



PREFEITURA DE
CAMPOS

SECRETARIA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA
E TECNOLOGIA

 **Mais
Ciência**

Políticas Públicas de Geração de Trabalho e Renda e suas Contribuições para a Cadeia Produtiva da Agricultura Familiar Tradicional em Campos dos Goytacazes/RJ

Orientador: Geraldo Márcio Timóteo

Bolsista: Cristian Ferreira Corrêa

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO

2026



SUMÁRIO

RESUMO	3
INTRODUÇÃO	4
A FORMAÇÃO HISTÓRICA E AS CARACTERÍSTICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR TRADICIONAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES	8
AGRICULTURA FAMILIAR, CONHECIMENTO LOCAL E TECNOLOGIAS SOCIAIS	12
POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA: FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO	15
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E TOMADA DE DECISÃO	18
METODOLOGIA	22
RESULTADOS E DISCUSSÃO	24
CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	34

RESUMO

A agricultura familiar tradicional desempenha papel relevante na geração de trabalho e renda, na segurança alimentar e no desenvolvimento rural, embora enfrente limitações relacionadas ao acesso ao crédito, à comercialização e às políticas públicas. Nesse contexto, esta pesquisa analisou as contribuições, os limites e os indícios de resultados das políticas públicas de geração de trabalho e renda destinadas à agricultura familiar tradicional em Campos dos Goytacazes/RJ. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com análise de documentos oficiais, da base de dados da Secretaria Municipal de Agricultura (3.321 agricultores familiares), notícias institucionais e informações obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI) sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A base municipal de 2017 foi utilizada como referência histórica e complementada por dados administrativos mais recentes. Os resultados evidenciaram elevada dependência de intermediários, baixa participação em organizações sociais e dificuldades de acesso ao crédito. Em contrapartida, verificou-se ampliação dos cadastros no PAA, do número de produtores habilitados no PNAE e dos registros no Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), indicando expansão da cobertura administrativa, sem permitir concluir que houve aumento da renda ou da autonomia econômica dos agricultores. Conclui-se que PAA, PNAE e CAF possuem potencial para fortalecer a inserção dos agricultores nos mercados institucionais, mas são necessárias pesquisas de campo e a atualização da base municipal para avaliar seus impactos e subsidiar políticas públicas mais adequadas.

INTRODUÇÃO

Campos dos Goytacazes, localizado na região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, possui uma extensão territorial de 4.032,487 km² e uma população estimada em 483.540 habitantes. Sua formação histórica está intimamente relacionada ao desenvolvimento da atividade agropecuária, especialmente ao cultivo da cana-de-açúcar, responsável por moldar, ao longo de séculos, a organização econômica, social e territorial do município (ESCOCARD, 2024).

O processo de ocupação da região intensificou-se a partir de 1627, com a doação das terras aos denominados "Sete Capitães", marco que impulsionou a expansão da produção agrícola. Nas décadas seguintes, a instalação dos primeiros currais e engenhos consolidou a economia açucareira, fazendo de Campos dos Goytacazes um dos principais centros produtores de açúcar do país entre os séculos XVIII e XIX. A introdução do engenho a vapor, em 1830, ampliou a produtividade da atividade, mas preservou uma estrutura fundiária caracterizada pela concentração de terras e pela forte desigualdade no acesso aos meios de produção (ESCOCARD, 2024).

Essa trajetória histórica não apenas consolidou a especialização econômica do município na agroindústria canavieira, como também produziu uma configuração territorial marcada pela concentração fundiária, pela subordinação do trabalho rural e pela dependência de grandes unidades produtivas. Essas características constituem elementos centrais para compreender as transformações ocorridas no campo ao longo do século XX, particularmente a reorganização das formas de produção após a crise do complexo sucroalcooleiro, quando parte significativa dos trabalhadores rurais passou a integrar assentamentos de reforma agrária, pequenas propriedades e outras modalidades de agricultura familiar.

Ao longo do século XX, entretanto, a economia municipal passou por profundas transformações. A crise do setor sucroalcooleiro, associada à perda de competitividade frente a outras regiões produtoras, reduziu significativamente a participação da agricultura na economia local. Paralelamente, a exploração de petróleo na Bacia de Campos alterou a estrutura produtiva do município, deslocando seu dinamismo econômico para o setor petrolífero (ESCOCARD, 2024). Essa reconfiguração econômica, contudo, não eliminou as desigualdades historicamente presentes no espaço rural. Ao contrário, consolidou-se um cenário no qual coexistem uma economia municipal

fortalecida pelas receitas do petróleo e um meio rural que ainda enfrenta limitações relacionadas à infraestrutura, ao acesso ao crédito, à assistência técnica e aos canais de comercialização. Nesse contexto, a agricultura familiar permanece estratégica não apenas pela produção de alimentos e pela geração de trabalho e renda, mas também por sua contribuição para o desenvolvimento territorial e para a redução das desigualdades socioeconômicas do município.

A compreensão desse cenário exige uma reflexão mais aprofundada sobre a agricultura familiar tradicional, frequentemente tratada de forma homogênea na literatura, apesar da diversidade de formas de organização produtiva que abriga. Alves (1997) distingue a agricultura familiar tradicional da agricultura familiar moderna a partir do grau de inserção nos mercados, da incorporação de tecnologias e da intensidade da mecanização. Segundo o autor, a agricultura tradicional caracteriza-se pela reduzida utilização de insumos modernos, pela limitada integração aos mercados de crédito e comercialização e pelo baixo nível de mecanização, enquanto a agricultura familiar moderna preserva a gestão familiar da propriedade, mas incorpora tecnologias e estratégias produtivas que ampliam sua eficiência econômica.

Essa interpretação evidencia diferenças relevantes entre os sistemas produtivos familiares, porém tende a atribuir à modernização um caráter quase obrigatório para a viabilidade econômica da agricultura familiar. Nessa perspectiva, a permanência desse segmento estaria condicionada à incorporação de tecnologias, à ampliação da mecanização e ao aumento da integração mercantil.

Entretanto, essa concepção vem sendo relativizada por estudos mais recentes, que questionam a compreensão da agricultura familiar tradicional como um estágio transitório de desenvolvimento. Ao enfatizar exclusivamente critérios como produtividade, mecanização e inserção nos mercados, essa abordagem reduz a diversidade dos sistemas familiares de produção e desconsidera estratégias baseadas na diversificação produtiva, na autonomia das famílias agricultoras, na valorização dos conhecimentos tradicionais e no manejo sustentável dos recursos naturais. Da mesma forma, a ideia de que pequenos produtores tenderiam necessariamente à exploração intensiva da terra para garantir sua sobrevivência (ALVES, 1997) tem sido contestada por pesquisas que evidenciam o papel da agricultura familiar na conservação ambiental, na segurança alimentar e na construção de modelos sustentáveis de desenvolvimento rural.

A crítica a essa concepção, contudo, não implica rejeitar a incorporação de

tecnologias ao processo produtivo. Ao contrário, pressupõe reconhecer que a inovação deve estar adequada às condições sociais, econômicas, ambientais e culturais de cada território. Nessa perspectiva, a modernização da agricultura familiar compreende não apenas a adoção de máquinas e insumos, mas também o fortalecimento de cooperativas, circuitos curtos de comercialização, sistemas participativos de produção e certificação, formas coletivas de gestão e soluções construídas a partir dos conhecimentos desenvolvidos pelos próprios agricultores. Assim, a inovação deixa de representar um processo uniforme de assimilação dos padrões produtivos do agronegócio e passa a constituir um conjunto de estratégias voltadas ao fortalecimento da autonomia, da sustentabilidade e da capacidade adaptativa das unidades familiares.

Essa perspectiva é compartilhada por Honório (2024), que destaca a agricultura familiar como elemento central para a construção de modelos de desenvolvimento pautados na sustentabilidade ambiental, na segurança alimentar e na dinamização das economias locais. Em sentido semelhante, Abramovay (1998) rompe com a concepção de que apenas grandes propriedades organizadas sob relações assalariadas seriam economicamente viáveis, defendendo a agricultura familiar como segmento estratégico do desenvolvimento rural. Para o autor, seu fortalecimento depende da articulação entre organizações sociais, assistência técnica, instituições públicas e políticas governamentais capazes de ampliar as oportunidades de produção e comercialização.

Sob essa perspectiva, a agricultura familiar deixa de ser compreendida apenas como uma forma de organização da produção e passa a ser reconhecida como componente fundamental das estratégias de desenvolvimento territorial. Seu fortalecimento, entretanto, depende da formulação e da implementação de políticas públicas capazes de ampliar o acesso ao crédito, à assistência técnica, aos mercados institucionais e aos instrumentos de geração de trabalho e renda.

