

## CAPÍTULO 9

# POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS

*Data de aceite: 02/07/2025*

**Nathália Soares de Souza**

**Neon Bruno Doering Morais**

### 1 INTRODUÇÃO

Conhecido por sua diversidade cultural, social e ambiental, o Brasil é um país cuja história está profundamente entrelaçada com as práticas tradicionais de comunidades que habitam suas regiões rurais e a relevância da agricultura familiar como base na produção de alimentos. Essas comunidades e pequenos agricultores, não apenas desempenham um papel crucial na garantia de segurança alimentar nacional, mas também, contribuem para a preservação ambiental e a manutenção de culturas e saberes ancestrais.

Segundo Lima et al., (2019), A agricultura familiar é responsável por mais de 70% dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros, destaca-se pela capacidade de forma sustentável e diversa, ocupando assim, um espaço fundamental na economia e no tecido

social. Semelhantemente, comunidades tradicionais como indígenas, quilombolas, ribeirinhos e pescadores artesanais desempenha um papel essencial na preservação da biodiversidade e na valorização das tradições que caracterizam a identidade brasileira.

Ao longo das últimas décadas, diversas políticas públicas foram implementadas com o objetivo de fortalecer pequenos agricultores e proteger os direitos desses grupos. Entre essas iniciativas, destacam-se programas voltados ao acesso à crédito, assistência técnica, comercialização de alimentos e regularização fundiária. Tais políticas visam não apenas promover a inclusão social e econômica, mas também combater a pobreza, reduzir desigualdades e preservar os territórios e os modos de vida das comunidades.

No entanto, os avanços conquistados convivem com desafios persistentes. A descontinuidade de programas em contextos de instabilidade política, o avanço de grandes empreendimentos

em territórios rurais e tradicionais, e os impactos das mudanças climáticas são algumas das questões que afetam diretamente a eficácia dessas políticas públicas. Além disso, a falta de acesso equitativo a recursos, especialmente nas regiões mais remota, aponta a necessidade de ajustes e novos caminhos para atender às demandas dessa população.

Partindo desse pressuposto, esse capítulo tem como objetivo examinar as principais políticas públicas desenvolvidas no Brasil para fortalecimento da agricultura familiar e proteção dos direitos de comunidades tradicionais, destacando seus impactos positivos e os entraves que ainda limitam sua eficácia. Serão analisadas as contribuições dessas políticas no âmbito da inclusão social, segurança alimentar e preservação cultural, especialmente nos efeitos das mudanças econômicas e políticas recentes no cenário brasileiro.

Por fim, será abordada a importância de investir em soluções que promovam o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção de direitos, garantindo que tanto a agricultura familiar quanto comunidades tradicionais continuem a desempenhar seu papel fundamental na construção de um país mais equânime, diverso e sustentável.

## 2 AGRICULTURA FAMILIAR E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO BRASIL

A agricultura familiar e as comunidades tradicionais desempenham um papel estratégico na sustentabilidade ambiental e socioeconômica do Brasil. Esses segmentos não apenas asseguram a produção de alimentos para consumo interno, mas também contribuem significativamente para a preservação das práticas culturais ancestrais e da biodiversidade, assegurando assim, benefícios para a sociedade como um todo.

Mais de 70% da produção de alimentos consumidos no país, incluindo itens essenciais como feijão, arroz, farinha, milho, entre outros, advém da agricultura familiar, sendo que metade dos estabelecimentos, concentram-se na região Nordeste. Abrangendo pequenos agricultores, assentados da reforma agrária e povos rurais, ela é a base da segurança alimentar do país e uma fonte de renda para milhões de brasileiros (Lima *et al.*, 2019).

Elas asseguram o acesso a produtos frescos, saudáveis e culturalmente relevantes para a dieta dos brasileiros. Ao mesmo tempo, por estar estruturada em pequenas propriedades e métodos menos intensivos, a agricultura familiar é frequentemente associada a práticas mais sustentáveis, como o uso responsável do solo, a rotação de culturas e a conservação de recursos hídricos.

Além disso, está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento em áreas rurais, sendo fundamental no fortalecimento da economia local, por meio do estímulo a mercados regionais, feira livre e cadeias curtas de comercialização, essa atividade promove a circulação de recursos em comunidades rurais, reduzindo a dependência de grandes centros urbanos e aumentando a resiliência econômica dessas áreas.

