um mercado assegurado para a venda de seus produtos, o que resulta em geração de renda e fortalecimento da atividade agrícola familiar. Além disso, o PNAE incentiva a produção de alimentos orgânicos e agroecológicos, que são mais saudáveis e sustentáveis do ponto de vista ambiental.

O PNAE é o mais antigo do Brasil quando se trata de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e tem alcançado avanços significativos na proteção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), sendo reconhecido pela UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) (DE OLIVEIRA VASTI, 2013). A origem do PNAE remonta ao Programa de Alimentação Escolar (PAE), criado em 1955 por meio do Decreto nº 36.027 (BRASIL, 1955). Em 1961, o Decreto nº 50.170 instituiu a gratuidade da alimentação escolar para os alunos das escolas públicas de ensino primário (BRASIL, 1961). Em 1979, a Lei nº 6.697 tornou obrigatória a alimentação escolar nos planos nacionais e estaduais de educação (BRASIL, 1979). Em 1995, por meio da Lei nº 9.294, o PAE foi reestruturado e passou a se chamar



Programa Nacional de Alimentação Escolar. Também foram estabelecidas novas diretrizes para o funcionamento do programa, determinando que os recursos destinados à alimentação escolar fossem repassados diretamente às escolas (BRASIL, 1995).

Em 2009, a Lei nº 11.947 ampliou a atuação do PNAE ao determinar que a alimentação escolar deveria ser fornecida a todos os estudantes da educação básica (educação infantil e ensino médio). Além disso, estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos do programa deveriam ser destinados à compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar (BRASIL, 2009), o aspecto em foco do presente artigo. Em 2015, a Lei nº 13.123 fixou diretrizes para a aquisição de alimentos orgânicos e produtos da sociobiodiversidade para a alimentação escolar (BRASIL, 2015).

Ao longo dos anos, o programa se consolidou como um importante mecanismo de política pública nas áreas de educação e nutrição, promovendo a segurança alimentar e nutricional dos estudantes e contribuindo para o desenvolvimento da agricultura familiar no país (DE OLIVEIRA VASTI, 2013). O PNAE, a partir de 1998, passou a ser coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação responsável pelo repasse de verbas destinadas à merenda escolar. O PNAE funciona por meio da transferência de recursos financeiros do governo federal para os estados e municípios, que devem utilizá-los para a aquisição de alimentos destinados à alimentação escolar (FERREIRA; ALVES; MELO, 2019).

O FNDE tem a responsabilidade de gerir e executar o programa, além de regulamentar a sua implementação. A execução do programa é descentralizada, cabendo aos municípios a operacionalização da alimentação escolar em suas redes de ensino. Os recursos do FNDE são repassados aos municípios, que devem utilizá-los na aquisição de alimentos e na contratação de serviços de alimentação escolar. Esses recursos devem ser complementados pelos estados e municípios, e estão sujeitos às diretrizes, coordenação, fiscalização e execução do programa (FERREIRA; ALVES; MELO, 2019).

A estruturação do PNAE envolve diversas instâncias, como o Conselho Nacional de Alimentação Escolar (CAE), cuja responsabilidade consiste em fiscalizar e acompanhar a execução do programa em todo o país, e os CAEs nos municípios, cuja função é acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do programa em nível municipal. O programa também conta com uma equipe de nutricionistas que orientam os gestores municipais na composição de cardápios e na aquisição de alimentos, priorizando uma alimentação adequada desde a infância (FERREIRA; ALVES; MELO, 2019). Portanto, um dos pontos fortes do PNAE é assegurar uma alimentação saudável e de qualidade para os alunos da rede pública de ensino (NUNES, 2018). Ao incluir alimentos típicos de cada região na alimentação escolar, o programa incentiva a preservação da cultura alimentar local e o respeito à diversidade cultural. O PNAE pode ser um mecanismo capaz de promover a agricultura orgânica e agroecológica, estimular práticas tradicionais de cultivo e valorizar a biodiversidade (VILHENA, 2019). Sumarizando as principais características dessas políticas públicas, a seguir, o Quadro 1 é apresentado.

