



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL

JOSÉ LEONARDO MENDES RODRIGUES

ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) NO MUNICÍPIO DE ASSARÉ-CE

JUAZEIRO DO NORTE

2026

JOSÉ LEONARDO MENDES RODRIGUES

ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA
FAMILIAR (PRONAF) NO MUNICÍPIO DE ASSARÉ-CE

Trabalho de Conclusão do Curso de
Administração Pública e Gestão Social, Centro
de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade
Federal do Cariri, como requisito para
obtenção do grau de Bacharel em
Administração Pública e Gestão Social.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Vivian da
Cunha

JUAZEIRO DO NORTE

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Cariri
Sistema de Bibliotecas

R696a Rodrigues, José Leonardo Mendes.

Análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no município de Assaré-CE/ José Leonardo Mendes Rodrigues. – 2026.
65 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública e Gestão Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Cariri, Juazeiro do Norte, CE, 2026.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Vivian da Cunha.

1. Agricultura familiar — Assaré (CE). 2. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 3. Políticas públicas — Avaliação. 4. Crédito rural. 5. Desenvolvimento rural sustentável. I. Cunha, Eduardo Vivian da (Orient.). II. Universidade Federal do Cariri. III. Título.

CDD 338.188131

JOSÉ LEONARDO MENDES RODRIGUES

**ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) NO MUNICÍPIO DE ASSARÉ-CE**

Trabalho de Conclusão do Curso de
Administração Pública e Gestão Social, Centro
de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade
Federal do Cariri, como requisito para
obtenção do grau de Bacharel em
Administração Pública e Gestão Social.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **EDUARDO VIVIAN DA CUNHA**
Data: 29/09/2026 08:48:51-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr Eduardo Vivian da Cunha (Orientador)
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

Documento assinado digitalmente
 **WALERIA MARIA MENEZES DE MORAIS ALENCAR**
Data: 02/10/2026 08:12:32-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profª. Dra Waléria Menezes de Alencar
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

Documento assinado digitalmente
 **JAQUELINE DOURADO DO NASCIMENTO**
Data: 30/09/2026 07:56:40-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profª. Dra Jaqueline Dourado do Nascimento
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

JUAZEIRO DO NORTE, 02 DE SETEMBRO DE 2026

Dedico essa conquista primeiramente a Deus, pois sem Ele nada disso seria possível. Dedico a minha família, que é minha maior fonte de amor nesse mundo. Dedico também à criança que um dia fui e que tanto sonhou em chegar até aqui, e ao homem que venho me tornando a cada dia. Obrigado por todas as vezes que você escolheu não desistir, mesmo diante das dificuldades do dia a dia.

Essa vitória é fruto de muita fé, coragem, força e superação.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me concedido força, sabedoria e perseverança ao longo de toda esta trajetória. Por me sustentar nos momentos de dificuldade, iluminar meus caminhos e permitir que eu chegasse até aqui. Concluir esta etapa representa a realização de um sonho construído ao longo de muitos anos, e por isso minha primeira palavra não poderia ser outra senão gratidão.

Aos meus pais, Raimundo e Marlene, dedico um agradecimento que talvez as palavras não sejam capazes de expressar por completo. Agricultores, construíram suas vidas por meio do trabalho, da simplicidade e da dedicação à família. Foi trabalhando de sol a sol, enfrentando as dificuldades e incertezas da vida na roça, que criaram seus filhos e nos ensinaram, sobretudo pelo exemplo, o valor do trabalho, da honestidade, da humildade e da perseverança.

Se hoje chego à conclusão de um curso superior e apresento um trabalho que tem como objeto de estudo uma política pública voltada à agricultura familiar, não posso deixar de reconhecer o significado especial que isso possui para mim. Antes de a agricultura familiar se tornar objeto deste estudo, ela já fazia parte da minha história, da história dos meus pais e das raízes da minha família. Por isso, esta conquista também é de vocês. A vocês, pai e mãe, minha eterna gratidão, meu respeito e minha admiração.

Aos meus irmãos, Ray, Raiane, Marcelo, Márcio e Vitor, agradeço por fazerem parte da minha história e por compartilharem comigo as alegrias, dificuldades e aprendizados da vida. Cada um, à sua maneira, ocupa um lugar especial em minha vida e também faz parte desta conquista.

Aos meus sobrinhos, Nicolas e Otávio, agradeço por trazerem alegria e leveza para nossa família. Que esta conquista possa, de alguma maneira, também servir como inspiração para que vocês acreditem nos próprios sonhos e compreendam que, apesar das dificuldades encontradas pelo caminho, vale a pena seguir em busca daquilo em que acreditamos.

A minha bisavó, Ana (Vó Santana) (*in memoriam*), que me incentivava a estudar quando criança. Hoje, mesmo não estando aqui fisicamente, tenho a certeza de que está feliz e orgulhosa ao me ver formando.

A minha amiga, que se tornou uma segunda mãe, Marlene Silva, que acompanhou toda a minha rotina, me vendo sair de casa às 16:00 horas e retornar às 00:00 horas. Obrigado por tudo, a minha gratidão será eterna por tudo que você fez por mim.

A minha amiga/ irmã/ prima, Ludmilla, obrigado pela sua amizade e por tudo que fez por mim durante boa parte dessa jornada, onde dividimos momentos felizes e tristes, mas sempre apoiamos um ao outro. E a minha amiga, Daniele, obrigado por dividir o banco do ônibus rsrs, e os estresses, nesses últimos anos, gratidão pela sua amizade e apoio.

Aos meus amigos, presentes que a UFCA me deu e que estiveram comigo desde o início dessa caminhada, Gabriela e Fabrício, agradeço por tudo, pela companhia, pelas conversas, pelas trocas de conhecimento, pela paciência, pelos momentos de descontração e, principalmente, pelo apoio nos períodos mais difíceis. Aos meus amigos, Lawanda, Arthur e Guilherme, que me foram presenteados ao longo também desse percurso, agradeço por terem me recebido e acolhido tão bem como amigo, vocês foram essenciais para que eu pudesse chegar até aqui e não ter desistido já tão próximo do fim. A caminhada acadêmica tornou-se mais leve porque tive pessoas com quem compartilhar desafios e conquistas, e vocês foram essas pessoas. Serei eternamente grato por ter sido agraciado com a amizade de todos vocês e guardarei vocês em um lugar especial do meu coração.

Ao meu orientador, Professor Eduardo, expresso minha sincera gratidão pela orientação, disponibilidade e pelas contribuições fundamentais para a construção deste trabalho. A todos os professores que fizeram parte da minha trajetória acadêmica, agradeço pelos conhecimentos compartilhados e pelas experiências proporcionadas ao longo da graduação. Cada disciplina, discussão, orientação e aprendizado contribuíram para a formação do profissional e da pessoa que hoje conclui esta etapa.

Agradeço também às instituições e a todas as pessoas que contribuíram para a realização desta pesquisa, especialmente aos profissionais e agricultores familiares que disponibilizaram seu tempo e compartilharam comigo seus conhecimentos, experiências e vivências nas entrevistas. Cada contribuição foi essencial para que este trabalho pudesse ser construído.

Esta conquista carrega comigo a história dos meus pais, de minha família e de todos aqueles que acreditaram que a educação poderia abrir novos caminhos. A todos vocês, minha mais profunda e sincera gratidão.

Não é a terra que constitui a riqueza das nações, e ninguém se convence de que a educação não tem preço.

Rui Barbosa

RESUMO

A presente pesquisa analisa a operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no município de Assaré–CE, com foco nos atores envolvidos, nas etapas de execução, nas diretrizes que orientam o programa e nas percepções de agricultores familiares beneficiários e operadores. O estudo teve como objetivo analisar a operacionalização do PRONAF no contexto local, identificando seus principais dificuldades e compreendendo as percepções dos sujeitos envolvidos. Adotou-se uma abordagem qualitativa, com recorte temporal de 2023 a 2026, utilizando análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação participante. Foram entrevistados seis agricultores familiares beneficiários e três operadores do programa. Os resultados indicaram que a operacionalização ocorre por meio da articulação entre diferentes atores e instituições, apresentando, em grande medida, alinhamento às diretrizes normativas do PRONAF. Entretanto, foram identificados desafios relacionados à insuficiência da assistência técnica, à burocracia documental, às dificuldades de inclusão digital, ao tempo de análise e liberação de propostas e às limitações da capacidade operacional das instituições. Apesar desses entraves, os participantes apresentaram percepção predominantemente positiva sobre o programa, destacando sua contribuição para investimentos e melhorias nas atividades produtivas. Conclui-se que a operacionalização do PRONAF em Assaré–CE está relacionada às capacidades institucionais e operacionais existentes no contexto local, evidenciando a importância da articulação entre os diferentes atores para a efetividade da política pública.

Palavras-chave: PRONAF; Agricultura familiar; Implementação de políticas públicas; Assaré–CE.

ABSTRACT

This research analyzes the operationalization of the National Program for Strengthening Family Farming (PRONAF) in the municipality of Assaré, Ceará, Brazil, focusing on the actors involved, the stages of implementation, the guidelines that govern the program, and the perceptions of beneficiary family farmers and program operators. The study aimed to analyze the operationalization of PRONAF in the local context, identifying its main bottlenecks and understanding the perceptions of the subjects involved. A qualitative approach was adopted, covering the period from 2023 to 2026, using document analysis, semi-structured interviews, and participant observation. Six beneficiary family farmers and three program operators were interviewed. The results indicated that PRONAF's operationalization occurs through coordination among different actors and institutions, showing, to a large extent, alignment with the program's regulatory guidelines. However, challenges were identified regarding insufficient technical assistance, documentary bureaucracy, digital inclusion difficulties, the time required for the analysis and release of proposals, and limitations in the operational capacity of institutions. Despite these challenges, participants expressed predominantly positive perceptions of the program, highlighting its contribution to investments and improvements in productive activities. It is concluded that the operationalization of PRONAF in Assaré, Ceará, is related to the institutional and operational capacities existing in the local context, highlighting the importance of coordination among different actors for the effectiveness of public policy.