Contudo, a sustentabilidade e o crescimento desse setor exigem políticas públicas que levem em conta suas particularidades, como: Apoio técnico para implementação de

práticas agrícolas regenerativas; Investimento em infraestrutura rural, como estradas, transporte e armazenamento; Linhas de crédito e seguro rural adaptadas às pequenas propriedades e ao impacto de mudanças climáticas.

A dependência climática e a vulnerabilidade a fatores externos, como crises econômicas e oscilações nos preços de insumos, evidenciam a necessidade de medidas voltadas para a adaptação climática e a inclusão produtiva.

As comunidades tradicionais, que incluem povos indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais e outros grupos que mantêm modos de vida ancestrais, são essenciais para a preservação ambiental e cultural do Brasil. Ao longo de gerações, esses grupos desenvolveram conhecimentos e práticas de manejo sustentável dos recursos naturais, promovendo a regeneração de ecossistemas e a convivência harmônica com o meio ambiente.

Esses povos desempenham um papel fundamental na conservação de ecossistemas e na proteção da biodiversidade, especialmente em áreas como a Amazônia, o Cerrado e a Caatinga.

A Amazônia, por exemplo, abriga uma das maiores concentrações de comunidades tradicionais do mundo, cujas práticas de extrativismo sustentável, como a coleta de castanha e a produção de borracha, são fundamentais para evitar o desmatamento e gerar renda (Cardoso, 2009). No Cerrado e na Caatinga, comunidades rurais preservam espécies nativas e garantem o equilíbrio ecológico em ambientes extremamente vulneráveis (Ávila, 2023; Leuzinger; Cureau, 2013).

Além de seu papel ambiental, essas comunidades são guardiãs de uma riqueza cultural inestimável. Seus modos de vida, que combinam técnicas ancestrais com inovações locais, contribuem para a formação de identidades regionais e para a diversidade cultural do país. Contudo, essas populações enfrentam desafios graves, como: Conflitos fundiários e invasões em seus territórios; Pressões econômicas que colocam em risco suas práticas tradicionais e exclusão de políticas públicas que respeitem suas especificidades culturais.

Para garantir a continuidade de seus modos de vida e seu papel como guardiãs da biodiversidade, é essencial assegurar o direito à terra, investir em educação intercultural e promover iniciativas de inclusão socioeconômica que respeitem suas singularidades.

A integração de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e as comunidades tradicionais é essencial para criar sinergias que promovam o desenvolvimento sustentável. Um exemplo disso é o incentivo a sistemas agroflorestais, que combinam a produção agrícola com a conservação de florestas, gerando benefícios econômicos e ambientais.

Ao mesmo tempo, é preciso fortalecer mecanismos de participação social, permitindo que agricultores familiares e comunidades tradicionais sejam protagonistas na formulação e implementação de políticas que os impactam diretamente. O reconhecimento e o respeito aos seus saberes, aliado ao suporte técnico e financeiro, podem transformar esses grupos em pilares ainda mais robustos de um Brasil sustentável e resiliente.

Investir na agricultura familiar e nas comunidades tradicionais significa investir em um modelo de desenvolvimento que prioriza a equidade, a biodiversidade e a segurança alimentar. Para enfrentar os desafios do século XXI, em tempos de crise climática, a segurança alimentar e a preservação da biodiversidade, essa aposta não é apenas uma questão de justiça, mas uma estratégia indispensável para a construção de um futuro mais justo e sustentável para todos.

### **3 PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**

Reconhecendo a importância da agricultura familiar, o Brasil desenvolveu, ao longo das últimas décadas, um conjunto de políticas públicas voltadas para o fortalecimento e a inclusão produtiva desses agricultores.

Essas políticas têm como objetivos principais garantir o acesso a crédito e financiamento que viabilizem a modernização da produção e a redução da vulnerabilidade econômica; que amplie o acesso a mercados facilitando a comercialização do produtos da agricultura familiar tanto em mercados institucionais quanto privados; que promova assistência técnica e capacitação para as práticas de produção e a gestão de propriedades dos pequenos produtores e que estimule a segurança alimentar através de programas que conectam a produção local ao consumo nas comunidades, escolas, hospitais e demais equipamentos sociais.