**Quadro 1 – Aspectos dos Pronaf, PAA e PNAE que sintetizam suas características**

	<b>Pronaf</b>	<b>PAA</b>	<b>PNAE</b>
<b>Objetivo Geral</b>	Promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, garantindo o acesso ao crédito e assistência técnica para a produção, comercialização e melhoria das condições de vida dos agricultores	Promover a segurança alimentar e nutricional da população em situação de vulnerabilidade social e ainda, promover o fortalecimento da agricultura familiar e estimular a produção local de alimentos	Garantir o direito à alimentação escolar aos alunos da educação básica pública, contribuindo à melhoria da aprendizagem, saúde e desenvolvimento infantil
<b>Público-Alvo</b>	Agricultores familiares, pescadores artesanais, aquicultores, extrativistas, assentados da reforma agrária, povos indígenas, entre outros empreendimentos rurais de pequeno porte	Agricultores familiares cadastrados e organizações da agricultura familiar e grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	Estudantes matriculados na educação básica pública, creches, pré-escolas, ensino fundamental e educação de jovens e adultos
<b>Componentes Principais</b>	Crédito rural orientado Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)	Compra direta de alimentos da agricultura familiar Doação simultânea de alimentos Compras institucionais	Transparência de recursos financeiros Elaboração do cardápio Preparação e distribuição das refeições
<b>Controle Social e Gestão</b>	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em parceria com bancos e instituições financeiras oficiais	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em parceria com outros órgãos governamentais e entidades da sociedade civil	Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
<b>Monitoramento e Avaliação</b>	A gestão do programa é realizada em níveis federal, estadual e municipal e é realizada por meio de órgãos e entidades específicas. O controle social é exercido por meio da participação de representantes dos agricultores familiares e organizações da sociedade civil em instâncias consultivas, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS)	A gestão do programa é realizada em níveis federal, estadual e municipal e o controle social é realizado por meio do acompanhamento e monitoramento dos resultados pela participação de conselhos determinados como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)	Avaliado em diferentes níveis (federal, estadual e municipal) para verificar a efetividade da entrega dos alimentos e o cumprimento das diretrizes estabelecidas

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas em: Governo Federal, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Ministério da Agricultura e Pecuária (2023).

No que se refere aos obstáculos enfrentados pelas políticas públicas em ênfase, pode-se identificar a dificuldade de implementação em contextos empíricos. A capacidade de adquirir produtos da agricultura familiar pode ser prejudicada pela falta de estrutura e capacidade técnica para realizar as compras. Além disso, o repasse financeiro do governo federal nem sempre é suficiente para cobrir os custos da alimentação escolar, comprometendo a qualidade dos alimentos.

### 3 DISCUSSÃO

As capacidades governamentais se referem a um conjunto de recursos, habilidades e competências que o Estado detém para desempenhar suas funções e atingir seus objetivos (BRESSER-PEREIRA, 2009). Essas capacidades estão relacionadas à habilidade do Estado de agir de forma efetiva, eficiente e legítima em várias áreas, como política, economia, segurança, saúde, educação, entre outras (EVANS, 1995). Gomide e Boschi (2016), por sua vez, indicam que as capacidades estatais compreendem as qualidades, competências e habilidades essenciais a um Estado de modo que este seja capaz de promover dinâmicas de desenvolvimento econômico e social em diversas dimensões.

Gomide e Boschi (2016) ainda apontam o caráter dinâmico e mutável das capacidades estatais, que variam no tempo, espaço e ainda por área de atuação, e sua existência não depende apenas da existência de burocracias qualificadas e dotadas de transparência e *accountability*, mas também das habilidades destas burocracias em se relacionar com os mais variados atores do mercado e da sociedade. Relacionado ao caráter mutável e dinâmico das capacidades estatais estão as diferentes faces e níveis de importância e capacidade de efeito em relação às diferentes áreas das políticas públicas (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2017).