Nesse sentido, compreender o papel das políticas públicas torna-se essencial. Souza (2006), ao retomar a definição proposta por Peters (1986), conceitua políticas públicas como o conjunto das ações desenvolvidas pelos governos que influenciam diretamente a vida da sociedade. Mais do que instrumentos assistenciais, as políticas públicas de geração de trabalho e renda podem constituir mecanismos de fortalecimento da autonomia econômica e da capacidade produtiva de segmentos historicamente vulnerabilizados, como a agricultura familiar tradicional. Conforme argumenta Souza (2006), é na formulação dessas políticas que os governos transformam seus objetivos em programas e ações capazes de produzir mudanças

concretas na realidade social.

Diante desse contexto, torna-se relevante investigar de que maneira as políticas públicas de geração de trabalho e renda têm sido implementadas e quais contribuições, limitações e resultados podem ser identificados em relação à agricultura familiar tradicional de Campos dos Goytacazes. Tal investigação permite analisar não apenas a existência formal dessas políticas, mas também sua efetividade no fortalecimento do setor, considerando aspectos como a cobertura dos programas, as barreiras de acesso enfrentadas pelos agricultores, os canais de comercialização disponíveis e as condições institucionais que favorecem ou restringem o desenvolvimento econômico, a inclusão social e a sustentabilidade no meio rural.

Dessa forma, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar as contribuições e as limitações das políticas públicas de geração de trabalho e renda destinadas à agricultura familiar tradicional no município de Campos dos Goytacazes. Para tanto, busca: (a) caracterizar as principais formas de acesso dos agricultores familiares à informação, ao crédito, à comercialização e às formas de organização social; (b) identificar a cobertura dos principais instrumentos de apoio à agricultura familiar no município, com destaque para o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); (c) examinar as principais barreiras institucionais que limitam o acesso dos agricultores familiares às políticas públicas existentes; e (d) propor indicadores capazes de subsidiar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de geração de trabalho e renda voltadas à agricultura familiar tradicional.

A FORMAÇÃO HISTÓRICA E AS CARACTERÍSTICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR TRADICIONAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

A compreensão da agricultura familiar tradicional em Campos dos Goytacazes exige situá-la no contexto histórico da formação econômica do município. Durante mais de três séculos, a dinâmica produtiva local esteve fortemente vinculada ao complexo sucroalcooleiro, cuja expansão estruturou não apenas a economia regional, mas também as relações sociais, a organização fundiária e a ocupação do espaço rural.

Desde a instalação dos primeiros engenhos, ainda no século XVII, a produção de açúcar consolidou uma estrutura baseada na grande propriedade e na concentração da terra, tornando Campos dos Goytacazes um dos principais polos açucareiros do país entre os séculos XVIII e XX (ESCOCARD, 2024).

Entretanto, a partir da segunda metade do século XX, esse modelo produtivo passou por um intenso processo de declínio. A crise do setor sucroalcooleiro, impulsionada pela perda de competitividade frente a outras regiões produtoras, pelas transformações tecnológicas e pelas mudanças na dinâmica econômica nacional, provocou o fechamento gradual das usinas de açúcar e a desestruturação das tradicionais relações de trabalho no campo. Paralelamente, a expansão da exploração petrolífera na Bacia de Campos deslocou investimentos públicos e privados para o setor energético, alterando significativamente a base econômica do município e reduzindo a centralidade da atividade agrícola (ESCOCARD, 2024).

Nesse cenário de reestruturação econômica, milhares de trabalhadores rurais perderam sua principal fonte de renda. Segundo Almeida (2018), muitos desses trabalhadores passaram a compor assentamentos de reforma agrária ou permaneceram em pequenas propriedades rurais, reorganizando suas formas de produção a partir da unidade familiar. Outros recorreram à pluriatividade, combinando a produção agrícola com ocupações temporárias em atividades urbanas ou ligadas ao setor petrolífero, como estratégia de reprodução econômica. Dessa forma, a agricultura familiar tradicional em Campos dos Goytacazes não surge como um fenômeno isolado, mas como resultado de profundas transformações econômicas e sociais decorrentes da crise do modelo agroindustrial canavieiro.

Nesse contexto, a pluriatividade não deve ser compreendida como sinônimo de abandono ou enfraquecimento da atividade agrícola. Ao contrário, constitui, em muitos casos, uma estratégia de adaptação às transformações do mercado de trabalho e às limitações impostas ao meio rural. A combinação entre atividades agrícolas e não agrícolas permite diversificar as fontes de renda, reduzir os riscos decorrentes das oscilações da produção e dos mercados, além de contribuir para a permanência das famílias no campo. Assim, a pluriatividade evidencia a capacidade de adaptação da agricultura familiar diante de mudanças estruturais, revelando que sua reprodução social depende da articulação entre diferentes formas de trabalho e geração de renda, sem que isso implique, necessariamente, o rompimento dos vínculos produtivos com a agricultura.

Essa trajetória histórica ajuda a compreender diversas características observadas atualmente entre os agricultores familiares de Campos dos Goytacazes. Almeida (2018) destaca que parcela significativa desses produtores é composta por assentados da reforma agrária, muitos dos quais exerceram anteriormente atividades laborais nas antigas usinas de açúcar. Como consequência desse processo histórico de reestruturação produtiva e exclusão social, predomina entre esses agricultores um baixo nível de escolarização formal, com média aproximada de quatro anos de estudo.

Essa condição pode representar um obstáculo ao acesso a informações técnicas, à compreensão de procedimentos administrativos e à utilização de instrumentos relacionados ao crédito rural, à assistência técnica e às políticas públicas voltadas ao setor. Contudo, a reduzida escolarização formal não deve ser interpretada como ausência de conhecimentos ou de capacidade produtiva. Ao longo de suas trajetórias, esses agricultores desenvolveram saberes práticos, territoriais e produtivos construídos a partir da experiência cotidiana, da transmissão intergeracional de conhecimentos e da adaptação às especificidades do ambiente em que vivem. Trata-se de conhecimentos que, embora frequentemente não sejam captados pelos indicadores formais de escolaridade, desempenham papel fundamental na organização da produção, na gestão das unidades familiares e na permanência dessas famílias no meio rural.

Apesar disso, parte da literatura interpreta essas características como indicativas de um estágio menos desenvolvido da agricultura familiar. Alves (1997), por exemplo, distingue a agricultura familiar tradicional da agricultura familiar moderna a partir do grau de inserção nos mercados, da incorporação de tecnologias e da intensidade da mecanização. Segundo o autor, a agricultura familiar tradicional caracteriza-se pela reduzida utilização de insumos modernos, pela baixa mecanização e pela limitada integração aos mercados de crédito, de insumos e de comercialização, enquanto a agricultura familiar moderna preserva a gestão familiar da propriedade, mas incorpora tecnologias e formas de organização capazes de ampliar sua eficiência produtiva e sua competitividade econômica.

Essa interpretação associa o desenvolvimento rural à modernização tecnológica e à crescente integração dos agricultores aos mercados. Embora reconheça a importância da inovação e do acesso às tecnologias, essa perspectiva tende a compreender a modernização como condição necessária para a permanência econômica da agricultura familiar, aproximando-a dos padrões produtivos

predominantes no agronegócio. Como consequência, a agricultura familiar tradicional passa a ser analisada principalmente a partir daquilo que lhe falta (mecanização, capital e inserção mercantil), enquanto aspectos como a diversificação produtiva, a autonomia das famílias agricultoras, os conhecimentos construídos ao longo de gerações e as estratégias locais de adaptação recebem menor atenção. É justamente essa concepção que vem sendo questionada por estudos mais recentes, os quais defendem uma compreensão mais ampla da agricultura familiar, reconhecendo sua diversidade de formas de organização, sua capacidade de inovação e sua contribuição para o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Em contraposição a essa visão, Abramovay (1998) argumenta que a agricultura familiar não deve ser compreendida como uma forma produtiva residual ou destinada ao desaparecimento diante do avanço da agricultura empresarial. Ao contrário, sua permanência decorre justamente de sua capacidade de adaptação às transformações econômicas e institucionais, desempenhando funções que extrapolam a produção agrícola. Além da geração de alimentos, a agricultura familiar contribui para a dinamização das economias locais, para a geração de trabalho e renda e para a permanência das populações no meio rural, constituindo um componente estratégico das políticas de desenvolvimento territorial.