Keywords: PRONAF; Family farming; Public policy implementation; Assaré-CE.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADAGRI	Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Ceará
BNDES	O Banco Nacional do Desenvolvimento
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
EMATERCE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará
GTA	Guia de Trânsito Animal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
INEC	Instituto Nordeste Cidadania
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e extensão Rural
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Caracterização dos agricultores familiares entrevistados.....	27
Quadro 02 – Caracterização dos operadores do PRONAF entrevistados.....	28
Quadro 03 - Fluxo operacional do PRONAF no município de Assaré-CE.....	32

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPLEMENTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF).....	17
2.1 Agricultura familiar no contexto brasileiro.....	17
2.2 Agricultura familiar e a formulação de políticas públicas.....	18
2.3 Implementação e operacionalização de políticas públicas.....	21
2.4 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).....	22
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	25
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	30
4.1 A operacionalização do PRONAF no município de Assaré-CE: atores, etapas e dinâmica de implementação.....	30
4.2 Aproximações entre as diretrizes normativa e a realidade local.....	43
4.3 PRONAF: potencialidades, desafios e atendimento às necessidades da agricultura familiar.....	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	57
APÊNDICES.....	60
ANEXOS.....	65

1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar possui papel relevante no desenvolvimento rural, especialmente por sua contribuição para a produção de alimentos, a geração de renda, a permanência das famílias no campo e a dinamização das economias locais. No Brasil, esse segmento também desempenha importante função na segurança alimentar e nutricional, na utilização dos recursos naturais e na preservação da biodiversidade. Nesse sentido, a agricultura familiar constitui uma dimensão importante para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e à melhoria das condições de vida das populações do campo.

No Brasil, a agricultura familiar foi reconhecida e regulamentada por meio da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. A partir desse marco, diferentes políticas e programas passaram a contemplar de forma mais específica as necessidades desse segmento, entre os quais se destacam a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Entre as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, o PRONAF constitui uma importante política de crédito rural voltada ao fortalecimento desse segmento. Instituído pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o programa busca promover o desenvolvimento sustentável do meio rural por meio do apoio às atividades produtivas desenvolvidas pelos agricultores familiares. Ao longo de sua trajetória, o programa passou a contemplar diferentes modalidades de financiamento, voltadas ao custeio, investimento e outras necessidades relacionadas à produção rural. No entanto, para além de suas diretrizes e objetivos estabelecidos em âmbito nacional, a efetividade de uma política pública também depende da forma como ela é implementada e operacionalizada nos diferentes contextos locais.

No contexto da implementação das políticas públicas, observa-se que, em diversas áreas, embora em graus distintos, há consenso acerca da estratégia de municipalização dos serviços básicos. Segundo Cavalcante (2014), a tendência de enfatizar os municípios como principais provedores de serviços públicos em lugar dos estados é tanto uma inovação quanto uma consequência do federalismo brasileiro. A proximidade maior para obter informações sobre as preferências e necessidades da população local, bem como a magnitude do território

nacional, são considerados fatores centrais na opção da execução das políticas públicas via municípios.

Diante desse contexto, a pesquisa realizada ao longo deste trabalho teve como locus de estudo o contexto municipal, mais especificamente o município de Assaré, localizado na região do Cariri cearense. O município possui aproximadamente 21.697 habitantes, de acordo com o último censo realizado pelo IBGE em 2022 (IBGE, 2022). Caracteriza-se ainda por apresentar significativa população na zona rural, contando com mais de 3.000 famílias vivendo em domicílios particulares e permanentemente ocupados na área rural (IPECE, 2022). No que se refere às atividades produtivas, destaca-se a produção agropecuária, com maior concentração nas culturas de milho, feijão e fava, que, no ano de 2024, alcançaram uma área plantada próxima a 6.000 hectares (IPECE, 2024). Além disso, o município também apresenta relevante produção de leite e mel de abelha, bem como atividades relacionadas à criação de animais.

A escolha dessa temática também está relacionada à minha própria trajetória e experiência com a agricultura familiar e com o PRONAF. Como beneficiário do programa, tive contato direto com algumas de suas etapas e possibilidades, o que despertou o interesse em compreender, para além da experiência individual, como essa política pública é operacionalizada no contexto municipal. Essa vivência contribuiu para uma mudança de perspectiva sobre o programa, passando de uma compreensão inicialmente relacionada à condição de beneficiário para uma percepção acadêmica e crítica acerca dos processos, atores, procedimentos e desafios envolvidos em sua implementação. Assim, a escolha do PRONAF como objeto desta pesquisa parte também desse lugar de experiência, permitindo aproximar a vivência enquanto sujeito diretamente relacionado à política da análise acadêmica desenvolvida no campo da Administração Pública e Gestão Social. Considerando o contexto municipal de Assaré e a forte influência da agricultura familiar no desenvolvimento econômico e social, por meio da produção animal e vegetal realizada nas propriedades rurais, bem como a importância de políticas públicas de incentivo a essas atividades produtivas, este estudo respondeu o seguinte questionamento: como se dá a operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no município de Assaré–CE?

Diante desse questionamento, a proposta deste estudo teve como objetivo geral analisar a operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no município de Assaré–CE. Para alcançar esse objetivo geral, foram usados os seguintes objetivos específicos: (1) Mapear o processo de operacionalização do PRONAF, seus principais atores, etapas e dificuldades; (2) Identificar as diretrizes, os fundamentos e as

normativas que orientam a operacionalização do PRONAF, por meio de pesquisa documental;

(3) Avaliar as percepções dos atores responsáveis pela implementação do PRONAF e dos agricultores familiares beneficiários acerca da operacionalização do programa no município.

A escolha do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar como objeto de análise neste estudo justifica-se, portanto, tanto por sua relevância enquanto política pública de apoio à agricultura familiar quanto pela experiência do pesquisador como beneficiário do programa. Essa aproximação possibilitou olhar para o PRONAF a partir de diferentes perspectivas, articulando a experiência vivenciada enquanto beneficiário com a análise acadêmica sobre sua implementação e operacionalização. O trabalho dialoga com a implementação do programa em pequenos municípios, considerando que, embora a política seja formulada em âmbito nacional, seus resultados e processos de execução se materializam no nível local.

Do ponto de vista do conhecimento, embora existam estudos sobre o PRONAF no Nordeste e no Semiárido brasileiro, observa-se que essas pesquisas têm abordado diferentes dimensões do programa, como as dificuldades de acesso ao crédito, as condições socioeconômicas dos beneficiários e os efeitos do financiamento sobre determinadas atividades produtivas. Nesse sentido, permanece relevante ampliar os estudos que busquem compreender a operacionalização do programa a partir de realidades municipais específicas. É nesse aspecto que esta pesquisa busca contribuir, ao direcionar a análise para o município de Assaré, no Cariri cearense, investigando não apenas o acesso ou os efeitos do crédito, mas o processo por meio do qual o PRONAF é operacionalizado, considerando os atores envolvidos, as etapas percorridas, as diretrizes que orientam sua execução, as dificuldades existentes e as percepções dos operadores e dos agricultores familiares beneficiários.

A pesquisa também apresenta contribuição para o Campo de Públicas ao aproximar a discussão sobre implementação de políticas públicas de uma realidade municipal concreta. Lotta (2019), em seu estudo sobre implementação de políticas públicas no Brasil, aponta que compreender os modos, formas ou “estilos” de implementação das políticas públicas possui relevância para questões relacionadas às desigualdades sociais e ao acesso a bens e serviços públicos. Embora a autora não trate diretamente da agricultura familiar, essa abordagem permite compreender que os resultados de uma política não dependem somente de sua formulação e de suas normas, mas também da forma como ela é colocada em prática. Assim, ao analisar como uma política pública formulada em âmbito nacional é operacionalizada no município de Assaré, este estudo busca contribuir para as discussões do Campo de Públicas sobre implementação, gestão e capacidade institucional, evidenciando como atores,

instituições, procedimentos e condições locais podem influenciar a execução de uma política pública e o seu acesso pelos cidadãos.

O trabalho está estruturado em mais quatro capítulos. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, abordando a agricultura familiar no contexto brasileiro, sua relação com a formulação de políticas públicas, a implementação e a operacionalização dessas políticas e, por fim, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O terceiro capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento da pesquisa. O quarto capítulo contempla a análise e discussão dos resultados, organizada a partir da operacionalização do PRONAF em Assaré-CE, das aproximações entre as diretrizes normativas e a realidade local e das potencialidades, desafios e atendimento às necessidades da agricultura familiar. Por fim, o quinto capítulo apresenta as conclusões do estudo, retomando os principais resultados encontrados a partir dos objetivos propostos.

2 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPLEMENTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

Este capítulo apresenta os fundamentos teóricos que orientam a análise da operacionalização do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) no município de Assaré. Inicialmente, discute-se a agricultura familiar no contexto brasileiro, considerando sua importância econômica, social e produtiva e o processo de reconhecimento dessa categoria no âmbito das políticas públicas. Em seguida, aborda-se um pouco mais sobre a agricultura familiar e o campo das políticas públicas, destacando seus conceitos, características e diferentes perspectivas de análise. Posteriormente, discute-se a implementação e a operacionalização de políticas públicas, enfatizando a relação entre formulação e execução, o papel dos atores e das instituições e a influência dos contextos locais. Por fim, apresenta-se o PRONAF, considerando sua trajetória, seus objetivos, suas diretrizes e os principais elementos relacionados ao seu funcionamento.

2.1 Agricultura familiar no contexto brasileiro

A agricultura familiar é uma prática milenar que envolve pequenos produtores rurais, responsáveis por uma parcela significativa da produção de alimentos no mundo. Esse tipo de agricultura caracteriza-se pelo uso de mão de obra predominantemente familiar, com pequenas propriedades e um cultivo diversificado que respeita o meio ambiente (Lima; Bessa; Salomão, 2024).