Nesse contexto, é relevante ressaltar que vários elementos permitem que o Estado cumpra adequadamente suas funções. Os recursos financeiros desempenham um papel fundamental, pois são indispensáveis para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas, financiamento de programas e projetos, além da provisão de serviços e infraestrutura. Os recursos humanos também são uma capacidade governamental crucial, abrangendo desde funcionários públicos responsáveis pela formulação de políticas públicas até profissionais que atuam na prestação de serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Outro fator relevante é a existência de instituições e estruturas sólidas, que constituem uma capacidade específica do Estado. Instituições robustas e estruturas organizacionais eficientes facilitam a tomada de decisões, coordenam ações, estabelecem normas e regulamentações, e promovem a implementação de políticas públicas (EVANS, 1995). O Estado também deve contar com conhecimento e expertise técnica nas diversas áreas de atuação, para embasar suas decisões e ações com base em evidências e melhores práticas (BRESSER-PEREIRA, 2009).

A capacidade de planejamento e gestão não pode ser negligenciada, pois é essencial para formular planos estratégicos, estabelecer metas e objetivos, e gerir recursos e processos de forma eficiente, visando alcançar os resultados desejados (BRESSER-PEREIRA, 2009). Além disso, a capacidade de diálogo e negociação é fundamental para estabelecer uma relação saudável entre diferentes atores sociais, como a sociedade civil, setor privado, organizações internacionais, a fim de construir consensos e obter apoio às políticas públicas (SANTOS, 1998).

As capacidades governamentais desempenham um papel determinante na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, pois são essenciais para que o Estado possa desenvolver, executar e monitorar as ações necessárias para atingir os objetivos das políticas públicas de forma efetiva e eficiente. Em resumo, durante o processo de formulação, as capacidades governamentais sustentam a identificação de problemas sociais, a análise de

contextos, o estabelecimento de metas e objetivos, e a definição de estratégias adequadas para atender às demandas (BRESSER-PEREIRA, 2009). Além disso, outras capacidades governamentais também são igualmente relevantes, como a capacidade de financiamento, monitoramento e avaliação, comunicação, entre outras. Esses diferentes elementos das capacidades governamentais são interdependentes e se complementam para viabilizar a atuação eficaz do Estado na formulação e implementação de políticas públicas. O fortalecimento desses elementos é essencial para garantir a efetividade e sustentabilidade das ações governamentais em várias áreas, contribuindo para o desenvolvimento e bem-estar da sociedade (EVANS, 1995).

Considerando que as capacidades estatais são, de modo simplificado, um conjunto de instrumentos e técnicas que possibilitam a ação estatal a partir do estabelecimento de objetivos e sua transcrição em modo de políticas públicas para subsequente implementação, entende-se que é importante também a construção de legitimidade social para as ações do Estado, buscando coordenação e articulação entre múltiplos atores e interesses e instituições (BENATTI; BUAINAIN, 2017).

Especificamente no contexto da agricultura familiar, Grisa et al. (2017) apresentam acerca das capacidades estatais necessárias ao desenvolvimento rural brasileiro, com ênfase nas políticas públicas destinadas à essa categoria. O estudo analisa a importância das capacidades estatais na implementação das respectivas políticas públicas em revisão teórica; para tal, observa-se o PNAE, o PAA e o Pronaf. A análise das capacidades estatais em discussão, considera os aspectos relacionados ao planejamento estratégico, coordenação entre diferentes atores e órgão governamentais, monitoramento e avaliação, capacidade de gestão financeira e orçamentária, fortalecimento institucional, promoção da participação e diálogo com os atores envolvidos, desenvolvimento de parcerias e estabelecimento de diretrizes claras e regulamentações adequadas. Conclui-se a respeito da relevância das capacidades estatais na implementação efetiva das políticas públicas, além da necessidade de investimentos nesse sentido para promover o desenvolvimento rural sustentável no Brasil.