Entre os programas mais emblemáticos, destacam-se:

Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): Criado em 1996, é um dos maiores programas de crédito rural voltado a pequenos produtores, objetivando facilitar o acesso técnico e financeiro para promover o desenvolvimento rural sustentável. O programa promoveu a modernização de práticas agrícolas e o aumento da produtividade, contribuindo para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhoraria na qualidade de vida dos agricultores familiares (SCHNEIDER *et al.*, 2021).

Segundo Schneider (2021), quatro objetivos específicos complementam os desígnios do programa:

- a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infra-estrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos.

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): Essencial para levar conhecimento técnico e boas práticas aos agricultores familiares, oferecendo capacitação técnica, estimulando a geração de renda e novos postos de trabalho, incorporando práticas sustentáveis e respeitando a diversidade cultural. Para tanto, ela

potencializa atividades produtivas voltadas à oferta de alimentos saudáveis e matérias primas, bem como apoia estratégias de comercialização tanto nos mercados locais como nos mercados regionais e internacionais. Dentre outros pilares que sustentam a política, Pettan (2010) afirma que destacam-se:

o respeito à pluralidade e às diversidades sociais, econômicas, étnicas, culturais e ambientais do país, o que implica na necessidade de incluir enfoques de gênero, de geração, de raça e de etnia nas orientações de projetos e programas. Sobretudo, cabe enfatizar que a busca da inclusão social da população rural brasileira mais pobre é elemento central de todas as suas ações.

**Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** Instituído em 2003, por meio do artigo 19 da lei nº 10.696. Como parte do fome zero, o PAA promove a compra de alimentos diretamente dos agricultores familiares para abastecer escolas, hospitais e programas de segurança alimentar, objetivando combater à fome, gerar renda e estimular a economia local.

Para isso, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino (MDA, 2012).

Uma das principais características do programa é sua flexibilidade, que permite sua adaptação às especificidades regionais. Por esse motivo, ele permanece em constante (re)formulação desde sua implementação no Plano Safra 2003/2004. O PAA tem passado por aprimoramentos em seu arcabouço jurídico-institucional, nos modos de operação, nas modalidades, nas parcerias e nas fontes de recursos envolvidas (Porto, 2009).

**Garantia-Safra:** Um seguro agrícola que apoia os pequenos produtores em situações de perda de colheitas devido a adversidades climáticas. Trata-se de uma iniciativa integrada a uma rede de políticas públicas destinadas a apoiar e fortalecer o segmento socioprodutivo da agricultura familiar no Brasil (ARBEX *et al.*, 2022). O programa destaca-se por seu diferencial nas estratégias formuladas pelo Estado brasileiro para mitigar os impactos socioeconômicos dos ciclos de estiagem que atingem o semiárido, especialmente nos estados do Nordeste. Essa abordagem reflete uma mudança de paradigma, substituindo a lógica do “combate” pela perspectiva da “convivência” com a seca (Aquino, Vidal, Alves, 2021; Silva *et al.*, 2021; Silva, Sousa, Sousa, 2021; Victoria, Oliveira, Cuadra, 2019).

**Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** Garante a compra de pelo menos 30% dos alimentos da agricultura familiar para merendas escolares, incentivando a produção local e melhoria na qualidade nutricional dos alimentos nas escolas.

Essas iniciativas impulsionaram a organização econômica e social dos agricultores familiares, contribuindo para a inclusão produtiva e a redução da pobreza rural.

## **4 PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS COMUNIDADES TRADICIONAIS**

O Brasil desenvolveu importantes políticas públicas para atender às necessidades das comunidades tradicionais, reconhecendo sua importância ambiental e sociocultural:

Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT): Estabelecida em 2007, reconhece e garante os direitos dessas comunidades, estabelecendo diretrizes para promover a sustentabilidade e a valorização das práticas culturais, priorizando a proteção de seus territórios e modo de vida.

Criação de Territórios Tradicionais e Demarcação de Terras: Garantir a posse e o uso exclusivo dos territórios é fundamental para a manutenção dos modos de vida tradicionais, com políticas de titulação de territórios quilombolas e demarcação de terras indígenas, porém esses processos frequentemente são lentos e marcados por conflitos de interesses.

Bolsa Verde: É um programa de transferência de renda que incentiva práticas de conservação ambiental em territórios tradicionais e áreas de agricultura familiar. Implementado em 2011, o bolsa-verde foi criado no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria como política pública de complementação de renda àquelas famílias situadas em áreas passíveis de preservação ambiental que estejam situadas em linha de extrema pobreza. (SIMÃO, 2015)

Educação e Saúde Interculturais: Iniciativas que respeitam as especificidades culturais das comunidades e promovem o acesso a serviços essenciais.