No Brasil, a agricultura familiar ocupa uma extensão de área de 80,9 milhões de hectares, o que representa 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. O levantamento do Censo Agropecuário de 2017, realizado em mais de 5 milhões de propriedades rurais de todo o Brasil, apontou que 77% dos estabelecimentos agrícolas do país foram classificados como de agricultura familiar. Ainda segundo as estatísticas, a agricultura familiar empregava mais de 10 milhões de pessoas em setembro de 2017, o que correspondia a 67% do total de pessoas ocupadas na agropecuária, sendo responsável pela renda de 40% da população economicamente ativa (IBGE, 2017).

Historicamente, desde a colonização brasileira, a agricultura familiar tem desempenhado um papel central nas atividades produtivas do país. Durante o período imperial e nos anos subsequentes, essa forma de agricultura recebeu escasso ou nenhum apoio

governamental para seu desenvolvimento. Entre os países da América Latina, o conceito de agricultura familiar ganhou notável força no Brasil, impulsionado por movimentos sociais, comunidades acadêmicas e políticas públicas (Machado; Silva, 2014).

Nesse contexto, o conceito de agricultura familiar está intrinsecamente ligado às origens do campesinato, no qual o agricultor não apenas possui os meios de produção, mas também participa diretamente no trabalho e na gestão do estabelecimento produtivo (Lima; Bessa; Salomão, 2024). A ascensão desse conceito foi impulsionada principalmente pelos movimentos sociais, que, em aliança com cientistas e formuladores de políticas, reconheceram a importância desse segmento como prioritário em uma estratégia abrangente de desenvolvimento rural (Machado; Silva, 2024).

Dessa forma, a agricultura familiar não se limita apenas a uma prática agrícola, mas integra um sistema complexo que engloba aspectos econômicos, sociais e culturais. Esse tipo de agricultura está intrinsecamente ligado à vida rural e à produção de alimentos, desempenhando um papel vital na segurança alimentar e na manutenção das tradições culturais e sociais do campo. (Machado; Silva, 2024). Nesse sentido, o reconhecimento da agricultura familiar e o desenvolvimento de políticas públicas específicas para esse setor constituem passos essenciais para promover um desenvolvimento rural inclusivo e sustentável.

2.2 Agricultura familiar e a formulação de políticas públicas

Toda política pública, seja ela voltada para a agricultura familiar ou para outras áreas, passa por um conjunto de etapas que envolvem sua formulação, implementação e consolidação. A aproximação com a área de análise de políticas públicas comumente se dá por meio da abordagem sequencial, também denominada ciclo de políticas públicas (Lima; D'Ascenzi, 2013).

Para compreender a importância das ações do Estado no que tange à promoção de direitos e ao bem-estar social, é necessário refletir sobre o conceito de políticas públicas. Secchi (2016), define as políticas públicas como diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público, embora o conceito ainda não seja tão aceito para definir o que são políticas públicas. Essa definição constitui uma das perspectivas existentes na literatura sobre o tema e se relaciona com outras concepções que enfatizam diferentes aspectos da atuação governamental e do processo de construção das políticas públicas.

Não existe uma única definição de política pública. Diferentes autores enfatizam

aspectos distintos desse conceito. Dye (2005), por exemplo, compreende a política pública a partir daquilo que o governo escolhe fazer ou deixar de fazer. Essa perspectiva permite considerar tanto as ações governamentais quanto as decisões de não agir diante de determinados problemas. Souza (2006), ao revisar a literatura sobre o tema, destaca que as políticas públicas constituem um campo de conhecimento voltado tanto para colocar o governo em ação quanto para analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças em seu curso.

A diversidade de definições está relacionada ao caráter multidisciplinar das políticas públicas. O campo reúne contribuições da ciência política, da sociologia, da economia, da administração, da antropologia, da geografia e de outras áreas do conhecimento. Essa característica permite analisar as políticas públicas a partir de diferentes dimensões, considerando a relação entre Estado, sociedade, instituições, interesses e processos de decisão (Souza, 2006).

Agum, Riscado e Menezes (2015), destacam que o campo das políticas públicas comporta diferentes perspectivas teóricas e analíticas. Para os autores, a política pública pode ser compreendida como um processo que envolve ideias, decisões, interesses e formas de ação, não devendo ser reduzida apenas a uma decisão técnica do governo. Nesse sentido, a análise de uma política exige atenção aos processos sociais e políticos que influenciam sua formulação e execução.

Sendo assim, o campo de estudos da implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos que permitam o incremento das atividades implementadoras (Lima; D'Ascenzi, 2013). As abordagens analíticas em implementação de políticas públicas equilibram-se, grosso modo, nesses pressupostos.

A definição do problema da implementação influencia diretamente a escolha das variáveis, o foco da análise e as proposições decorrentes (Lima; D'Ascenzi, 2013). Além disso, o comportamento adotado por burocratas ou gestores pode tanto se mostrar como um mecanismo efetivo para superar iniquidades quanto, ao contrário, reproduzir estereótipos baseados em desigualdades sociais existentes (Lotta, 2019).

A partir dessa perspectiva mais ampla sobre políticas públicas e seus processos de implementação, torna-se possível compreender a importância da atuação do Estado em diferentes áreas sociais e econômicas, incluindo o desenvolvimento rural. No contexto da agricultura familiar, observa-se o surgimento de políticas e programas específicos voltados para o fortalecimento desse segmento. Entre eles destacam-se a Política Nacional de

Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), que oferece suporte técnico e orientação aos agricultores; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que garante alimentação escolar saudável e adequada para todos os alunos da educação básica pública; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que garantem a distribuição de alimentos para a população; e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que disponibiliza crédito rural para agricultores familiares (Embrapa, 2025).

Em meados do século XX consolidou-se uma importante mudança institucional no Brasil em relação às políticas públicas para a agricultura familiar. O Estado passou progressivamente a reconhecer política e institucionalmente a agricultura familiar, possibilitando a construção de um amplo conjunto de políticas públicas e quadros normativos específicos para essa categoria social.

Nesse processo, criou-se um ministério específico (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA), com diversas secretarias, dentre elas a secretaria da agricultura familiar. Também foi construída uma burocracia profissionalizada e qualificada para tratar dessa categoria social, ainda que com limitações em termos de quantidade de recursos humanos (Grisa *et al.*, 2017).

Além disso, estabeleceram-se espaços de participação social, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e os diálogos para a construção dos planos safra da agricultura familiar. Paralelamente, ampliaram-se os recursos públicos aplicados, construíram-se leis que reconheceram a identidade social e cultural de grupos e segmentos sociais historicamente marginalizados e implementaram-se programas que atuaram na esfera da produção, da comercialização e das condições de vida das unidades familiares (Grisa *et al.*, 2017).

A construção de políticas específicas para a agricultura familiar esteve associada a mudanças institucionais importantes. Grisa *et al.* (2017) destacam a criação de estruturas estatais, a formação de burocracias especializadas, a ampliação dos recursos públicos e a elaboração de marcos normativos destinados a reconhecer e atender as demandas da agricultura familiar. Também foram criados espaços de participação social e instrumentos de planejamento voltados ao desenvolvimento rural.

No Brasil, a Lei nº 11.326/2006 estabelece diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. A legislação representa um importante marco normativo para o reconhecimento da agricultura familiar e para a formulação de políticas públicas destinadas a esse segmento (Brasil, 2006).

A existência de políticas públicas específicas, contudo, não garante automaticamente

que seus objetivos sejam alcançados. Para compreender o funcionamento de uma política, é necessário analisar como suas diretrizes são transformadas em ações concretas. É nesse ponto que a discussão sobre implementação e operacionalização se torna fundamental para a análise do PRONAF.

2.3 Implementação e operacionalização de políticas públicas

A implementação constitui uma etapa fundamental do processo de políticas públicas. Após serem formuladas, as políticas se desdobram em programas, projetos, ações e procedimentos que precisam ser colocados em prática. Souza (2006), destaca que as políticas públicas envolvem processos posteriores à sua decisão e proposição, incluindo a implementação, a execução e a avaliação.

Entretanto, não deve ser compreendida como uma simples execução automática das decisões tomadas durante a formulação. A literatura demonstra que existe uma relação complexa entre aquilo que é previsto nas normas e aquilo que ocorre na prática. As políticas públicas são implementadas em contextos concretos, nos quais existem diferentes atores, instituições, recursos e condições que podem influenciar sua execução (Lima; D'Ascenzi, 2013).

Nesse sentido, a implementação pode ser compreendida como o momento em que os objetivos e as diretrizes de uma política pública são transformados em ações concretas. Esse processo envolve decisões, interpretações, relações institucionais e procedimentos que podem influenciar a forma como a política chega ao seu público destinado.

Lima e D'Ascenzi (2013), destacam que diferentes perspectivas analíticas sobre a implementação podem atribuir maior importância às características do plano formulado ou aos fatores relacionados ao contexto de implementação. A definição do problema de implementação influencia diretamente as variáveis analisadas, o foco da política e as conclusões construídas sobre o seu funcionamento.

A operacionalização envolve os procedimentos, fluxos, atores, responsabilidades e estruturas por meio dos quais uma política pública funciona concretamente. Assim, analisar a operacionalização do PRONAF significa compreender como o programa é organizado e executado no município, quais são as etapas percorridas pelos agricultores e quais dificuldades podem surgir ao longo desse processo.

A análise da implementação também exige atenção ao papel dos atores envolvidos. As políticas públicas envolvem diferentes níveis de decisão e diferentes participantes, não se

limitando necessariamente aos atores formalmente responsáveis pela sua formulação. Souza (2006), destaca que as políticas públicas envolvem vários atores e níveis de decisão e que os participantes informais também podem exercer influência sobre seu desenvolvimento.