Souza Benatti e Buainain (2021) discutem sobre o papel das capacidades estatais na implementação e desenvolvimento do Pronaf, apresentando a importância das capacidades estatais na formulação e implementação de políticas públicas, destacando a capacidade político-relacional como um elemento crucial no sucesso do Programa. A referida capacidade carrega consigo a habilidade do Estado em estabelecer relações de confiança e cooperação com os diferentes atores envolvidos, como os agricultores familiares, as instituições financeiras, os órgãos de governo e as organizações da sociedade civil.

As obras em conjunto destacam desafios comuns na implementação de políticas públicas destinadas à agricultura familiar, como a falta de acesso a recursos financeiros, crédito e investimento, obstáculos na comercialização dos produtos e falta de infraestrutura básica. No entanto, também apontam as oportunidades e o papel das capacidades estatais na promoção de políticas públicas adequadas, que atendam às necessidades e características da atividade agrícola familiar, fortalecendo-a e promovendo seu desenvolvimento. Além disso, as capacidades estatais podem contribuir para o fortalecimento das cadeias de valor envolvendo a agricultura familiar, agregação de valor aos produtos, qualidade e acesso a mercados. E, no que diz respeito à sustentabilidade, podem incentivar a conservação de recursos naturais e a adoção de práticas agrícolas ambientalmente amigáveis.

Portanto, aspectos comumente associados à efetividade e impacto das políticas públicas na agricultura familiar incluem o acesso a recursos, aumento da produtividade e renda, acesso a mercados e comercialização, sustentabilidade ambiental e fortalecimento institucional. Para garantir o sucesso e a sustentabilidade dessas políticas públicas, é essencial o desenvolvimento de capacidades estatais, como planejamento estratégico, coordenação, monitoramento,

avaliação, fortalecimento institucional e promoção do diálogo e participação dos agricultores familiares e suas organizações representativas (BENATTI; BUAINAIN, 2017).

Neste ínterim, torna-se pertinente esclarecer acerca das capacidades estatais e do seu papel crucial no tocante ao sucesso de políticas públicas para a agricultura familiar. Este conceito se relaciona à capacidade do Estado de planejar, implementar, coordenar, monitorar e avaliar efetivamente as políticas, programas e ações determinadas, como o planejamento estratégico, a cooperação e coordenação, o monitoramento e avaliação, o fortalecimento institucional, a participação e o diálogo, etc (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2017). As capacidades estatais devem conter a habilidade de desenvolver planos estratégicos e abrangentes para determinado setor, considerando os desafios e oportunidades relacionados. Isso envolve a identificação de metas claras, objetivos definidos, alocação eficiente de recursos, coordenação de atores distintos e a integração coerente de políticas públicas complementares. Também, as capacidades estatais devem permitir a coordenação e cooperação de ministérios, agências governamentais e níveis de governo de maneira eficiente, promovendo sinergias entre as áreas (BRESSER-PEREIRA, 2009).

As capacidades estatais devem incluir sistemas robustos de monitoramento e avaliação para acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2009). Para isso, deve-se obter adequadamente os dados confiáveis, indicadores relevantes e análise sistemática dos resultados alcançados. Esta capacidade abrange a possibilidade de avaliar o impacto das políticas públicas, ajustá-las com base em evidências. Por fim, as duas últimas capacidades em destaque que se relacionam às instituições sólidas e bem equipadas que possam implementar as políticas públicas, envolvendo o necessário para capacitar o pessoal requerido, desenvolver competências técnicas e administrativas, e estabelecer estruturas de governança eficientes, além de promover parcerias com a sociedade civil, organizações de agricultores familiares e outros atores pertinentes. E, a capacidade de promover a participação ativa e o diálogo entre os agricultores familiares e suas organizações representativas. A inclusão dos atores durante os processos de desenvolvimento das políticas públicas para alinhar os objetivos e garantir que elas atendam às demandas sociais (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2017).