## **5 AVANÇOS INTEGRADOS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

Apesar dos avanços, os desafios enfrentados pela agricultura familiar e pelas comunidades tradicionais no Brasil são complexos e demandam abordagens intersetoriais. A integração de políticas públicas que promovam a justiça social, o desenvolvimento sustentável e o respeito aos direitos culturais é fundamental. Dentro dessa perspectiva, alguns avanços incluem:

Fortalecimento da governança territorial: Ampliar a demarcação de terras e a regularização fundiária.

Inovação tecnológica inclusiva: Investir em soluções adaptadas às realidades locais, como sistemas agroflorestais e tecnologias de baixo custo.

Ampliação do diálogo social: Incluir agricultores familiares e comunidades tradicionais na formulação e monitoramento de políticas públicas.

Fomento à educação ambiental e intercultural: Promover práticas educativas que valorizem a conexão entre cultura e meio ambiente.

Inclusão social: Redução da pobreza em áreas rurais.

Segurança alimentar: Aumento da produção de alimentos saudáveis e acessíveis

Preservação ambiental: Incentivo à práticas agroecológicas e ao uso sustentável dos recursos naturais.

## 6 DESAFIOS PERSISTENTES

Apesar dos avanços, desafios importantes ainda limitam o pleno desenvolvimento da agricultura familiar e das comunidades tradicionais no Brasil que refletem as profundas desigualdades estruturais que persistem, comprometendo tanto a sustentabilidade da produção quanto a garantia de direitos fundamentais, descritos a seguir:

- 1.1 Acesso a terras e regularização fundiária: A falta de segurança quanto à posse da terra afeta diretamente a capacidade dos agricultores familiares de planejar a longo prazo e investir em melhorias. A ausência de uma regularização fundiária ampla gera conflitos, fragiliza direitos e dificulta o acesso a políticas públicas de crédito e assistência técnica.
- 1.2 Infraestrutura precária: A inexistência ou inadequação de estradas, armazenamento e sistemas de irrigação reduz a eficiência da produção e encarece a logística, limitando a competitividade dos produtos da agricultura familiar. Além disso, dificulta o escoamento para mercados locais e regionais, prejudicando a geração de renda.
- 1.3 Exclusão digital: A falta de conectividade em áreas rurais impede que agricultores accessem plataformas de comercialização, assistência técnica remota e capacitações. Isso reduz a competitividade da agricultura familiar frente a sistemas produtivos mais conectados ao mercado digital.
- 1.4 Descontinuidade de políticas públicas: A alternância de governos e a instabilidade política afetam a continuidade de programas essenciais, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Isso gera insegurança e reduz a eficácia das iniciativas.

### Desafios para a Garantia de Direitos

As comunidades tradicionais enfrentam uma série de desafios que ameaçam sua sobrevivência e a continuidade de seus modos de vida:

**Conflitos fundiários:** A expansão de monoculturas, pecuária intensiva e grandes empreendimentos, como mineração e hidrelétricas, frequentemente invade terras tradicionais. Esses conflitos geram violência, deslocamento forçado e perda de territórios ancestrais.

**Desmatamento e degradação ambiental:** Atividades predatórias, como o desmatamento e a mineração ilegal, comprometem ecossistemas vitais para a subsistência das comunidades tradicionais. Isso também agrava mudanças climáticas, que impactam diretamente a segurança alimentar.

**Falta de consulta prévia:** Embora garantido pela Convenção 169 da OIT, o direito à consulta livre, prévia e informada é frequentemente desrespeitado. Projetos de desenvolvimento são implementados sem diálogo, resultando em impactos sociais e ambientais desastrosos para as comunidades afetadas.

Acesso desigual a políticas públicas: Regiões remotas ou comunidades que dependem de modos de vida tradicionais frequentemente ficam à margem das políticas públicas. Além disso, muitas iniciativas não levam em conta as especificidades culturais e sociais dessas populações.

Descontinuidade das políticas públicas: Assim como na agricultura familiar, as comunidades tradicionais sofrem com cortes orçamentários e mudanças na prioridade dos governos, o que enfraquece a implementação de políticas voltadas à preservação de direitos e territórios.