Essa perspectiva é reforçada por Honório (2024), ao destacar que a agricultura familiar ocupa posição central na construção de modelos sustentáveis de desenvolvimento. Para a autora, esse segmento produtivo articula dimensões econômicas, ambientais e sociais, conciliando a produção de alimentos, a conservação dos recursos naturais e o fortalecimento das comunidades rurais. Dessa forma, a agricultura familiar deixa de ser compreendida apenas como uma atividade econômica para assumir papel estratégico na promoção da segurança alimentar, da sustentabilidade ambiental e da redução das desigualdades sociais.

Essa compreensão aproxima-se da noção de multifuncionalidade da agricultura familiar, segundo a qual sua contribuição ultrapassa o valor monetário da produção agrícola. Além de produzir alimentos, a agricultura familiar participa da manutenção de modos de vida rurais, da conservação de conhecimentos tradicionais, da ocupação social do território, da formação de redes comunitárias e da reprodução social das famílias agricultoras. Sob essa perspectiva, seu fortalecimento produz efeitos que extrapolam a dimensão econômica, repercutindo também sobre a coesão social, a preservação ambiental e o desenvolvimento territorial.

No contexto de Campos dos Goytacazes, essa discussão adquire especial relevância. A agricultura familiar tradicional representa não apenas um segmento produtivo, mas também uma estratégia de permanência de grupos sociais historicamente afetados pela crise do complexo sucroalcooleiro. Sua trajetória evidencia que limitações estruturais, como restrições de acesso ao crédito, à assistência técnica, à escolarização e aos mercados consumidores, coexistem com capacidades produtivas, formas próprias de organização do trabalho e conhecimentos construídos ao longo da experiência cotidiana. Compreendê-la exclusivamente a partir de suas fragilidades significa, portanto, desconsiderar seu potencial para promover desenvolvimento econômico, inclusão social e sustentabilidade.

Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que a agricultura familiar não constitui um grupo social homogêneo. As condições de acesso à terra, ao crédito, à assistência técnica, aos mercados e às políticas públicas variam de acordo com fatores como gênero, idade, raça ou cor, escolaridade, condição fundiária, localização da propriedade, tipo de produção, disponibilidade de transporte e participação em organizações coletivas. Essa heterogeneidade demonstra que os benefícios das políticas públicas não são distribuídos de maneira uniforme entre os agricultores, tornando necessária a desagregação dos dados para identificar quais grupos conseguem acessar os programas governamentais e quais permanecem em situação de maior vulnerabilidade.

Desse modo, a agricultura familiar tradicional deve ser compreendida como uma categoria social historicamente construída, cuja configuração resulta da interação entre processos econômicos, transformações territoriais e estratégias de adaptação das famílias rurais. Mais do que um remanescente da crise da agroindústria canavieira, ela constitui um segmento produtivo dotado de racionalidade própria, cuja permanência e fortalecimento dependem tanto da capacidade de organização dos agricultores quanto da formulação de políticas públicas capazes de reconhecer suas especificidades e sua diversidade interna. É justamente nessa interface entre a trajetória histórica da agricultura familiar e a atuação do Estado que se insere a discussão apresentada na seção seguinte.

AGRICULTURA FAMILIAR, CONHECIMENTO LOCAL E TECNOLOGIAS SOCIAIS

A agricultura familiar tradicional é frequentemente analisada a partir de suas limitações estruturais, como as restrições de acesso ao crédito, à assistência técnica e aos mercados consumidores. Entretanto, essa perspectiva tende a obscurecer outro aspecto igualmente relevante: a capacidade dos agricultores de construir estratégias próprias para enfrentar os desafios impostos pelas condições econômicas, sociais e ambientais em que estão inseridos. Longe de constituírem sujeitos passivos diante das transformações do meio rural, os agricultores familiares desenvolvem continuamente formas de adaptação baseadas nos conhecimentos acumulados ao longo de suas experiências produtivas.

Essa compreensão aproxima-se da perspectiva das tecnologias sociais, conceito que desloca o foco da inovação exclusivamente técnico-científica para reconhecer a importância dos saberes produzidos pelas próprias comunidades. Segundo Jesus e Costa (2013), as tecnologias sociais consistem em soluções construídas coletivamente para responder a problemas concretos enfrentados pela população, valorizando a participação dos sujeitos diretamente envolvidos na realidade em questão. Diferentemente das tecnologias convencionais, elaboradas em ambientes externos às comunidades e posteriormente transferidas aos seus usuários, as tecnologias sociais emergem da interação entre conhecimento popular, experimentação prática e cooperação entre diferentes atores sociais.

Nesse sentido, uma tecnologia social não se define apenas pela simplicidade ou pelo baixo custo da solução adotada, mas, sobretudo, pelo processo participativo de sua construção, por sua adequação às especificidades do território, por sua apropriação pelos sujeitos envolvidos e por sua capacidade de ser reproduzida ou adaptada sem gerar novas formas de dependência. O elemento central dessa abordagem reside menos no produto final do que na forma como as soluções são construídas coletivamente.

Nessa perspectiva, o conhecimento local deixa de ser interpretado como um saber inferior ou meramente empírico e passa a ser compreendido como um patrimônio social capaz de orientar estratégias de desenvolvimento. Jesus e Costa (2013) afirmam que compreender esse conhecimento significa identificar seus elementos fundamentais e articulá-los ao conhecimento científico, produzindo novas

formas de enfrentamento para problemas históricos. Assim, a relação entre ciência e experiência prática deixa de assumir caráter hierárquico para tornar-se complementar, estabelecendo uma interação na qual universidade, Estado e comunidades compartilham responsabilidades na construção de soluções socialmente adequadas.

Essa lógica também redefine o próprio papel dos agricultores nos processos de desenvolvimento rural. Sua participação não deve restringir-se à validação de soluções previamente formuladas por técnicos ou gestores públicos, mas envolver todas as etapas do processo, desde a identificação dos problemas e definição das prioridades até a formulação das alternativas, sua implementação, monitoramento e avaliação. Dessa forma, os agricultores deixam de ocupar a posição de beneficiários passivos para assumirem o papel de protagonistas na construção das soluções voltadas ao desenvolvimento de seus territórios.

Essa concepção rompe com uma tradição historicamente presente em parte das políticas de desenvolvimento rural, marcada pela difusão vertical de tecnologias produzidas por especialistas, frequentemente desconsiderando as especificidades territoriais e os conhecimentos acumulados pelas comunidades rurais. Ao ignorar essas dimensões, muitas iniciativas públicas encontram dificuldades de implementação ou produzem resultados inferiores aos esperados, justamente porque deixam de considerar fatores culturais, econômicos, ambientais e organizacionais que condicionam a adoção das tecnologias propostas.

No contexto da agricultura familiar tradicional de Campos dos Goytacazes, essa discussão assume especial relevância. Conforme observado por Almeida (2018), a trajetória desses agricultores foi marcada por sucessivas transformações decorrentes da crise do complexo sucroalcooleiro, obrigando muitas famílias a desenvolver estratégias próprias de reprodução social. Diante da insuficiência ou da ausência de políticas públicas em determinados períodos, os agricultores diversificaram a produção, reorganizaram o trabalho familiar, construíram formas coletivas de comercialização e estabeleceram mecanismos de cooperação capazes de garantir sua permanência no meio rural. Essas experiências evidenciam que a inovação não depende exclusivamente da intervenção estatal, mas também da capacidade das comunidades de produzir respostas às demandas concretas de seu cotidiano.

No âmbito da agricultura familiar, as tecnologias sociais podem manifestar-se de diferentes formas. Além das técnicas de cultivo e manejo adaptadas às condições locais, incluem bancos comunitários de sementes, feiras locais, sistemas coletivos de

transporte, redes de comercialização, fundos rotativos solidários, cozinhas comunitárias, arranjos cooperativos e mecanismos participativos de planejamento da produção. Em comum, essas iniciativas apresentam a valorização da cooperação, da autonomia das comunidades e da utilização dos recursos disponíveis no próprio território.

Ao retomarem as contribuições de Fraga (2011), Jesus e Costa (2013) ressaltam que tecnologias sociais não podem ser concebidas como produtos desenvolvidos unilateralmente por universidades, institutos de pesquisa ou organizações governamentais para posterior aplicação junto às comunidades. Sua efetividade depende da participação ativa dos usuários desde a identificação dos problemas até a construção das soluções, deslocando os agricultores da condição de receptores para a de protagonistas dos processos de inovação.

Essa interpretação converge com a perspectiva de Abramovay (1998), para quem a agricultura familiar constitui um ator estratégico do desenvolvimento rural. Ao reconhecer sua capacidade de organização, adaptação e inovação, o autor rompe com a visão que reduz os agricultores familiares à condição de receptores de assistência estatal. A agricultura familiar representa, assim, não apenas uma categoria produtiva, mas também um espaço de produção de conhecimentos, fortalecimento das relações comunitárias e construção de soluções coletivas para os desafios do desenvolvimento rural.