Nesse processo, os agentes responsáveis pela implementação ocupam posição importante. Gestores e técnicos podem interpretar normas, organizar procedimentos e tomar decisões diante de situações concretas. Dessa forma, a implementação não é determinada exclusivamente pelas regras formais, pois os agentes envolvidos também influenciam a maneira como as políticas são executadas (Lotta, 2019).

A atuação dos burocratas e gestores pode produzir diferentes efeitos. Conforme Lotta (2019), as práticas desenvolvidas pelos agentes responsáveis pela implementação podem contribuir para superar desigualdades e ampliar o acesso a políticas públicas, mas também podem reproduzir desigualdades existentes. Por isso, a análise dos modos e das formas de implementação é importante para compreender como os cidadãos acessam bens e serviços públicos.

Além dos atores, as instituições também influenciam a implementação. Souza (2006), destaca que as regras formais e informais podem moldar o comportamento dos atores e influenciar os resultados das políticas públicas. As instituições podem facilitar determinados cursos de ação e dificultar outros, interferindo na forma como as políticas são formuladas e implementadas.

A comparação entre essas perspectivas pode revelar convergências e divergências. Os implementadores podem avaliar determinado procedimento como adequado, enquanto os agricultores podem identificar dificuldades que não são percebidas da mesma forma pelos agentes responsáveis pela execução. Por essa razão, a análise da percepção dos diferentes atores pode contribuir para compreender a operacionalização da política de maneira mais ampla.

A implementação, portanto, constitui um processo no qual as diretrizes de uma política pública são interpretadas e transformadas em ações concretas. Esse processo envolve instituições, atores, regras, recursos e contextos locais. Dessa forma, compreender a implementação do PRONAF no município de Assaré-CE exige analisar não apenas as normas e diretrizes do programa, mas também a forma como os atores envolvidos organizam e vivenciam sua execução.

2.4 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Entre as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), destaca-se como uma das principais políticas de crédito rural voltadas a esse segmento. O programa foi criado em um contexto de reivindicações dos agricultores familiares e de reconhecimento da necessidade de políticas específicas de financiamento para as unidades produtivas familiares (Schneider; Cazella; Mattei, 2020).

Inicialmente, o PRONAF foi estruturado como uma política de crédito rural destinada aos agricultores familiares. Ao longo de sua trajetória, o programa passou por mudanças e ampliou suas formas de atuação, tornando-se uma importante política pública de apoio às atividades produtivas desenvolvidas pelas famílias agricultoras (Schneider; Cazella; Mattei, 2020).

Criado em 1996, o PRONAF possui papel fundamental na vida do agricultor familiar brasileiro. Inicialmente, o PRONAF foi estruturado como uma política de crédito rural destinada aos agricultores familiares, era uma linha de crédito rural que, por meio de reivindicações vindas da agricultura familiar, tomou corpo e, até 2015, teria aplicado aproximadamente R\$160 bilhões em mais de 26 milhões de contratos por todo o território nacional (Traça *et al.*, 2020).

O Pronaf tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, por intermédio de ações destinadas a implementar o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a elevação da renda, visando à melhoria da qualidade de vida e ao exercício da cidadania dos agricultores familiares. O programa apoia atividades agrícolas e não agrícolas desenvolvidas por agricultores familiares no estabelecimento ou em aglomerados rurais urbanos próximos e disponibiliza linhas de crédito adequadas às necessidades desses produtores. A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa ou o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) válido é exigido para a concessão de financiamento no âmbito do Pronaf. A execução do programa é realizada por bancos públicos, privados e cooperativas de crédito rural (MDA, 2025).

Segundo o Manual Operacional do PRONAF, o programa visa ao fortalecimento da agricultura familiar mediante apoio técnico e financeiro, com o objetivo de promover o desenvolvimento rural sustentável. Seu objetivo geral consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar, contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Quatro objetivos específicos complementam os propósitos do programa: a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do

desempenho produtivo desses agricultores; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares por meio do acesso a novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos (Schneider; Cazella; Mattei, 2020).

A execução do programa também envolve instituições financeiras responsáveis pela concessão dos financiamentos, como é o caso dos bancos. Além dessas instituições, outros atores podem participar do processo de orientação, documentação, elaboração de projetos e assistência aos agricultores. Dessa forma, o acesso ao PRONAF não se limita à existência de uma linha de crédito, mas envolve um conjunto de relações, procedimentos e instituições.

Do ponto de vista operacional, o PRONAF apresenta atualmente quatro grandes linhas de atuação: a) crédito de custeio e investimento destinado às atividades produtivas rurais; b) financiamento de infraestrutura e serviços a municípios de todas as regiões do país cuja economia depende fundamentalmente das unidades agrícolas familiares; c) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares por meio de cursos e treinamentos destinados aos agricultores, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural; d) financiamento da pesquisa e extensão rural visando à geração e à transferência de tecnologias para os agricultores familiares (Schneider; Cazella; Mattei, 2020).

A diversidade de dimensões presentes no programa demonstra que o PRONAF deve ser compreendido como uma política pública cuja operacionalização envolve diferentes atores e instituições. Embora suas diretrizes sejam formuladas em âmbito nacional, sua execução ocorre em contextos territoriais específicos.

Nesse sentido, a análise do PRONAF exige considerar a relação entre suas normas e diretrizes e a forma como o programa é efetivamente operacionalizado. A análise documental permite identificar os fundamentos, objetivos e procedimentos previstos oficialmente para o programa. A investigação empírica, por sua vez, permite compreender como esses elementos são traduzidos em práticas concretas no município de Assaré-CE.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta o percurso metodológico da pesquisa, cujo objetivo geral é compreender como ocorre a operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no município de Assaré–CE, considerando os processos institucionais, os desafios enfrentados pelos atores envolvidos e as possíveis barreiras na implementação da política pública em nível local. Para isso, foram adotadas estratégias metodológicas qualitativas por meio da coleta e análise de dados que possibilitam a aproximação com a realidade vivida pelos sujeitos do estudo e a compreensão dos sentidos que atribuem à sua experiência no PRONAF.

A pesquisa possui natureza qualitativa, pois visa compreender significados, trajetórias e relações sociais a partir da vivência concreta dos operadores e agricultores para com o programa. Segundo Flick (2008), a abordagem qualitativa é mais adequada quando o objetivo é compreender processos complexos e subjetivos, sobretudo em contextos marcados por desigualdades e vulnerabilidades, como é o caso de muitos dos agricultores familiares que melhoram sua qualidade de vida quando atendidos pelo PRONAF.

A pesquisa foi realizada no município de Assaré, localizado na região do Cariri cearense, no estado do Ceará. O município possui aproximadamente 21.697 habitantes, conforme dados do último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2022. O município apresenta significativa presença da população rural, com mais de 3.000 famílias vivendo em domicílios particulares e permanentemente ocupados na área rural (IPECE, 2022), e aproximadamente 1.947 famílias cadastradas no sistema do Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), que dá acesso ao PRONAF, entre os anos de 2025 e 2026, segundo dados da sede local da EMATERCE no município.

Quanto ao recorte temporal, a pesquisa compreende o período de 2023 a 2026. A escolha desse intervalo justifica-se pela implantação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) na EMATERCE no ano de 2023, que passou a substituir gradativamente a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) como principal instrumento de identificação dos agricultores familiares aptos ao acesso ao programa. A partir desse marco institucional, buscou-se analisar a operacionalização recente do PRONAF no município de Assaré–CE, considerando as mudanças ocorridas nos procedimentos de acesso ao crédito, bem como os dados documentais, as entrevistas e as observações realizadas durante a pesquisa.

A coleta de dados foi realizada por meio de três técnicas principais: análise

documental, entrevistas semiestruturadas e observação participante, articuladas com os objetivos específicos da pesquisa, que são: (1) Mapear o processo de operacionalização do PRONAF, identificando seus principais atores, etapas e dificuldades; (2) Analisar as diretrizes, os fundamentos e as normativas que orientam a operacionalização do PRONAF; (3) Avaliar as percepções dos operadores e dos agricultores familiares beneficiários do programa sobre a operacionalização do programa no município de Assaré-CE.

As entrevistas semiestruturadas foram aplicadas a seis agricultores(as) beneficiários do programa e três operadores do serviço, sendo eles dois técnicos e um agente de microcrédito. A escolha dos agricultores considerou sua condição de beneficiários do PRONAF e suas diferentes experiências com o programa, buscando contemplar participantes com distintos períodos de participação e diferentes números de acessos ao crédito. Essa diversidade possibilitou reunir diferentes experiências acerca do processo de operacionalização do programa no município, considerando as etapas de acesso, as dificuldades encontradas e as finalidades atribuídas aos recursos obtidos.

Entre os agricultores entrevistados, observou-se a predominância do PRONAF Custeio como modalidade de crédito utilizada, tendo como principal finalidade a aquisição de animais. Essa característica está relacionada ao perfil das atividades produtivas desenvolvidas pelos participantes, uma vez que todos os agricultores entrevistados atuavam em atividades relacionadas à criação de animais, como bovinos, ovinos, suínos e aves. Dessa forma, a escolha do PRONAF Custeio esteve associada às necessidades produtivas apresentadas pelos agricultores, permitindo observar a relação entre as características das atividades desenvolvidas e a finalidade do financiamento acessado.

A escolha da entrevista semiestruturada, conforme Flick (2008), permite equilibrar direcionamento e abertura, favorecendo a reconstrução das experiências dos sujeitos. O roteiro continha questões abertas, orientadas, visando captar percepções sobre o processo de operacionalização e articulação, principais dificuldades no acesso, se atendia às necessidades dos agricultores e o sucesso ou não do programa no município. As entrevistas foram realizadas de forma presencial entre junho e julho de 2026, com duração média de 40 minutos, sendo suas respostas registradas em caderno de campo e posteriormente organizadas para análise.