Reconhecimento cultural insuficiente: As comunidades tradicionais enfrentam invisibilidade e preconceito, dificultando a preservação de suas práticas culturais e seus modos de vida. Esse reconhecimento é fundamental para assegurar o respeito à diversidade e fortalecer as políticas de proteção.

Esses desafios evidenciam a necessidade de políticas públicas consistentes, integradas e participativas, que levem em consideração as realidades locais e respeitem a diversidade social, cultural e econômica do Brasil. Apenas com medidas estruturais e continuidade nas ações será possível promover a equidade e o desenvolvimento sustentável para agricultores familiares e comunidades tradicionais.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas para a agricultura familiar e comunidades tradicionais desempenham papel fundamental no fortalecimento da soberania alimentar, na proteção da biodiversidade e na promoção da justiça social no Brasil. Apesar dos avanços significativos nas últimas décadas, os desafios persistem, especialmente em relação à garantia de direitos territoriais, à inclusão de comunidades em situação de vulnerabilidade e à continuidade das políticas em contextos de instabilidade política.

Faz-se necessário investir em programas que promovam o desenvolvimento sustentável e respeitem as especificidades dessas populações é essencial para o futuro do país, tanto no aspecto social quanto ambiental.

## REFERÊNCIAS

ARBEX, Alexandre; ALVES, Fábio; SILVA, Sandro Pereira. O programa Garantia-Safra: Gênese normativa e trajetória de implementação (2002-2021). 2022.

AQUINO, J.; VIDAL, M.; ALVES, M. Políticas públicas de adaptação à seca prolongada no Nordeste: o papel do Pronaf e do Garantia-Safra. In: SABOURIN, E. et al. (org.). A ação pública de adaptação da agricultura à mudança climática no Nordeste semiárido brasileiro. Rio de Janeiro: E-papers, 2021. p. 99-122.

AVILA, THAMIRYS DUARTE. CRÉDITOS VERDES EM AMBIENTE DE CAATINGA NO NORDESTE BRASILEIRO-ESTUDO DE CASO NO ASSENTAMENTO RURAL CROATÁ-JANDAÍRA, RUSSAS-CE.

BRASIL - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)* Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>>

CARDOSO, Jarcineide Pinheiro. Unidade de conservação: uma alternativa para a gestão ambiental no Estado do Amazonas. 2009. 125 f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2009.

LEUZINGER, Márcia; CUREAU, Sandra. Direito ambiental. Elsevier Brasil, 2013.

Lima, A. F., Silva, E. G. de A., & Iwata, B. de F. (2019). Agriculturas e agricultura familiar no Brasil: uma revisão de literatura. *Retratos De Assentamentos*, 22(1), 50-68. <https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2019.v22i1.332>

PETTAN, Kleber Batista. A política nacional de assistência técnica e extensão rural (pnater): Percepções e tendências. Campinas: Tese de Doutorado, Faculdade de Engenharia Agrícola, 2010.

PORTO, S. I. Retomada e perspectivas de uma política de comercialização e abastecimento Alimentar. In: Companhia Nacional de Abastecimento. *Agricultura e Abastecimento Alimentar: Políticas Públicas e Mercado Agrícola*. Brasília: CONAB, 2009, p. 45-54.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro Francisco. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf–Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Revista grifos, v. 30, n. 51, p. 12-41, 2021.

SILVA, T. P. de P. et al. Políticas públicas na agricultura familiar refletindo no contexto sobre as mudanças climáticas com enfoque no Programa Garantia Safra. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 7, n. 9, p. 94707-94726, Sept. 2021.

SILVA, V. C. da; SOUSA, Y. E. L. de; SOUSA, E. P. de. Efetividade do programa Garantia-Safra nos municípios cearenses. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 59., 2021, Brasília, Distrito Federal. Anais... Brasília: Sober, 2021.

SIMÃO, G., JACOVINE, L., SILVA, E.. Programa Bolsa Verde do governo federal: contexto e desempenho. *Revista de Política Agrícola*, Local de publicação (editar no plugin de tradução o arquivo da citação ABNT), 22, Jun. 2015. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/858>>. Acesso em: 01 Dez. 2024.

VICTORIA, D.; OLIVEIRA, A.; CUADRA, S. Relação entre açãoamentos do Garantia-Safra, precipitação e índices de vegetação. In: CBAGRO – CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROMETEOROLOGIA, 21., 2019, Catalão, Goiás. Anais... Catalão: Ed. UFGO, 2019