Isso não significa, contudo, que o protagonismo comunitário substitua a responsabilidade do Estado. Ao contrário, o reconhecimento da capacidade de organização dos agricultores reforça a necessidade de que o poder público ofereça condições materiais, institucionais e técnicas para que essa participação ocorra de forma efetiva. O fortalecimento da agricultura familiar depende da articulação entre ação estatal e iniciativas comunitárias, incorporando os conhecimentos produzidos pelos próprios agricultores aos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Dessa forma, a literatura evidencia que o desenvolvimento da agricultura familiar tradicional resulta da interação entre conhecimento científico, experiência comunitária e ação estatal. As tecnologias sociais demonstram que políticas públicas mais eficazes são aquelas capazes de dialogar com os saberes locais, fortalecendo iniciativas já existentes e ampliando as capacidades das comunidades rurais. É justamente nessa interface entre a atuação do Estado e o protagonismo dos

agricultores familiares que se insere a discussão sobre políticas públicas de geração de trabalho e renda apresentada na seção seguinte.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA: FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

A discussão acerca da agricultura familiar tradicional torna-se indissociável da atuação do Estado na formulação de políticas públicas capazes de enfrentar as limitações estruturais que historicamente caracterizam esse segmento produtivo. Embora a capacidade organizativa dos agricultores e a construção de tecnologias sociais constituam elementos fundamentais para seu fortalecimento, a superação de problemas relacionados ao acesso ao crédito, à assistência técnica, à comercialização e à infraestrutura depende, em grande medida, da ação coordenada do poder público. Nesse sentido, compreender como as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas constitui um passo essencial para analisar sua cobertura, suas contribuições, suas limitações e os resultados produzidos sobre a agricultura familiar em Campos dos Goytacazes.

A literatura apresenta diferentes definições para o conceito de política pública. Entre as formulações mais difundidas, Souza (2006), ao retomar Peters (1986), define políticas públicas como o conjunto das ações desenvolvidas pelos governos, direta ou indiretamente, que produzem efeitos sobre a vida dos cidadãos. Mais do que programas governamentais isolados, elas representam escolhas políticas voltadas ao enfrentamento de problemas públicos e à promoção de mudanças na realidade social. Saravia (2006), por sua vez, amplia essa compreensão ao conceber as políticas públicas como um processo contínuo de decisões e ações que envolve diferentes atores, públicos e privados, influenciado por disputas políticas, restrições institucionais, interesses sociais e fatores econômicos.

Sob essa perspectiva processual, a política pública compreende etapas interdependentes, como a identificação do problema, a inserção do tema na agenda governamental, a formulação de alternativas, a implementação, o monitoramento e a avaliação. Embora essas fases não ocorram de forma rigidamente linear, sua

sistematização permite compreender como determinadas demandas sociais são transformadas em ações governamentais, enquanto outras permanecem à margem da agenda pública.

Nesse contexto, a formação da agenda governamental assume papel estratégico. Capella (2007), a partir do modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon, demonstra que um problema social somente alcança a agenda decisória quando convergem três condições: o reconhecimento público do problema, a existência de alternativas tecnicamente viáveis e um contexto político favorável. Além disso, a autora destaca a atuação dos chamados *policy entrepreneurs*, responsáveis por articular esses diferentes fluxos e criar oportunidades para que determinados temas sejam incorporados às prioridades governamentais.

Essa abordagem contribui para compreender a trajetória da agricultura familiar no Brasil. Durante décadas, o setor permaneceu em posição secundária nas políticas agrícolas, historicamente orientadas ao fortalecimento da grande produção agroexportadora. A incorporação da agricultura familiar à agenda pública resultou da mobilização de movimentos sociais, organizações representativas, universidades e instituições de pesquisa, demonstrando que sua inclusão não decorreu exclusivamente de decisões técnicas do Estado, mas também de processos de organização coletiva, disputa política e incidência social.

Entretanto, a inclusão de determinado tema na agenda governamental não assegura, por si só, a efetividade das políticas formuladas. A implementação constitui uma etapa decisiva, condicionada pela capacidade administrativa do Estado, pela disponibilidade de recursos, pela coordenação entre órgãos públicos, pelos sistemas de informação, pela transparência e pelos mecanismos de diálogo com os beneficiários. Dessa forma, dificuldades de acesso às políticas públicas não podem ser atribuídas exclusivamente aos agricultores, mas também podem refletir limitações institucionais da própria ação estatal.

Essas questões conduzem ao campo da avaliação de políticas públicas. Conforme destaca Faria (2018), a avaliação constitui uma área essencialmente interdisciplinar, reunindo contribuições da Ciência Política, Sociologia, Economia, Administração Pública e outras áreas do conhecimento. Avaliar uma política pública significa examinar seus processos de implementação, seus resultados e seus impactos, considerando simultaneamente dimensões sociais, econômicas, institucionais e territoriais.

Para fins analíticos, é importante distinguir produtos, resultados e impactos. O número de agricultores cadastrados, habilitados ou atendidos constitui um indicador de cobertura administrativa. A ampliação da comercialização, a redução das barreiras de acesso e a regularidade das vendas representam resultados da política. Já mudanças duradouras, como o aumento da renda, da autonomia econômica, da segurança alimentar e da permanência das famílias no meio rural, podem ser compreendidas como impactos. Essa distinção evita que a expansão formal dos cadastros seja automaticamente interpretada como melhoria efetiva das condições de vida da população beneficiária.

No caso das políticas voltadas à agricultura familiar tradicional, essa distinção torna-se particularmente relevante. A efetividade dessas iniciativas não pode ser aferida apenas pelo volume de recursos investidos ou pela quantidade de programas implementados, sendo necessário analisar se ampliam o acesso aos mercados, fortalecem a capacidade produtiva e favorecem melhores condições de reprodução econômica das famílias rurais. Embora a percepção dos agricultores constitua uma dimensão importante desse processo avaliativo, a presente pesquisa não realizou entrevistas, questionários ou grupos focais com os beneficiários. Assim, essa dimensão é reconhecida como uma limitação do estudo e indicada como possibilidade para pesquisas futuras.

Essa perspectiva aproxima-se da proposta de Etzioni (1967), que, ao formular o modelo da *mixed scanning*, defende que decisões estratégicas devem ser acompanhadas por avaliações contínuas e ajustes graduais ao longo da implementação das políticas públicas. Nessa abordagem, programas governamentais não são compreendidos como instrumentos estáticos, mas como processos adaptativos, passíveis de aperfeiçoamento à medida que novas informações e resultados se tornam disponíveis.

Dessa forma, a literatura demonstra que as políticas públicas de geração de trabalho e renda não podem ser compreendidas como simples instrumentos assistenciais ou medidas pontuais de incentivo econômico. Elas constituem processos complexos, nos quais diferentes atores formulam alternativas, implementam ações, monitoram resultados e promovem ajustes contínuos. É essa perspectiva processual que orienta a presente pesquisa, a qual analisa, a partir de documentos oficiais, registros administrativos e informações institucionais, de que maneira as políticas públicas destinadas à agricultura familiar tradicional em Campos dos Goytacazes vêm

sendo implementadas, quais avanços administrativos podem ser identificados e quais limitações permanecem presentes, contribuindo para o aperfeiçoamento das ações governamentais voltadas ao desenvolvimento rural.

AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS E TOMADA DE DECISÃO

A crescente complexidade das políticas públicas contemporâneas tornou a avaliação um elemento indispensável para o aperfeiçoamento da ação estatal. Se, durante muito tempo, a preocupação concentrou-se predominantemente na formulação e na implementação das políticas, atualmente reconhece-se que sua efetividade depende igualmente da capacidade de monitorar resultados, identificar limitações e promover ajustes ao longo de sua execução. Nesse sentido, a avaliação deixa de representar uma etapa meramente burocrática para assumir papel estratégico na produção de informações capazes de subsidiar os processos de tomada de decisão governamental.

Segundo Faria (2018), a Avaliação de Políticas Públicas (APP) consolidou-se como um campo de conhecimento essencialmente multidisciplinar, incorporando contribuições da Ciência Política, Administração Pública, Economia, Sociologia, Estatística e outras áreas voltadas à compreensão dos problemas públicos. Essa característica decorre da própria natureza das políticas públicas, cujos efeitos extrapolam dimensões estritamente econômicas e envolvem transformações sociais, institucionais, territoriais e culturais. Assim, avaliar uma política pública significa compreender não apenas seus resultados quantitativos, mas também seus impactos qualitativos sobre os diferentes grupos sociais afetados.