Apesar das capacidades estatais buscarem solucionar as problemáticas da agricultura familiar através de incentivos e políticas públicas, é crucial compreender diversos fatores como Pereira (2014) aponta. Não é suficiente que, teoricamente, o Estado se envolva na discussão, uma vez que na prática, se definem as verdadeiras potencialidades e possibilidades dessa capacidade estatal. A efetividade da atuação estatal reside em utilizar de forma eficiente e eficaz os recursos disponíveis, indo além das meras regulamentações, decretos e normas, que muitas vezes podem se afastar do que é viável. Uma capacidade estatal eficiente, que produza resultados concretos, deve estar alinhada aos objetivos das políticas públicas, considerando a disponibilidade e aplicabilidade real dos recursos.

Ao direcionar o olhar para a agricultura familiar, torna-se evidente a presença de fragilidades nas relações que requerem abordagens e soluções adequadas. Nesse contexto, lidar com os diversos níveis de gestão, a multiplicidade de atores e fatores políticos, bem como as instituições governamentais envolvidas, torna desafiador conciliar objetivos e narrativas coesas e coerentes no âmbito das políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016). Cada programa corresponde a demandas específicas, quando não suficientes para solucionar as problemáticas presentes no setor, evidenciam a vulnerabilidade da implementação e, por consequência, das capacidades estatais em lidar plenamente com os desafios que, por vezes, não dependem inclusive do próprio programa (PEREIRA, 2014).

Em termos práticos, embora o Pronaf forneça crédito ao produtor familiar, é importante reconhecer que ainda está distante de atender plenamente à demanda social pertinente. Isso ocorre devido a uma série de questões complexas que afetam diretamente as capacidades estatais em seu conjunto (PEREIRA, 2014). Também, uma capacidade estatal deficiente poderá

afetar as demais e gerar obstáculos na formulação e implementação de políticas públicas. E além disso, trabalhar com uma multiplicidade de segmentos poderá inclusive, dificultar o diálogo entre as capacidades estatais em si (PEREIRA, 2014); é necessário, portanto, compreender melhor acerca da viabilidade das ações estatais e coordená-las em perspectivas prático-teóricas de gestão.

#### **4 CONCLUSÃO/CONTRIBUIÇÃO**

A análise das capacidades estatais relacionadas às políticas públicas para a agricultura familiar, especificamente o Pronaf, o PAA e o PNAE, revela a importância dessas políticas públicas na promoção e desenvolvimento dessa categoria. As capacidades estatais desempenham um papel fundamental na formulação, implementação e avaliação dessas políticas públicas, garantindo que elas sejam eficazes, eficientes e legítimas.

Os estudos analisados destacam que a agricultura familiar enfrenta desafios como a falta de acesso a recursos, tecnologia e mercados, mas também ressaltam o potencial dessas políticas públicas em superar esses desafios. O Pronaf tem sido fundamental para a melhoria da renda dos agricultores familiares, o fortalecimento das condições de vida, a redução da pobreza rural e a adoção de práticas sustentáveis. O PAA e o PNAE têm contribuído para a valorização dos produtos da agricultura familiar, a promoção da segurança alimentar e a formação de hábitos alimentares saudáveis.

As capacidades estatais necessárias para o sucesso dessas políticas públicas incluem o planejamento estratégico, a coordenação entre diferentes atores e níveis de governo, o monitoramento e a avaliação sistemáticos, o fortalecimento institucional e a promoção do diálogo e participação dos agricultores familiares. Além disso, é essencial o desenvolvimento de instituições sólidas e bem equipadas, capazes de implementar as políticas, capacitar o pessoal envolvido e estabelecer estruturas de governança eficientes.

A promoção e o desenvolvimento da agricultura familiar exigem uma abordagem integrada, que considere os aspectos econômicos, sociais e ambientais. As políticas públicas voltadas para esse setor devem garantir o acesso a recursos, o aumento da produtividade e renda, a melhoria das condições de vida, o acesso a mercados e a comercialização, a sustentabilidade ambiental e o fortalecimento institucional.