Antes da realização das entrevistas, os participantes foram informados sobre os objetivos e procedimentos da pesquisa, bem como sobre a finalidade da participação e a utilização das informações fornecidas. Após os devidos esclarecimentos, os participantes que aceitaram participar assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE),

autorizando sua participação na pesquisa. O procedimento de consentimento foi realizado considerando os princípios éticos estabelecidos para pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, conforme a Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde (Brasil, 2016), que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas nessa área e estabelece diretrizes relacionadas ao processo de consentimento livre e esclarecido dos participantes.

Aos agricultores(as), foram feitas perguntas como: “Há quanto tempo o(a) senhor(a) participa do PRONAF, e como o(a) senhor(a) conheceu o PRONAF?”; “Quais foram as principais dificuldades encontradas para acessar o PRONAF? Houve alguma etapa que o(a) senhor(a) considerou mais difícil? Qual?”; “Na sua percepção, o processo de acesso ao PRONAF é simples ou burocrático? Por quê?”; “O que poderia ser melhorado para facilitar o acesso dos agricultores ao programa?”; “O programa atende às necessidades dos agricultores familiares? Por quê?”. Aos operadores, as questões buscaram compreender sua percepção sobre o impacto das ações desenvolvidas, como: “Como ocorre o processo de operacionalização do PRONAF em Assaré, desde o primeiro atendimento ao agricultor até o acesso ao crédito?”; “Quais instituições participam desse processo e como ocorre a articulação entre elas?”; “Como o município está estruturado para executar as ações relacionadas ao PRONAF?”; “Quais são as principais dificuldades encontradas na operacionalização e em quais etapas do processo essas dificuldades costumam ocorrer com maior frequência?”; “Na sua percepção, quais fatores mais influenciam o sucesso do PRONAF no município de Assaré?”; “O programa atende às necessidades dos agricultores familiares? Por quê?”.

Quadro 01 – ¹Caracterização dos agricultores familiares entrevistados

Entrevistado (a)	Idade	Gênero	Tempo de atuação na agricultura	Tempo de participação o no PRONAF	Nº de vezes que acessou o PRONAF	Principal atividade financiada
Agricultor(a) A	37 anos	Masculino	25 anos	3 anos	2 vezes	Criação de Ovinos/Suínos
Agricultor(a)	48 anos	Masculino	38 anos	15 anos	5 vezes	Criação de

¹ Para preservar a identidade dos participantes, os agricultores familiares entrevistados são identificados pelas letras A, B, C, D, E e F, enquanto os operadores do PRONAF são identificados como Operador A, Operador B e Operador C.

B						Bovinos/ Ovinos
Agricultor(a) C	33 anos	Masculino	16 anos	4 anos	2 vezes	Criação de Aves
Agricultor(a) D	29 anos	Masculino	17 anos	5 anos	3 vezes	Criação de Aves/Ovinos
Agricultor(a) E	35 anos	Feminino	10 anos	4 anos	2 vezes	Criação de Aves
Agricultor(a) F	46 anos	Feminino	36 anos	20 anos	7 vezes	Criação de Bovinos/ Ovinos/ Aves

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

Quadro 02 – Caracterização dos operadores do PRONAF entrevistados

Operador	Função/Cargo	Instituição de atuação	Tempo de Atuação na função	Tempo de atuação com o PRONAF
Operador A	Agente de microcrédito	Banco do Nordeste	10 anos	8 anos
Operador B	Técnico agrícola	Secretaria de agricultura	8 anos	5 anos
Operador C	Técnico agrícola	EMATERCE	3 anos	3 anos

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

Além das entrevistas, a pesquisa utilizou a observação direta como técnica complementar de coleta de dados, realizada durante as atividades da Residência Social² onde atuei como residente “estagiário” na secretaria de agricultura do município de Assaré-CE. Conforme destaca Flick (2008), a observação direta permite ao pesquisador captar interações,

² A Residência Social, conforme o Projeto Político-Pedagógico do Curso de Bacharelado em Administração Pública e Gestão Social, consiste em uma imersão prática do discente em contextos variados, como projetos, programas ou organizações públicas, privadas ou da sociedade civil, com o objetivo de integrar conhecimentos teóricos e práticos do Campo de Públicas.

comportamentos e dinâmicas sociais sem interferir diretamente no ambiente, oferecendo uma visão mais objetiva das práticas e rotinas institucionais. Essa técnica foi empregada para compreender o funcionamento cotidiano dos serviços ligados ao programa, a condução das palestras informativas pelos profissionais e a participação dos usuários no espaço.

Complementarmente, foi realizada uma análise documental de registros, atividades e documentos institucionais de acesso privado do órgão municipal e estadual. Foram utilizados também os documentos “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF Investimento” e “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF Custeio” (BNDES, 2026), além da Lei nº 15.223, de 30 de setembro de 2025, que institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Plano Safra da Agricultura Familiar, e dá outras providências (Brasil, 2025). Vale ressaltar que não há normativos municipais específicos ao PRONAF no município, sendo seguidos os normativos estabelecidos em âmbito federal. A análise permitiu confrontar a proposta oficial do serviço com sua aplicação prática no território.

A análise dos dados seguiu os princípios da análise temática, conforme orientações de Flick (2008). Após a leitura exploratória das respostas registradas em caderno de campo, os conteúdos foram organizados em eixos temáticos, a partir de categorias como: A operacionalização do PRONAF no município de Assaré-CE: atores, etapas e dinâmica de implementação; Aproximações entre as diretrizes normativas e a realidade local; PRONAF: potencialidades, desafios e atendimento às necessidades da agricultura familiar.

A análise teve como foco identificar os processos envolvidos na operacionalização do programa no município; compreender as adequações nas normativas e institucionais, além de avaliar as percepções de todos os públicos envolvidos nesses processos. A partir dessa análise, pretende-se compreender de que forma o PRONAF é implementado no contexto local e quais fatores podem influenciar sua efetividade enquanto política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta e analisa os dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação participante com seis beneficiários e três operadores do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em Assaré-CE, realizados em 2026. A análise segue a abordagem temática proposta por Flick (2008), identificando categorias que emergem de narrativas. Com foco na estrutura e funcionamento do programa.

A ideia do capítulo é apresentar os achados da pesquisa e o que foi possível descobrir no trabalho de campo para realização deste estudo. Assim, são apresentadas as experiências de usuários do serviço e também de operadores. Apresentando também, como esses relatos dialogam com outras pesquisas sobre o tema e como elas influenciam a vida dos agricultores familiares beneficiários do programa.

4.1 A operacionalização do PRONAF no município de Assaré-CE: atores, etapas e dinâmica de implementação.

As entrevistas realizadas com os atores responsáveis pela implementação do programa e com agricultores familiares beneficiários, buscou compreender como a política pública é operacionalizada na realidade local. Diferentemente de uma abordagem centrada apenas na descrição das normas que regulamentam o programa, a análise privilegia a forma como essas diretrizes são traduzidas em ações concretas pelos agentes envolvidos na implementação e percebidas pelos agricultores que acessam o crédito.

A implementação de políticas públicas constitui uma etapa complexa do ciclo das políticas, na qual diferentes instituições e atores interagem para transformar diretrizes normativas em ações concretas. Essa compreensão dialoga diretamente com a literatura sobre a implementação de políticas públicas. Conforme Souza (2006), a implementação representa um momento posterior à formulação da política, no qual suas diretrizes são convertidas em ações concretas por meio da atuação de diferentes instituições e agentes públicos. De forma semelhante, Lima e D'Ascenzi (2013), destacam que a implementação não corresponde à mera execução automática das normas, mas envolve processos institucionais influenciados pelo contexto local, pelos recursos disponíveis e pelas relações estabelecidas entre os diferentes atores responsáveis pela execução da política.

Nesse processo, os resultados alcançados não dependem exclusivamente do desenho

institucional da política, mas também das condições locais de implementação, da articulação entre as organizações responsáveis e da atuação dos agentes que executam diretamente os serviços públicos. Essa perspectiva permite compreender que a operacionalização do PRONAF ultrapassa o simples cumprimento de procedimentos administrativos, envolvendo relações institucionais, práticas organizacionais e decisões tomadas cotidianamente pelos implementadores.

As entrevistas evidenciaram que, em Assaré, o acesso ao PRONAF ocorre por meio de uma rede de instituições que desempenham funções complementares ao longo de todo o processo. Quando questionados sobre como ocorre a operacionalização do programa, os três operadores entrevistados apresentaram respostas convergentes ao descrever um fluxo composto por diversas etapas sucessivas, iniciadas antes mesmo da solicitação formal do crédito.

O operador A sintetiza esse percurso ao afirmar o que o processo compreende: "Primeiro passo: palestra informativa, elaboração do projeto, visita prévia, análise da proposta, assinatura do contrato e liberação" (Dado verbal, Operador A, Junho de 2026). Essa resposta demonstra que a operacionalização do PRONAF não se restringe ao momento da contratação do financiamento, mas envolve um conjunto de atividades preparatórias que buscam orientar o agricultor, avaliar a viabilidade da proposta e reunir os requisitos necessários para o acesso ao crédito.

Essa percepção é aprofundada pelo Operador B, que identifica o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) como condição inicial para ingresso no programa. Segundo ele:

O primeiro passo para o produtor ter direito ao Pronaf é ele ter a CAF ou DAP, a DAP está praticamente extinta, porque foi feita uma transição de DAP para CAF, a CAF agora está substituindo a DAP. O produtor tem que ter essa CAF pra poder dar o credenciamento a ele para acessar a linha do PRONAF.(Dado verbal, Operador B, Junho de 2026).