O autor destaca que a interdisciplinaridade influencia diretamente a definição dos problemas públicos, a formulação das alternativas de intervenção e a construção das narrativas que orientam as decisões governamentais (FARIA, 2018). Dessa forma, a avaliação não constitui um procedimento neutro ou exclusivamente técnico, mas um processo que envolve escolhas metodológicas, critérios analíticos e diferentes interpretações acerca dos objetivos perseguidos pelas políticas públicas. A seleção dos indicadores, por exemplo, depende da compreensão sobre quais dimensões do

desempenho governamental são consideradas relevantes para determinado contexto social.

Essa discussão torna-se particularmente importante no caso das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Diferentemente de setores cujos resultados podem ser mensurados apenas por indicadores financeiros, a agricultura familiar envolve dimensões relacionadas à geração de trabalho e renda, à segurança alimentar, à permanência das famílias no campo, à conservação ambiental, ao fortalecimento das economias locais e à reprodução social das comunidades rurais. Consequentemente, avaliações restritas ao volume de recursos investidos ou ao número de beneficiários tendem a fornecer uma compreensão parcial da efetividade dessas políticas.

Nesse contexto, a construção de indicadores assume papel central no processo avaliativo. Os indicadores permitem traduzir fenômenos complexos em informações sistematizadas, oferecendo subsídios para identificar avanços, limitações e oportunidades de aprimoramento das ações governamentais. Entretanto, conforme argumenta Faria (2018), esses instrumentos não devem ser utilizados de forma isolada. Sua interpretação depende da articulação entre evidências quantitativas e análises qualitativas capazes de captar as especificidades dos territórios, das instituições e dos grupos sociais envolvidos.

Para a análise das políticas públicas voltadas à agricultura familiar tradicional, uma matriz de avaliação pode contemplar diferentes dimensões complementares. Entre elas destacam-se: (a) cobertura administrativa, medida pelo número de agricultores inscritos, habilitados, contratados e efetivamente beneficiados; (b) acesso, considerando exigências documentais, tempo de tramitação, custos e barreiras administrativas; (c) execução financeira, por meio da comparação entre recursos previstos, empenhados, liquidados e pagos; (d) comercialização, avaliada pelo volume de produtos comercializados, valor recebido pelos agricultores e participação das vendas diretas; (e) organização social e participação dos agricultores; (f) autonomia econômica e diversificação dos mercados consumidores; (g) equidade no acesso às políticas, considerando diferenças relacionadas a gênero, idade, raça ou cor, condição fundiária e outras características dos beneficiários; e (h) sustentabilidade produtiva e ambiental. A utilização integrada dessas dimensões permite construir uma avaliação mais abrangente da efetividade das políticas públicas, evitando que o desempenho seja reduzido a um único indicador.

A literatura sobre tomada de decisão também oferece importantes contribuições para compreender o papel da avaliação na gestão pública. Etzioni (1967), ao criticar tanto o modelo racional-compreensivo quanto o incrementalismo, propõe a abordagem denominada *mixed scanning* (sondagem mista). Segundo o autor, decisões públicas eficientes não podem basear-se exclusivamente em análises abrangentes e exaustivas, tampouco em pequenas modificações sucessivas realizadas sem orientação estratégica. Em vez disso, o processo decisório deve combinar decisões estruturantes de longo prazo com avaliações contínuas capazes de orientar ajustes graduais durante a implementação das políticas.

Essa abordagem mostra-se especialmente adequada às políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. As transformações econômicas, sociais e ambientais que caracterizam a agricultura familiar tornam improvável que programas governamentais mantenham sua efetividade ao longo do tempo sem adaptações. Mudanças nos mercados, nas condições climáticas, nas tecnologias de produção e nas demandas sociais exigem mecanismos permanentes de monitoramento capazes de orientar a reformulação das ações públicas sempre que necessário.

No contexto atual, a avaliação das políticas de geração de trabalho e renda deve incorporar também os desafios impostos pelas mudanças climáticas. Aspectos como irregularidade das chuvas, secas, inundações, disponibilidade hídrica, aumento dos custos dos insumos e perdas de produção influenciam diretamente a capacidade produtiva da agricultura familiar. Nesse cenário, políticas de crédito, comercialização e assistência técnica precisam ser articuladas a estratégias de adaptação climática, diversificação produtiva e redução da vulnerabilidade das famílias rurais.

Sob essa perspectiva, a avaliação deixa de possuir caráter exclusivamente retrospectivo para integrar o próprio processo decisório. Os resultados produzidos pelas avaliações alimentam novas decisões governamentais, promovendo um ciclo contínuo de aprendizagem institucional. Essa compreensão aproxima-se da concepção de Saravia (2006), segundo a qual formulação, implementação, monitoramento e avaliação constituem etapas interdependentes de um mesmo processo de política pública.

No caso da agricultura familiar tradicional em Campos dos Goytacazes, essa abordagem assume relevância estratégica. A diversidade das políticas direcionadas ao setor, envolvendo crédito, assistência técnica, comercialização, infraestrutura, compras institucionais e apoio à produção, torna insuficiente qualquer avaliação baseada

apenas na existência formal desses programas. Torna-se necessário examinar sua cobertura, identificar quais grupos conseguem acessá-los, compreender as barreiras existentes e verificar em que medida contribuem para o fortalecimento da agricultura familiar.

A literatura contemporânea também ressalta a importância da participação dos beneficiários no processo avaliativo. Entretanto, essa participação não deve ser reduzida à simples consulta aos usuários das políticas. Ela pressupõe a existência de espaços institucionais nos quais os agricultores possam discutir indicadores, interpretar resultados, apontar problemas de implementação e influenciar decisões relativas à continuidade ou à reformulação dos programas. Embora essa dimensão seja reconhecida como fundamental, a presente pesquisa restringe-se à análise documental e de registros administrativos, não contemplando entrevistas ou outros instrumentos de coleta direta junto aos agricultores, aspecto que constitui uma limitação do estudo e uma agenda para pesquisas futuras.

Em síntese, a literatura demonstra que o fortalecimento da agricultura familiar depende não apenas da existência de políticas públicas, mas também da capacidade do Estado de monitorá-las, avaliá-las e aperfeiçoá-las continuamente. A construção de indicadores, associada a processos permanentes de aprendizagem institucional e participação social, constitui condição essencial para que as políticas de geração de trabalho e renda produzam resultados efetivos no desenvolvimento da agricultura familiar tradicional em Campos dos Goytacazes.

METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como uma investigação de abordagem predominantemente qualitativa, com utilização complementar de dados quantitativos descritivos, de natureza descritiva e analítica. Seu objetivo consiste em compreender as políticas públicas de geração de trabalho e renda destinadas à agricultura familiar tradicional no município de Campos dos Goytacazes/RJ, analisando suas contribuições, limitações e possibilidades de aperfeiçoamento. A escolha dessa abordagem justifica-se pela necessidade de interpretar processos históricos, institucionais e sociais

relacionados à formulação, implementação e avaliação dessas políticas, articulando evidências documentais e referenciais teóricos.

Os procedimentos metodológicos compreenderam, inicialmente, uma pesquisa bibliográfica, destinada à construção do referencial teórico que fundamenta a investigação. Foram consultados livros, artigos científicos, capítulos de livros e demais produções acadêmicas relacionadas à agricultura familiar, desenvolvimento rural, tecnologias sociais, políticas públicas e avaliação de políticas públicas. Essa etapa possibilitou a sistematização dos principais conceitos e categorias analíticas mobilizados na pesquisa, tendo como principais referenciais Abramovay (1998), Alves (1997), Almeida (2018), Honório (2024), Jesus e Costa (2013), Souza (2006), Saravia (2006), Capella (2007), Faria (2018) e Etzioni (1967).

A partir da revisão da literatura, foram definidas as principais categorias analíticas que orientaram a análise documental e a interpretação dos resultados: acesso à informação, comercialização, intermediação, organização social, acesso ao crédito, cobertura dos programas, capacidade institucional, participação e autonomia econômica. Essas categorias constituíram o elo entre o referencial teórico e a análise empírica, permitindo examinar de forma sistemática os diferentes aspectos relacionados às políticas públicas voltadas à agricultura familiar tradicional.