Nesse sentido, a análise das capacidades estatais relacionadas às políticas públicas voltadas para a agricultura familiar contribui para a compreensão dos impactos dessas políticas públicas para a identificação de oportunidades de aprimoramento. O fortalecimento dessas capacidades é fundamental para garantir a efetividade e a sustentabilidade das políticas públicas, promovendo o desenvolvimento da agricultura familiar e a construção de uma nova ruralidade. Contudo, as capacidades estatais carecem de aperfeiçoamento ao lidar com a temática apresentada. Apesar de apresentarem soluções cirúrgicas, muito ainda deve ser debatido no tocante à eficiência, eficácia e efetividade do processo de implementação das políticas públicas a partir das capacidades estatais.

No que diz respeito a pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos de caso das políticas públicas mencionadas, a fim de avaliá-las e relacioná-las às capacidades estatais. Essas pesquisas podem examinar de forma mais aprofundada como as capacidades estatais influenciam a implementação e os resultados dessas políticas públicas, considerando diferentes contextos e regiões do país.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALTAFIN, I. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília: CDS/UnB, p. 1-23, 2007.

BENATTI, G. S. de S.; BUAINAIN, A. M. Capacidades estatais e políticas públicas: o papel da capacidade político-relacional no desenvolvimento do Pronaf. **Revista grifos**, v. 30, n. 51, p. 68-88, 2021.

BERGAMASCO, S. M. P. P. (2017). **Avaliação das políticas públicas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): um estudo de caso no estado do Paraná**. (Doctoral dissertation, Universidade Estadual de Maringá).

Brasil. Decreto nº 39.745, de 25 de abril de 1955. **Regulamenta a merenda escolar**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 abr. 1955.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 4 fev. 2010.

BRASIL. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2003.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 12.982, de 28 de maio de 2014. **Altera a Lei nº 11.947/2009, para incluir a agricultura familiar como beneficiária do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 maio 2014.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. **Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º de junho de 2017. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei nº 4.964, de 21 de dezembro de 1961. **Dispõe sobre a gratuidade da alimentação escolar nas escolas públicas**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 1961.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. **Dispõe sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 out. 1979.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado**. São Paulo: Editora 1, 2009.

CAMARGO, RAL de; BACCARIN, José Giacomo; SILVA, Denise Boito Pereira da. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 2, p. 1-21, 2013.

CARNEIRO, Maria José. **Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf**. Estudos sociedade e agricultura, 1997.

CAVALCANTE, J. L. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Histórica**, v. 2, p. 1-8, 2005.

CAVICHOLI, V.; SOARES M. R. Análise da execução do Programa de Aquisição de Alimentos no âmbito municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, 730-750, 2020.

DE CASTRO, C. N.; PEREIRA, C. N. **Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de Ater**. Texto para discussão, 2017.

DE OLIVEIRA VASTI, K. et al. **Avaliação das Principais Modificações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**. Cadernos UniFOA, v. 8, n. 1 (Esp.), p. 21-29, 2013.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; OLIVEIRA, J. J. de. **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA)**. 2005.

EVANS, P. Estado e Sociedade: **O Crescimento Econômico na América Latina**. São Paulo: Editora 2, 1995.

FABRINI, J. E. Latifúndio e agronegócio: semelhanças e diferenças no processo de acumulação de capital. PEGADA-A. **Revista da Geografia do Trabalho**, v. 9, n. 1, 2008.

FARIA, A. A. R.; DUENHAS, R. A. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater): um novo modelo de desenvolvimento rural ainda distante da agricultura familiar. **Revista Eletrônica Competências Digitais para Agricultura Familiar**, v. 5, n. 1, p. 137-167, 2019.

FELDENS, L. O homem, a agricultura e a história. Lajeado: Univantes, 2018.