O mesmo ainda ressalta que a emissão desse cadastro pode ser realizada pela EMATERCE ou pelos sindicatos rurais do município, sendo posteriormente seguida pela elaboração do projeto técnico e encaminhamento à instituição financeira responsável pela análise da proposta. De forma semelhante, o Operador C afirma que:

Para ter acesso ao crédito do Pronaf, ele precisa ter o CAF, que é o Cadastro da Agricultura Familiar. Diante disso, o agricultor vai passar por um processo de elaboração de projeto juntamente com a pessoa responsável. A pessoa responsável tem que ir fazer um laudo da área e tudo, mandar esse

laudo para o banco, o banco aceita, depois volta, e aí tem acesso ao crédito (Dado verbal, Operador B, Junho de 2026).

Ao analisar conjuntamente essas respostas, observa-se que os operadores apresentam uma compreensão bastante homogênea acerca do fluxo operacional do programa. Embora cada entrevistado enfatize etapas distintas, todas as falas convergem para uma sequência que envolve orientação inicial, regularização documental, elaboração do projeto técnico, vistoria da propriedade, análise da instituição financeira e contratação do financiamento, esses depoimentos mostram o acesso ao PRONAF não depende exclusivamente da existência de uma linha de financiamento, mas de um conjunto de procedimentos administrativos e técnicos que articulam diferentes instituições ao longo de todo o processo.

Quadro 03 - Fluxo operacional do PRONAF no município de Assaré-CE

Etapas	Procedimento
1. Orientação inicial	Orientação ao agricultor sobre o PRONAF e os procedimentos necessários para acesso ao programa.
2. Regularização documental	Organização e apresentação da documentação necessária para continuidade do processo.
3. Elaboração do projeto técnico	Elaboração do projeto técnico relacionado à atividade produtiva a ser financiada.
4. Vistoria da propriedade	Realização da vistoria para verificar as condições da propriedade e as informações apresentadas no projeto.
5. Análise da instituição financeira	Análise da proposta e da documentação pela instituição financeira responsável.
6. Contratação do financiamento	Formalização do contrato de financiamento após a aprovação da proposta.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2026).

Essa constatação converge com Schneider, Cazella e Mattei (2020), que afirmam que a operacionalização do programa envolve muito mais do que a concessão de crédito, abrangendo documentação, elaboração de projetos, assistência técnica, acompanhamento e atuação integrada entre instituições públicas e financeiras. Os autores destacam ainda que o CAF constitui requisito indispensável para acesso ao programa e que sua execução ocorre por intermédio de bancos públicos, privados e cooperativas de crédito, em articulação com outros

atores responsáveis pela orientação e assistência aos agricultores.

Esse resultado demonstra que existe, no município, um procedimento relativamente consolidado para operacionalização do PRONAF, no qual diferentes instituições atuam de forma articulada para viabilizar o acesso dos agricultores ao crédito. Tal constatação reforça a perspectiva apresentada por Lotta (2019), segundo a qual a forma como os agentes implementadores interpretam e executam determinada política influencia diretamente o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, podendo ampliar ou restringir sua efetividade.

As entrevistas realizadas com os agricultores familiares reforçam essa interpretação ao evidenciarem que o ingresso no programa raramente ocorre por iniciativa isolada do produtor. Quando questionados sobre como conheceram o PRONAF, os beneficiários relataram que o primeiro contato ocorreu principalmente por meio de palestras promovidas pela Secretaria Municipal de Agricultura, pela EMATERCE, pelo Banco do Nordeste e pelos sindicatos, além das indicações de familiares que já participavam do programa. Entre os entrevistados, um agricultor relata como conheceu o PRONAF: "Conheço através dos meus familiares que já fazia o financiamento, e também pelas palestras da secretaria e EMATERCE". (Dado verbal, Agricultor(a) A, Julho de 2026). Da mesma forma, outro também relata como tomou conhecimento do programa: "Conheci através do sinicato e secretaria da agricultura". (Dado verbal, Agricultor(a) B, Julho de 2026). Os outros agricultores mencionaram diretamente a atuação da EMATERCE e das palestras promovidas em parceria com o Banco do Nordeste como principais portas de entrada para o programa.

Esses relatos permitem compreender que a implementação do PRONAF, no contexto de Assaré, inicia-se antes mesmo da formalização da demanda por crédito. A circulação das informações, as atividades de orientação e as ações de divulgação realizadas pelas instituições locais assumem papel relevante na aproximação entre a política pública e seu público-alvo. Esse aspecto é particularmente importante porque demonstra que o acesso ao programa depende não apenas da existência das linhas de financiamento, mas também da capacidade das organizações locais em disseminar informações e orientar os agricultores quanto aos procedimentos necessários para sua participação.

As palestras informativas, mencionadas pelos operadores, cumprem importante função de aproximar os agricultores das políticas públicas disponíveis, permitindo que conheçam as linhas de crédito existentes, os requisitos necessários e os procedimentos para acesso ao programa. Essa atuação evidencia que a implementação de uma política pública não se restringe aos aspectos burocráticos, mas envolve também estratégias de orientação, comunicação institucional e disseminação de informações, fundamentais para ampliar o

acesso dos beneficiários ao programa.

Essa evidência dialoga diretamente com a perspectiva de Abramovay (1999), ao defender que políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar produzem resultados mais consistentes quando articuladas às dinâmicas territoriais e às instituições presentes no espaço local. Para o autor, o desenvolvimento rural não depende exclusivamente da transferência de recursos financeiros pelo Estado, mas também da construção de redes institucionais capazes de mobilizar os atores locais e criar condições para que os agricultores aproveitem as oportunidades oferecidas pelas políticas públicas.

Os resultados encontrados em Assaré demonstram justamente essa dimensão territorial da implementação. Secretaria Municipal de Agricultura, EMATERCE, sindicatos, Banco do Nordeste e demais instituições não atuam de maneira isolada, ao contrário, estabelecem relações de cooperação que tornam possível o funcionamento cotidiano do programa. Quando questionados sobre quais instituições participam da operacionalização do PRONAF, os operadores A, B e C mencionaram de forma recorrente a atuação conjunta da EMATERCE, da Secretaria Municipal de Agricultura, dos sindicatos rurais, do Banco do Nordeste, do Banco do Brasil e, em alguns casos, de cooperativas e do Instituto Nordeste Cidadania (INEC).

As instituições são os órgãos das esferas Federal, Estadual e Municipal, como a Ematerce, Sindicato dos trabalhadores rurais, atuando na emissão do CAF, e Secretaria de agricultura, atuando na emissão de GTA em parceria com a ADAGRI e emissão de licenças ambientais. Assim como os Bancos, e Instituto Nordeste Cidadania (INEC). (Dado verbal, Operador A, Julho de 2026).

A relevância atribuída à EMATERCE pelos entrevistados converge conforme discutido anteriormente, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) foi criada justamente para fortalecer os serviços de orientação técnica destinados à agricultura familiar, promovendo maior capacidade produtiva e contribuindo para a implementação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. Além disso, Schneider, Cazella e Mattei (2020) destacam que a operacionalização do PRONAF pressupõe não apenas a disponibilidade de recursos financeiros, mas também a existência de assistência técnica qualificada capaz de orientar os agricultores durante todo o processo de acesso ao programa.

Outro ator amplamente mencionado foi a Secretaria Municipal de Agricultura, cuja atuação aparece associada principalmente ao apoio documental necessário para o acesso ao crédito. Os operadores relatam que:

Aqui enquanto Secretaria de Agricultura, a gente auxilia na documentação que precisa. Emissão de GTA, cadastro da ADAGRI, ficha sanitária, licença ambiental. E a EMATERCE, tanto faz a missão do CAF como também tem orientação técnica. A orientação técnica não consegue suprir toda a demanda, não tem técnicos suficientes. (Dado verbal, Operador B, Junho de 2026).

Além disso, também desenvolve atividades de orientação aos produtores quanto à organização da documentação e ao encaminhamento para os demais órgãos envolvidos na operacionalização do programa. A participação da Secretaria de Agricultura evidencia o papel assumido pelos municípios na implementação das políticas públicas. Conforme Cavalcante (2014) observa, a municipalização dos serviços públicos aproxima o Estado das demandas da população local, favorecendo maior conhecimento sobre as necessidades dos beneficiários e ampliando a capacidade de coordenação das ações governamentais. No contexto de Assaré, essa proximidade se manifesta justamente na atuação da Secretaria como espaço de atendimento inicial aos agricultores e de articulação com os demais órgãos responsáveis pelo PRONAF.

Além da EMATERCE e da Secretaria Municipal de Agricultura, os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais também aparecem como importantes parceiros institucionais. Segundo os entrevistados, essas entidades participam principalmente da emissão do CAF e da orientação inicial aos agricultores familiares, ampliando os pontos de acesso ao programa no município. Essa atuação demonstra que a operacionalização do PRONAF incorpora organizações representativas da sociedade civil, reforçando a ideia de que a implementação das políticas públicas ocorre por meio de redes institucionais e não exclusivamente por órgãos governamentais.

No âmbito financeiro, as entrevistas apontam o Banco do Nordeste como a principal instituição responsável pela concessão do crédito no município. Também foram mencionados o Banco do Brasil, o Bradesco e as cooperativas de crédito, embora o Banco do Nordeste seja identificado como o agente com maior participação na execução do programa. Os operadores destacam ainda a atuação do Agroamigo, programa vinculado ao Banco do Nordeste, responsável pela elaboração gratuita de projetos técnicos para parte dos agricultores familiares, reduzindo custos que, em outras situações, precisam ser assumidos pelos produtores quando recorrem a projetistas particulares.

Essa diversidade institucional confirma a compreensão apresentada por Schneider, Cazella e Mattei (2020), segundo a qual a execução do PRONAF envolve bancos públicos, privados, cooperativas de crédito e diversos outros atores responsáveis pela orientação,

documentação e assistência aos agricultores familiares. Nessa perspectiva, o acesso ao crédito representa apenas uma das etapas de um processo mais amplo, cuja efetividade depende da cooperação entre diferentes organizações.