Complementarmente, realizou-se uma pesquisa documental, utilizando documentos oficiais produzidos pela administração pública municipal. Entre as principais fontes consultadas destacam-se a base de dados da Secretaria Municipal de Agricultura de Campos dos Goytacazes, documentos administrativos, legislações municipais, diários oficiais e informações disponibilizadas no portal institucional da Prefeitura de Campos dos Goytacazes. Embora a base de dados da Secretaria de Agricultura corresponda ao levantamento realizado em 2017, ela representa o conjunto de informações sistematizadas mais abrangente disponível sobre a agricultura familiar no município. Assim, os dados desse levantamento foram interpretados como uma linha de referência histórica, permitindo caracterizar a estrutura da agricultura familiar naquele período, sem que isso implique considerá-los um retrato direto da realidade municipal em 2026. A permanência dos padrões identificados depende de novos levantamentos e de sua comparação com informações mais recentes.

Com o objetivo de incorporar informações atualizadas sobre as políticas públicas destinadas à agricultura familiar, também foram analisadas notícias institucionais publicadas pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes, especialmente

aquelas relacionadas às ações desenvolvidas no âmbito dos programas de apoio à produção, comercialização e fortalecimento da agricultura familiar.

Além da pesquisa documental, foram solicitadas informações complementares ao Poder Executivo Municipal com fundamento na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). O pedido foi registrado por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), sob o protocolo nº SIC8252382830, contemplando informações referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e ao Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), com o objetivo de identificar dados relativos à cobertura dos programas, ao número de agricultores atendidos, aos critérios de acesso, à operacionalização das ações e a outros elementos necessários para a construção dos indicadores de avaliação.

Durante o processo de obtenção das informações, foram realizados contatos complementares com a Secretaria Municipal de Transparência e Controle por meio de correio eletrônico. O primeiro contato ocorreu em 10 de abril de 2026, tendo sido respondido pelo órgão responsável. Em razão da insuficiência das informações disponibilizadas, foi encaminhado novo e-mail em 27 de abril de 2026, que não obteve resposta. Posteriormente, em 6 de maio de 2026, foi realizado um terceiro contato, igualmente respondido, embora ainda sem atender integralmente à solicitação apresentada. Após a continuidade das tratativas administrativas, os dados solicitados foram finalmente encaminhados pela Secretaria em 20 de maio de 2026, passando a integrar o conjunto documental analisado nesta pesquisa. O registro desse percurso metodológico busca conferir maior transparência ao processo de obtenção das informações e ampliar a possibilidade de reprodutibilidade da investigação.

Os dados obtidos por meio das diferentes fontes foram organizados e analisados de forma integrada, mediante análise documental e interpretação qualitativa, permitindo o cruzamento entre a literatura especializada e as evidências empíricas produzidas pelos documentos oficiais. Essa estratégia metodológica possibilitou compreender a trajetória das políticas públicas voltadas à agricultura familiar no município, identificar suas principais características e reunir informações capazes de subsidiar a construção de indicadores para sua avaliação.

Na apresentação dos resultados, as frequências poderão variar entre os diferentes indicadores em razão da existência de respostas ausentes, informações não declaradas e variáveis que admitem múltiplas respostas na base administrativa

utilizada. Por essa razão, cada gráfico apresentará o número de respostas correspondente ao indicador analisado. Nas variáveis em que for possível assinalar mais de uma alternativa, a soma das frequências poderá ultrapassar o número total de agricultores cadastrados, em decorrência da natureza da própria variável.

Finalmente, a análise dos dados foi estruturada a partir de uma matriz de avaliação composta pelas dimensões de cobertura dos programas, acesso, execução administrativa, comercialização, organização social, autonomia econômica, equidade e sustentabilidade produtiva e ambiental. Essas dimensões, fundamentadas na literatura sobre avaliação de políticas públicas, orientam a interpretação dos resultados e permitem examinar, de forma integrada, as contribuições e as limitações das políticas públicas de geração de trabalho e renda destinadas à agricultura familiar tradicional em Campos dos Goytacazes.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados apresentados nesta seção permitem analisar algumas das principais limitações e potencialidades da agricultura familiar tradicional em Campos dos Goytacazes, especialmente no que se refere ao acesso à informação, à comercialização, à organização social, ao crédito e às políticas públicas de geração de trabalho e renda. A partir da análise da base de dados da Secretaria Municipal de Agricultura, contendo informações de 3.321 agricultores familiares, e de dados mais recentes obtidos junto ao Poder Executivo Municipal, busca-se discutir de que forma essas evidências dialogam com a literatura sobre agricultura familiar e políticas públicas, permitindo compreender os desafios enfrentados pelos agricultores e os avanços promovidos por programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A base de dados da Secretaria Municipal de Agricultura, elaborada em 2017, reúne informações de 3.321 agricultores familiares e constitui a fonte mais abrangente disponível para a caracterização da agricultura familiar no município. Embora os dados sejam anteriores à presente pesquisa, eles permanecem relevantes para compreender aspectos estruturais relacionados ao acesso à informação, à

comercialização, à organização social e ao crédito, servindo de referência para a análise dos resultados apresentados a seguir. Além disso, até o momento da realização desta pesquisa, não foi identificado outro levantamento municipal com abrangência semelhante e informações sistematizadas sobre a agricultura familiar. Dessa forma, a utilização dessa base justifica-se por sua abrangência e por permitir a identificação de características estruturais do setor, posteriormente complementadas com dados mais recentes obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) e de documentos oficiais da Prefeitura Municipal.

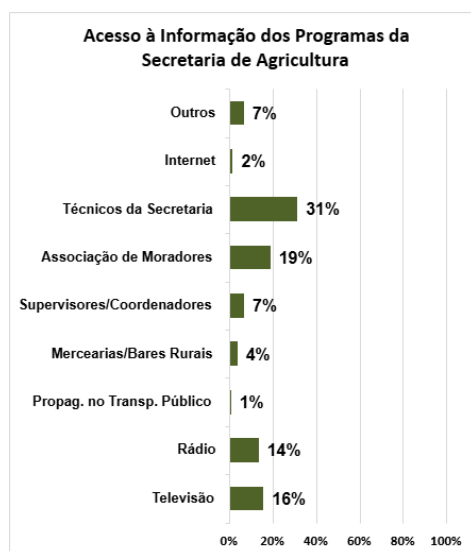


Gráfico 1: Acesso à Informação. **Fonte:** Base de Dados da Secretaria de Agricultura. (n= 5.747)

Os primeiros resultados da pesquisa indicaram dois principais dados. Os resultados apresentados no Gráfico 1 indicam as principais formas que os agricultores familiares conseguem acessar informações sobre os programas da Secretaria de Agricultura, o principal meio são os técnicos da secretaria de agricultura, que são 31% (1.808 agricultores), mas outros meios também significativos são as Associações de Moradores com 19% (1.091 agricultores), televisão com 16% (910 agricultores) e rádio com 14% (781 agricultores). Esses meios de comunicação são muito importantes para que a informação chegue até os agricultores.

O predomínio dos técnicos da Secretaria de Agricultura como principal fonte de

informação (31%) evidencia a centralidade da atuação estatal na implementação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Entretanto, a relevância das associações de moradores (19%) demonstra que o acesso às políticas não ocorre exclusivamente por canais institucionais, mas também por organizações locais. Esse resultado aproxima-se da interpretação de Abramovay (1998), ao afirmar que o fortalecimento da agricultura familiar depende da articulação entre Estado, assistência técnica e organizações sociais. Sob a perspectiva de Saravia (2006), a implementação das políticas públicas envolve múltiplos atores, ultrapassando a ação exclusiva do governo.

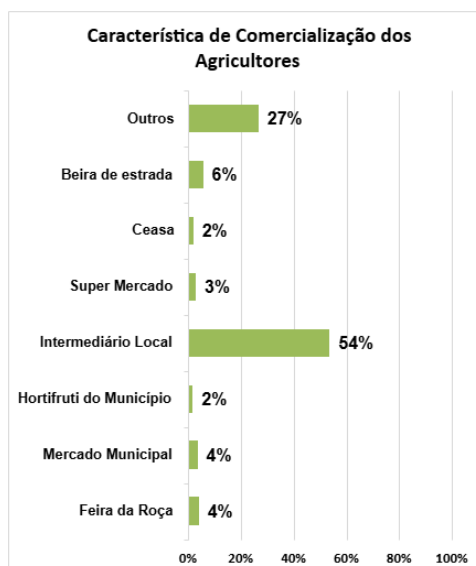


Gráfico 2: Características de Comercialização. **Fonte:** Base de Dados da Secretaria de Agricultura. (n= 2.711)

Os resultados apresentados no Gráfico 2 referem-se às Características de Comercialização, eles evidenciam um problema estrutural da agricultura familiar de Campos, 54% (1.453 agricultores) da comercialização ocorre por meio de intermediários locais, nessa dinâmica, parte significativa da renda gerada pela produção é apropriada pelos intermediários, que adquirem os produtos por preços reduzidos e os revendem com maior valor agregado. Isso gera um empobrecimento da classe e uma dependência dos intermediários para o escoamento da produção.