FERREIRA, H. G. R.; ALVES, R. G.; MELLO, S. C. R. P. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): alimentação e aprendizagem. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 22, n. 44, p. 90-113, 2019.

FERREIRA, V. B.; VICARI, L. M.; CARNEIRO, R. Capacidades estatais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Minas Gerais: uma análise comparada da implementação nas redes estadual e municipal. **Revista NAU Social**, v. 12, p. 578–599, 2021.

GOMIDE, A. de Á.; BOSCHI, R. R. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. 2016.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira**. 2018.

GRISA, C. et al. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e cultura: revista de pesquisas e debates em ciências sociais**, Goiânia, GO, v. 20, n. 1, p. 13-38, 2017.

GRISA, C. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de assentamentos**, v. 13, n. 1, p. 137-170, 2010.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 45, p. 301-328, 2007.

INNOCENTINI, T. C. Capitánias Hereditárias: Herança colonial sobre desigualdade e instituições. 2009. Tese de Doutorado.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário 2017**. Resultados Definitivos, 2017. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acesso em: 20 set. 2022.

JACOBI, P. R.; HOSHINO, T. **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural**. São Paulo: Atlas, 2014.

KAHN, S. U. As capitánias hereditárias, o Governo no geral, o Estado do Brasil-administração e direito quinhentistas. **Revista de Ciência Política**, v. 6, n. 2, p. 53-114, 1972.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional**. Tradução de Marco Aurélio Garcia e Eduardo Fracasso. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

LIMA, A. F.; SILVA, E. G. A.; IWATA, B. F. Agriculturas e agricultura familiar no Brasil: uma revisão de literatura. **Retratos de Assentamentos**, v. 22, n. 1, p. 50-68, 2019.

MATTEI, L. F. **Impactos do PRONAF análise de indicadores**. IICA, 2005. Ministério da Agricultura e Pecuária. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>. Acesso em: 20 set. 2022.

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa/paa-ci/pnae/pnae>. Acesso em: 20 set. 2022.



Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/paa>. Acesso em: 20 set. 2022.

OLIVEIRA, O. Global Public Policy studies. *Policy & Politics*, v. 50, n. 1, p. 59-77, 2022.

PEREIRA, Ana Karine. A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte. 2014. 264 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PERIN, G. et al. A evolução do Programa de Aquisição de (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. Texto para discussão, n. 2691, p. 1–113, 2021.

PETERS, B. Guy. *Public policy studies: academic roots and practical significance. AlMuntaqa*, v. 3, n. 2, p. 23-34, 2020.

PHILIPPSEN, M. **A implementação da política pública do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na pesca artesanal no município de Imbé, Sul do Brasil.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais:** uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, v. 24, p. 121-143, 2016.

SANTOS, C. A., MENEZES, A. C. A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do Sertão da Paraíba: avanços e desafios. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n.1, p. 173-194, 2019.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça.** Rio de Janeiro: Editora 3, 1998.

SILVA, A. L. B., et al. Alimentos saudáveis, agricultura familiar e políticas públicas: um estudo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Desenvolvimento em Questão*, v., 19, n. 56, p. 233-255, 2021.

SOUZA BENATTI, G. S.; BUAINAIN, A M. Capacidades estatais e políticas públicas: o papel da capacidade político-relacional no desenvolvimento do PRONAF. **Revista grifos**, v. 30, n. 51, p. 68-88, 2021.

SOUZA, Ê. C. M. S. **Agricultura Familiar e Sociobiodiversidade nas Políticas Públicas do Governo Federal.** Boletim da Agricultura Familiar. Companhia Nacional de Abastecimento. V. 1, n. 1. julho de 2021. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/boletim-agricultura-familiar>>. Acesso em: 13 out. 2022.

SOUZA, J. E. **A importância das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar.** 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Agronomia). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2021.

VILHENA, M. R. et al. Produtos da sociobiodiversidade no PAA e PNAE: Instrumentos de gestão operacional no PNAE. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 8, n. 1, p. 71-102, 2019.