A análise dessas respostas evidencia que a operacionalização do PRONAF se caracteriza por uma divisão de responsabilidades entre diferentes organizações, cada uma desempenhando funções específicas ao longo do processo. Mais do que uma simples distribuição administrativa de tarefas, essa configuração demonstra a existência de uma rede institucional cuja efetividade depende da cooperação entre seus integrantes. Nesse sentido, a implementação da política pública assume um caráter interorganizacional, no qual a ausência ou fragilidade de um dos atores pode comprometer o funcionamento do conjunto.

Essa constatação aproxima-se das contribuições de Lipsky (2019), sobre a burocracia de nível de rua. Segundo o autor, são os agentes públicos que mantêm contato direto com os cidadãos, aqueles responsáveis por transformar normas gerais em ações concretas, interpretando procedimentos, orientando usuários e adaptando a implementação às condições encontradas no cotidiano dos serviços públicos. No caso investigado, técnicos da EMATERCE, servidores da Secretaria Municipal de Agricultura, agentes de crédito e projetistas exercem exatamente essa função ao orientar os agricultores, analisar documentos, elaborar projetos e acompanhar a execução das operações de crédito. Dessa forma, a implementação do PRONAF não ocorre apenas em função das normas estabelecidas pelo programa, mas também pela atuação cotidiana desses implementadores, que constituem a principal interface entre o Estado e os agricultores familiares.

A articulação entre essas instituições demonstra que a operacionalização do PRONAF em Assaré não pode ser compreendida como uma sequência linear de procedimentos administrativos, mas como um processo contínuo de coordenação entre organizações que possuem competências distintas e complementares. Embora cada ator desempenhe atribuições específicas, as entrevistas revelam que existe uma relação de interdependência entre eles, uma vez que o avanço de cada etapa depende da conclusão da anterior. Assim, a emissão do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), a elaboração do projeto técnico, a vistoria da propriedade e a análise da proposta pela instituição financeira constituem procedimentos articulados, cuja efetividade depende da atuação coordenada dos órgãos responsáveis.

Essa percepção aparece de forma bastante evidente nas respostas dos operadores quando descrevem o papel desempenhado por cada instituição. O operador C, explica que:

As instituições envolvidas são a EMATERCE e Secretaria de Agricultura, isso para auxiliar na emissão de CAF, na documentação que precisa e

também o acompanhamento técnico, essas são as instituições envolvidas. E as instituições financeiras, aqui no município são o Banco do Brasil, o Bradesco que também faz projetos agropecuários e o Banco do Nordeste. São essas instituições, mas também o produtor pode acessar por cooperativas, por qualquer cooperativa que trabalhe com essa forma de projeto, pelo PRONAF, tá certo. (Dado verbal, Operador C, Junho de 2026).

Além disso, destaca que as instituições financeiras são responsáveis pela análise e contratação do financiamento, ressaltando ainda que tanto a Secretaria quanto a EMATERCE procuram orientar os produtores sobre o desenvolvimento de suas cadeias produtivas.

Ao analisar essas atribuições em conjunto, percebe-se que nenhuma instituição é capaz de operacionalizar isoladamente o programa. O acesso ao crédito depende da circulação de informações entre os órgãos, do compartilhamento de responsabilidades e da continuidade do atendimento ao agricultor ao longo de todo o processo. Essa característica aproxima-se da compreensão apresentada por Lima e D'Ascenzi (2013), segundo a qual a implementação de políticas públicas ocorre em ambientes marcados por relações institucionais complexas, nos quais diferentes organizações interpretam e executam partes distintas da política, influenciando diretamente seus resultados.

As entrevistas também demonstram que a operacionalização do PRONAF extrapola a dimensão burocrática da concessão do crédito e incorpora atividades permanentes de orientação e acompanhamento aos agricultores familiares. O Operador B afirma que: "Os órgãos municipais procuram orientar os produtores quanto ao desenvolvimento de suas atividades produtivas"(Dado verbal, operador B, Junho de 2026). Enquanto o Operador A, destaca que: "O processo tem início com palestras informativas voltadas ao esclarecimento dos agricultores sobre o funcionamento do programa" (Dado verbal, operador A, Junho de 2026).

Essa constatação é reforçada pelas respostas dos agricultores. Ao relatarem como conheceram o PRONAF, a maioria dos entrevistados atribui esse primeiro contato justamente às ações desenvolvidas pela EMATERCE, Secretaria Municipal de Agricultura, Banco do Nordeste e sindicatos. Um agricultor afirma que conheceu o programa por meio de: "Palestra informativa do Banco do Nordeste, junto com a Secretaria de Agricultura" (Dado verbal, Agricultor(a) E, Julho de 2026). Enquanto outro relata ter participado das: "Palestras da EMATERCE e Banco do Nordeste" (Dado verbal, Agricultor(a) F, Julho de 2026). Esses relatos indicam que as atividades de divulgação representam uma etapa importante da operacionalização local, funcionando como mecanismo de aproximação entre a política pública e seus beneficiários.

Essa dimensão educativa e orientadora da implementação pode ser compreendida a partir das contribuições de Abramovay (1999), destacando que, o fortalecimento da agricultura familiar depende não apenas da oferta de crédito, mas também da existência de instituições capazes de mobilizar os agricultores, estimular sua participação e ampliar sua capacidade de inserção nas políticas públicas. Nessa perspectiva, o desenvolvimento rural é resultado da articulação entre recursos financeiros, capacidades institucionais e redes de cooperação construídas no território.

Outro aspecto que merece destaque refere-se ao papel desempenhado pelos implementadores na tradução das normas do PRONAF para a realidade dos agricultores familiares. Embora o programa possua regras nacionais de funcionamento, sua execução depende da interpretação e da atuação cotidiana dos profissionais que realizam o atendimento direto aos usuários. Nas entrevistas, observa-se que os técnicos não se limitam a conferir documentos ou encaminhar propostas às instituições financeiras; eles também esclarecem dúvidas, orientam quanto à documentação necessária, auxiliam na elaboração dos projetos e acompanham os agricultores durante o processo de contratação do crédito. Essa atuação evidencia que os implementadores exercem funções que vão além das atribuições estritamente administrativas previstas nas normas do programa.

As contribuições de Lipsky (2019), ajudam a compreender esse fenômeno ao defender que os burocratas de nível de rua constituem a principal interface entre o Estado e os cidadãos, sendo responsáveis por transformar diretrizes gerais em serviços concretos. Na prática, são esses profissionais que interpretam regras, solucionam problemas cotidianos e adaptam a implementação às condições encontradas em cada contexto. No caso do PRONAF em Assaré, essa atuação torna-se particularmente relevante diante das características do público atendido, composto majoritariamente por agricultores familiares que, muitas vezes, necessitam de acompanhamento para compreender os procedimentos administrativos exigidos pelo programa.

As respostas dos agricultores corroboram essa interpretação. Quando questionados sobre o processo de acesso ao PRONAF, alguns entrevistados afirmaram que a experiência tornou-se mais simples porque já conheciam o funcionamento do programa ou mantinham a documentação organizada. Um agricultor relata que: "O processo foi fácil porque alguns dos meus parentes participa do programa há muito tempo e já tem toda documentação no jeito" (Dado verbal, Agricultor(a) E, Julho de 2026). Já outro: "Eu não encontrei nenhuma, mas é por conta que eu sempre tive a documentação em dia que eles pedem, então isso acaba diminuindo toda aquela burocracia exigida" (Dado verbal, Agricultor(a) C, Julho de 2026).

Entretanto, essa percepção não é compartilhada por todos os beneficiários. Outros agricultores destacam que o primeiro acesso ao programa é significativamente mais complexo e burocrático devido ao volume de documentos exigidos e ao tempo necessário para análise das propostas. Um dos entrevistados observa que: "É simples pra quem já está no programa por muito tempo, pra quem vai entrar a primeira vez é mais difícil, porque é muita documentação, se demorar muito tempo de espera na análise do projeto agente pode perder o nosso produto que ia ser beneficiado"(Dado verbal, Agricultor(a) B, Julho de 2026). Outro agricultor também falou como considera o processo: "É um processo misto, mais pro burocrático, porque tem muita documentação desnecessária que eles pedem, e acho que não era preciso tanta documentação, ainda mais por se tratar dos agricultores que já tem certa dificuldade de correr atrás disso tudo." (Dado verbal, Agricultor(a) F, Julho de 2026).

Essas diferenças de percepção revelam um aspecto importante da operacionalização do PRONAF, o grau de familiaridade do agricultor com a política influencia diretamente sua experiência de acesso. Agricultores que já participaram anteriormente do programa tendem a dominar melhor os procedimentos administrativos, enquanto novos beneficiários enfrentam maiores dificuldades para reunir documentos, compreender as exigências e acompanhar as etapas do processo. Esse resultado evidencia que o acesso à política pública depende não apenas das regras formais estabelecidas pelo programa, mas também do conhecimento acumulado pelos beneficiários e da capacidade das instituições em orientá-los adequadamente.

Essa constatação dialoga com a perspectiva apresentada por Secchi (2016), ao afirmar que a implementação de políticas públicas exige compreender como os instrumentos adotados pelo Estado operam na prática e quais fatores interferem na resolução dos problemas públicos que motivaram sua criação. Nesse sentido, analisar a operacionalização do PRONAF significa ir além da descrição de suas normas, buscando compreender como os procedimentos institucionais são vivenciados pelos atores responsáveis pela implementação e pelos agricultores familiares que constituem seu público-alvo.

A partir dessas evidências, observa-se que a operacionalização do PRONAF em Assaré caracteriza-se por um processo institucionalmente estruturado e sustentado por uma rede de organizações que atuam de forma complementar. Entretanto, as próprias entrevistas indicam que esse fluxo não ocorre de maneira homogênea para todos os agricultores, sendo influenciado pelo nível de informação dos beneficiários, pela disponibilidade de orientação técnica e pelas condições institucionais existentes no município. Esses elementos introduzem

a discussão sobre os principais dificuldades da implementação.