A elevada dependência dos intermediários (54%) evidencia uma limitação estrutural da agricultura familiar tradicional em Campos dos Goytacazes. Esse cenário

reforça a necessidade de políticas públicas capazes de ampliar os canais de comercialização direta, reduzindo a captura da renda pelos atravessadores. Conforme Abramovay (1998), o fortalecimento da agricultura familiar depende da ampliação do acesso aos mercados, enquanto Honório (2024) destaca que políticas dessa natureza contribuem para dinamizar as economias locais e promover maior sustentabilidade econômica.



Gráfico 3: Organização Social. Fonte: Base de Dados da Secretaria de Agricultura. (n= 3.315)

O Gráfico 3 relaciona-se com o Gráfico 1, onde percebe-se que as associações são importantes para o acesso às informações sobre programas governamentais, entretanto observa-se que apenas 37% (1.229) dos agricultores familiares fazem parte de alguma organização social, e 63% (2.086) desses agricultores não estão inseridos em grupos organizados em favor de interesses comuns.

O reduzido percentual de agricultores inseridos em organizações sociais (37%) indica uma limitação importante para a construção de redes de cooperação e acesso às políticas públicas. Abramovay (1998) destaca que a organização coletiva constitui um dos principais elementos para ampliar a capacidade de negociação dos agricultores e fortalecer seu desenvolvimento econômico. Sob essa perspectiva, a baixa participação associativa pode limitar tanto o acesso às informações quanto às oportunidades de comercialização e de participação em programas governamentais.

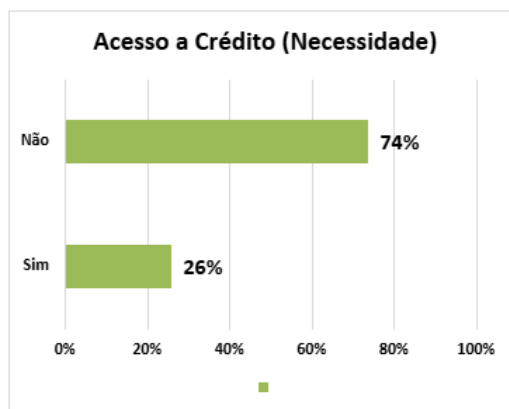


Gráfico 4: Acesso a Crédito (necessidade). **Fonte:** Base de Dados da Secretaria de Agricultura. (n= 3.315)

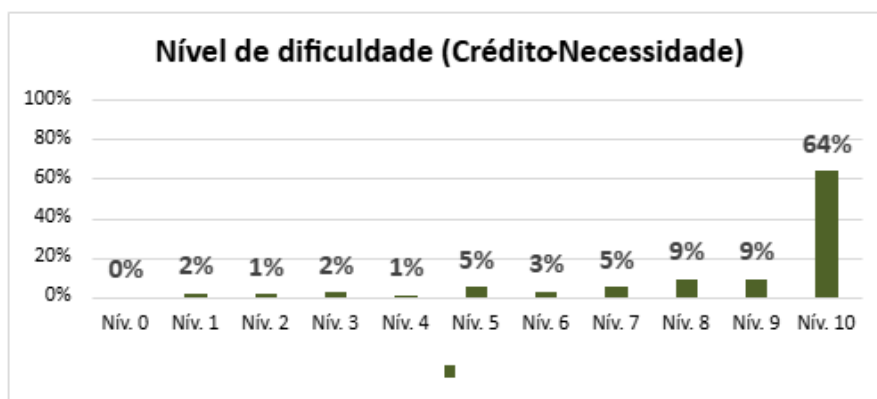


Gráfico 5: Nível de dificuldade (crédito-necessidade). **Fonte:** Base de Dados da Secretaria de Agricultura. (n= 628)

O acesso ao crédito constitui um dos principais instrumentos de fortalecimento da agricultura familiar. Entretanto, os dados revelam que persistem dificuldades significativas para que os agricultores acessem esse tipo de política pública. Os resultados apresentados no Gráfico 4 indicam quantos agricultores têm uma necessidade de acessar crédito, e as respostas indicam que apenas 26% (865) dos respondentes precisam, 74% (2.450) indicaram não ter essa necessidade. Entretanto, um outro dado chama a atenção, que é o do Gráfico 5, que é sobre a dificuldade de acessar ao crédito, e sendo dividido em níveis de 0 a 10, 64% (400) dos respondentes assinalaram que para conseguir o crédito a dificuldade é a máxima, 9% (57) disseram

ser nível 9, e o mesmo valor o nível 8.

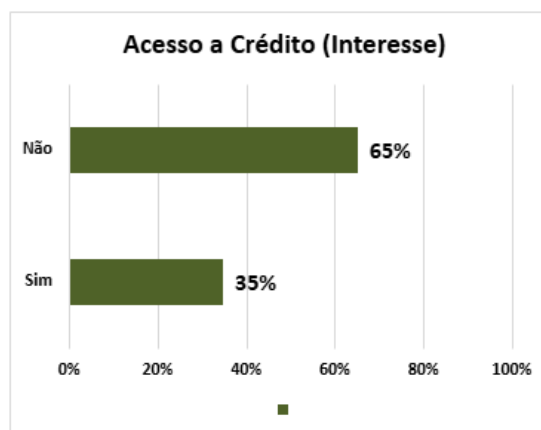


Gráfico 6: Acesso a Crédito (interesse). **Fonte:** Base de Dados da Secretaria de Agricultura. (n= 3.314)

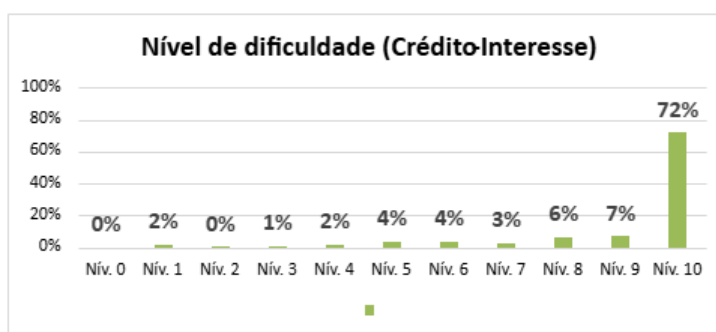


Gráfico 7: Nível de dificuldade (crédito-interesse). **Fonte:** Base de Dados da Secretaria de Agricultura. (n= 877)

Os resultados apresentados no Gráfico 6 indicam quantos agricultores têm interesse em acessar crédito, 35% (1.154) têm interesse, enquanto 65% (2.160) responderam que não possuem interesse. No Gráfico 7 eles avaliaram a dificuldade de acessar crédito, numa escala de 0 a 10, e 72% (630) avaliaram com nível 10 de dificuldade. Esses dados mostram que a dificuldade de acessar crédito pode ser um desestímulo ao interesse dos agricultores por esses recursos.

Esses resultados corroboram a caracterização apresentada por Alves (1997), segundo a qual a agricultura familiar tradicional apresenta reduzida integração aos

mercados de crédito e aos instrumentos financeiros, constituindo um dos principais entraves ao seu desenvolvimento produtivo. Entretanto, a elevada percepção de dificuldade de acesso ao crédito evidencia que esse problema não pode ser atribuído apenas às características dos agricultores, mas também às limitações institucionais das políticas públicas. Conforme Souza (2006), políticas públicas eficazes devem criar condições para que seus beneficiários consigam acessar os instrumentos disponibilizados pelo Estado. Sob essa perspectiva, os resultados obtidos indicam que a dificuldade de acesso ao crédito representa um importante indicador para a avaliação da efetividade dessas políticas, conforme argumenta Faria (2018), ao defender que sua análise deve considerar não apenas a existência formal dos programas, mas também sua capacidade de produzir resultados concretos para os públicos atendidos.

As políticas públicas mapeadas que atuam no problema central da agricultura familiar tradicional, os intermediários locais, são o PAA e o PNAE, e para conseguir os dados sobre essas políticas, foi solicitado ao Poder Executivo do Município de Campos dos Goytacazes, por meio da LAI. Os dados demoraram mais que o prazo estipulado devido a problemas na plataforma do SUAP - Sistema Unificado de Administração Pública, mas ao contatar a Secretaria de Transparência e Controle, eles enviaram os dados pelo e-mail.

Conforme discutido anteriormente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) integram o conjunto de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, atuando como alternativas para reduzir a dependência de intermediários e garantir a comercialização direta da produção dos agricultores.

Segundo dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Infraestrutura, foram realizadas três execuções do PAA. A primeira ocorreu entre 18/11/2022 e 19/11/2024, com o cadastro de 138 agricultores; a segunda, entre 15/07/2024 e 26/06/2025, contabilizou 200 agricultores cadastrados; e a terceira, prevista para o período de 29/08/2025 a 29/08/2026, registra 208 agricultores.

Em relação ao PNAE, observa-se a participação de 14 produtores rurais habilitados em 2023, com aquisição de R\$ 5.239.827,98; em 2024, foram 49 produtores habilitados, com R\$ 1.087.791,72 em compras; e, em 2026, 56 produtores habilitados, totalizando R\$ 934.772,60 em aquisições.

Para o acesso a esses programas, é exigido o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), que substituiu a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). A ausência

desse cadastro limitava significativamente o acesso às políticas públicas, uma vez que, segundo dados de 2017, cerca de 89% (2.965) dos agricultores familiares não possuíam DAP, como indicado no Gráfico 8, ficando impossibilitados de participar desses programas. Dados recentes indicam que existem atualmente 1.015 CAF's ativos em Campos dos Goytacazes, apontando para uma evolução desde de 2017 (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2026).

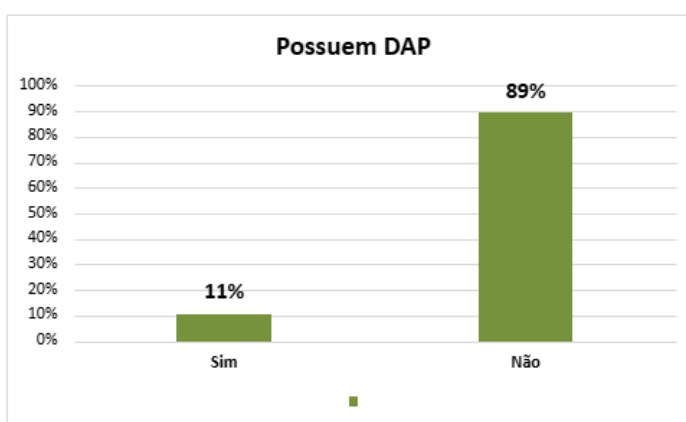


Gráfico 8: Possuem DAP. **Fonte:** Base de Dados da Secretaria de Agricultura. (n= 3.315)

A expansão do número de CAFs ativos em comparação ao cenário observado em 2017 representa um avanço institucional relevante, uma vez que o cadastro constitui requisito fundamental para o acesso às principais políticas públicas destinadas à agricultura familiar. Sob a perspectiva de Souza (2006), a existência formal da política pública não garante sua efetividade; é necessário que os instrumentos de acesso estejam disponíveis aos beneficiários. Além disso, conforme Faria (2018), esse crescimento pode ser compreendido como um indicador positivo da capacidade de implementação das políticas voltadas ao setor.

Em conjunto, os resultados indicam que a agricultura familiar tradicional em Campos dos Goytacazes continua enfrentando limitações relacionadas ao acesso ao crédito, à organização coletiva e à comercialização, especialmente pela elevada dependência de intermediários. Por outro lado, observa-se avanço na implementação de políticas públicas como o PAA, o PNAE e a ampliação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), indicando maior inserção desse segmento nas ações governamentais. Esses achados corroboram Abramovay (1998), ao evidenciar que o

fortalecimento da agricultura familiar depende da articulação entre políticas públicas, organizações sociais e mercados institucionais, ao mesmo tempo em que reforçam as contribuições de Faria (2018), ao demonstrar que a avaliação dessas políticas deve considerar não apenas sua existência, mas também seus efeitos concretos sobre as condições de produção e geração de trabalho e renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou compreender de que maneira as políticas públicas de geração de trabalho e renda têm contribuído para o fortalecimento da agricultura familiar tradicional no município de Campos dos Goytacazes. A partir da análise da base de dados da Secretaria Municipal de Agricultura, de documentos oficiais e das informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), foi possível responder à questão norteadora da pesquisa, identificando que políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) representam importantes instrumentos de fortalecimento da agricultura familiar ao ampliarem as oportunidades de comercialização direta e reduzirem, ainda que parcialmente, a dependência dos agricultores em relação aos intermediários locais.

Os resultados também evidenciaram que persistem desafios estruturais para o desenvolvimento da agricultura familiar tradicional, especialmente no que se refere ao acesso ao crédito, à participação em organizações sociais e à inserção em mercados institucionais. Embora tenha sido observado um avanço significativo no número de Cadastros da Agricultura Familiar (CAF) ativos no município, indicando maior acesso às políticas públicas, ainda permanecem barreiras que limitam a efetividade dessas ações e comprometem sua capacidade de promover maior autonomia econômica aos agricultores familiares.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, verificou-se ainda a existência de novos problemas que merecem aprofundamento em estudos futuros. Entre eles destacam-se a necessidade de compreender as razões da baixa participação dos agricultores em associações e cooperativas, os fatores que dificultam o acesso ao crédito rural, bem como a percepção dos próprios agricultores acerca da efetividade

das políticas públicas implementadas no município. Essas questões demonstram que a avaliação das políticas públicas deve incorporar não apenas indicadores quantitativos, mas também a experiência dos beneficiários e os aspectos institucionais que condicionam seu acesso aos programas governamentais.

Outro aspecto relevante identificado refere-se à necessidade de atualização da base de dados da Secretaria Municipal de Agricultura. Embora o levantamento realizado em 2017 constitua a fonte sistematizada mais abrangente disponível sobre a agricultura familiar em Campos dos Goytacazes e tenha sido complementado, nesta pesquisa, por dados atualizados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) e de documentos oficiais, a inexistência de um cadastro municipal mais recente limita uma caracterização mais precisa da realidade atual do setor. As transformações ocorridas nos últimos anos, especialmente a ampliação do número de Cadastros da Agricultura Familiar (CAF) ativos e a evolução das políticas públicas voltadas ao segmento, evidenciam a necessidade de renovação dessa base de dados. Sua atualização permitiria produzir diagnósticos mais precisos sobre a agricultura familiar no município, subsidiando tanto a formulação quanto a avaliação de políticas públicas mais eficazes e adequadas às demandas contemporâneas dos agricultores.

Finalmente, espera-se que os resultados desta pesquisa possam contribuir para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar tradicional em Campos dos Goytacazes, oferecendo subsídios para gestores públicos, pesquisadores e demais instituições envolvidas com o desenvolvimento rural. Recomenda-se que estudos futuros aprofundem a análise dos impactos dessas políticas por meio de pesquisas de campo e da atualização periódica das informações sobre os agricultores familiares, possibilitando diagnósticos mais precisos e a formulação de ações cada vez mais adequadas às necessidades do setor.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 137-157, abr. 1998.

ALMEIDA, Thiago Chagas. *Políticas públicas de fomento à agricultura familiar: uma análise das iniciativas locais em Campos dos Goytacazes/RJ (2015 – 2016)*. 2018.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharel em Administração Pública) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, [S. I.], 2018.

ALVES, Eliseu. A agricultura familiar. *Revista de Política Agrícola*, [s. I.], n. 03, p. 28-32, 1997.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Prefeitura Municipal. *Campos lidera ranking estadual de Cadastros da Agricultura Familiar no estado*. Portal Oficial da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, Campos dos Goytacazes, 26 maio 2026. Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=104733. Acesso em: 30 mai. 2026.

CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. In HOCHMANN, G. (org.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2007.

ETZIONI, Amitai. (1967). Mixed scanning: a 'third' approach to decision-making". *Public Administration Review*, 27(5), december. In Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (2010). *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Mixed scanning: uma 'terceira abordagem da tomada de decisão. Brasília: Editora UnB. Pp 219-232.

ESCOCARD, Graziela. *História de Campos dos Goytacazes - RJ*. Disponível em: <https://campos.portaldacidade.com/historia-de-campos%20dos%20goytacazes-rj>. Acesso em: 16 out. 2024.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo et al. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2018. cap. 1, p. 11-21.

HONÓRIO, Camila. *Agricultura familiar e a sustentabilidade*. Página Rural, 2024. Disponível em: <https://paginarural.com.br/artigo/2580/agricultura-familiar-e-a-sustentabilidade>. Acesso em: 23 mar. 2025.

JESUS, Vanessa M. Brito; COSTA, Adriano Borges. Tecnologia social: breve referencial teórico e experiências ilustrativas. In: COSTA, Adriano Borges (Org.). *Tecnologia social e políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013. cap. 1, p. 17-32.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas*. Coletâneas. Volumes, v.1, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.