Embora seja evidenciado que a operacionalização do PRONAF apresenta um fluxo institucional relativamente estruturado e uma rede de atores responsáveis pela execução da política, as entrevistas também revelam a existência de obstáculos que interferem diretamente na efetividade do programa. Essas dificuldades estão presentes em diferentes etapas do processo, desde a organização documental inicial até a prestação da assistência técnica, demonstrando que a implementação de uma política pública depende não apenas de diretrizes normativas bem definidas, mas também das condições concretas de sua execução no território.

Essa constatação converge com a literatura sobre implementação de políticas públicas. Conforme Lima e D'Ascenzi (2013), a implementação ocorre em contextos específicos, nos quais fatores institucionais, administrativos e operacionais influenciam diretamente os resultados alcançados pela política. Assim, dificuldades relacionadas aos recursos disponíveis, à capacidade técnica das instituições e às condições locais podem alterar significativamente a forma como uma política é efetivamente executada.

Entre os principais dificuldades identificados pelos operadores do programa, destaca-se a questão da assistência técnica insuficiente. O Operador A afirma que: "A principal dificuldade encontrada, ainda é a falta de assistência técnica para todos os agricultores familiares de nossa região, pois a quantidade de técnicos não conseguem suprir a demanda que é grande, e também a questão documental"(Dado verbal, Operador A, Junho de 2026).

De maneira semelhante, o Operador C ressalta que:

Em relação às dificuldades, a nossa maior dificuldade é em relação aos laudos, que precisam da ida do agente até a área do produtor, e para que isso aconteça, precisa de locomoção, e não tem veículos próprios da empresa para fazer isso, e isso acaba dificultando a assistência técnica em si (Dado verbal, Operador C, Junho de 2026).

Esses resultados dialogam diretamente com Schneider, Cazella e Mattei (2020), ao destacarem que a assistência técnica constitui elemento estratégico para o funcionamento do PRONAF, não apenas na elaboração dos projetos de financiamento, mas também no acompanhamento das atividades produtivas desenvolvidas pelos agricultores familiares. A insuficiência de equipes técnicas, portanto, representa uma limitação importante para a operacionalização do programa, uma vez que reduz a capacidade institucional de atender adequadamente os beneficiários.

Além da assistência técnica, a documentação exigida para acesso ao crédito aparece

como um dos principais entraves apontados pelos entrevistados. Os operadores relatam que muitos agricultores enfrentam dificuldades para reunir os documentos necessários, especialmente aqueles que não possuem a propriedade da terra. Nesses casos, torna-se necessária a formalização de contratos de arrendamento ou declarações de posse, procedimentos que frequentemente geram insegurança entre os proprietários rurais e acabam retardando ou inviabilizando o acesso ao programa.

A importância dessa questão também é percebida nas entrevistas realizadas com os agricultores familiares. A maioria dos beneficiários associa as maiores dificuldades de acesso ao PRONAF justamente às exigências documentais estabelecidas pelos Bancos e aos procedimentos burocráticos envolvidos na obtenção do financiamento. Alguns relatam que a atualização constante dos documentos prolonga o processo, enquanto outros afirmam que o elevado número de etapas torna o acesso ao crédito excessivamente burocrático, sobretudo para aqueles que ingressam no programa pela primeira vez.

Observa-se, portanto, uma convergência entre as percepções dos operadores e dos agricultores. Ambos os grupos reconhecem que a documentação constitui um dos principais obstáculos da operacionalização do programa. Essa convergência fortalece a interpretação de que o problema não está restrito à percepção individual dos beneficiários, mas representa uma limitação estrutural do próprio processo de implementação local.

Outro aspecto recorrente nas entrevistas refere-se às dificuldades relacionadas à inclusão digital dos agricultores familiares. O Agricultor(a) E destaca que muitos produtores, especialmente os de maior idade, apresentam limitações no uso de tecnologias digitais, enfrentando dificuldades para acessar plataformas eletrônicas, utilizar aplicativos de mensagens e operar a conta GOV.BR, atualmente exigida para diversos procedimentos administrativos: "É simples, mais tem suas dificuldades, principalmente porque hoje tem muita coisa que é feita pela internet, e o pessoal mais antigo tem dificuldade, principalmente nas assinaturas que precisam ser feitas pelo GOV" (Dado verbal, Agricultor(a) E, Julho de 2026). Em razão dessas limitações, é comum que esses agricultores procurem a Secretaria Municipal de Agricultura para receber apoio na realização dessas etapas.

Esse resultado evidencia que a implementação das políticas públicas contemporâneas passa a incorporar novos desafios decorrentes da digitalização dos serviços governamentais. Ainda que a utilização de sistemas eletrônicos represente um avanço administrativo, sua adoção pode criar barreiras adicionais para públicos que apresentam menor familiaridade com as tecnologias digitais. Nesse sentido, Lotta (2019) argumenta que a atuação dos agentes implementadores torna-se ainda mais relevante, pois cabe aos burocratas e técnicos

desenvolver estratégias capazes de reduzir desigualdades de acesso aos serviços públicos, especialmente entre grupos socialmente mais vulneráveis.

Outro gargalo identificado refere-se ao tempo necessário para análise e liberação dos financiamentos. Embora esse aspecto tenha sido mencionado principalmente pelos agricultores, ele possui relação direta com a operacionalização do programa. Alguns entrevistados relatam que a demora na aprovação dos projetos compromete o planejamento produtivo, especialmente em atividades que dependem de períodos específicos do calendário agrícola ou da variação dos preços dos insumos. Conforme mostra o relato do Agricultor(a) C:

Eu tinha a documentação que eles pediram, e minha linha de crédito era pra algo que ia começar do começo, eu já vi gente que fez o projeto pra criação de ave, e as aves chegou no ponto de abate e o financiamento ainda não tinha saído pra compra de ração e outras coisas, e isso acaba prejudicando um pouco (Dado verbal, Agricultor(a) C, Julho de 2026).

Há casos em que o financiamento foi liberado apenas vários meses após a elaboração do projeto, reduzindo sua efetividade e exigindo adaptações na execução originalmente planejada. Essa situação demonstra que a eficiência da implementação não depende exclusivamente da existência de recursos financeiros disponíveis, mas também da capacidade das instituições responsáveis em realizar análises e procedimentos administrativos em tempo compatível com a dinâmica da produção agrícola. Como ressaltam Lima e D'Ascenzi (2013), a implementação deve ser compreendida como um processo influenciado pelas capacidades organizacionais e pelas condições concretas em que a política é executada, fatores que podem potencializar ou limitar seus resultados.

Apesar dos desafios identificados, os operadores reconhecem que alguns fatores contribuem significativamente para o sucesso da operacionalização do PRONAF em Assaré. Entre eles, destaca-se a parceria estabelecida entre Secretaria Municipal de Agricultura, EMATERCE, sindicatos, instituições financeiras e os próprios agricultores familiares. Segundo os entrevistados, essa cooperação permite orientar os produtores, organizar a documentação necessária e acompanhar as diferentes etapas do processo de financiamento. Também foram mencionados como elementos positivos a metodologia adotada pelas instituições financeiras na seleção dos beneficiários, o comprometimento dos parceiros institucionais e a disposição dos agricultores em investir na melhoria de suas propriedades e ampliar sua capacidade produtiva.

Esses resultados reforçam a perspectiva apresentada por Souza (2006), segundo a qual a implementação das políticas públicas envolve múltiplos atores que compartilham

responsabilidades ao longo do processo. A efetividade da política depende, portanto, não apenas das regras formais estabelecidas, mas também da capacidade de cooperação entre as instituições e da atuação dos agentes responsáveis pela sua execução.

De modo geral, a análise realizada neste eixo evidencia que a operacionalização do PRONAF em Assaré ocorre por meio de um fluxo institucional organizado, sustentado pela atuação conjunta de diferentes órgãos públicos, entidades representativas e instituições financeiras. Entretanto, a pesquisa também demonstra que a efetividade desse processo é condicionada por limitações relacionadas à assistência técnica, à burocracia documental, à inclusão digital dos agricultores e à capacidade operacional das instituições envolvidas. Esses elementos confirmam que a implementação de políticas públicas constitui um processo dinâmico, influenciado pelas condições locais e pelas interações estabelecidas entre os diversos atores responsáveis por sua execução, reafirmando os pressupostos discutidos nesta pesquisa.

4.2 Aproximações entre as diretrizes normativa e a realidade local

O presente eixo tem como finalidade analisar as diretrizes, os fundamentos e as normativas que orientam a operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), buscando compreender de que forma os dispositivos legais que estruturam o programa se materializam no contexto do município de Assaré-CE. A análise documental torna-se relevante porque a existência formal de uma política pública não garante, por si só, que seus objetivos sejam plenamente alcançados. As diretrizes nacionais estabelecem os fundamentos, os critérios de acesso, as responsabilidades institucionais e os resultados pretendidos, mas sua concretização depende das condições encontradas nos territórios em que a política é executada. Por isso, a compreensão do PRONAF exige observar simultaneamente aquilo que está estabelecido nas normas e a maneira como os procedimentos são interpretados e realizados pelos atores locais.

Para isso, a análise articula os documentos normativos que regulamentam o PRONAF, especialmente a Lei nº 11.326/2006, o Manual de Crédito Rural (MCR) e os normativos operacionais do programa, com as evidências obtidas por meio das entrevistas realizadas com os atores responsáveis por sua implementação e com os agricultores familiares beneficiários. Dessa forma, procura-se verificar em que medida a realidade local aproxima-se das diretrizes previstas institucionalmente e quais aspectos revelam limitações ou adaptações decorrentes do processo de implementação.

Essa perspectiva está alinhada à discussão de Lima e D'Ascenzi (2013), segundo a qual a implementação não deve ser entendida como uma aplicação automática das decisões tomadas durante a formulação de uma política pública. Entre a norma e a prática existem atores, instituições, recursos, interpretações e condições territoriais que interferem na execução. Desse modo, a comparação entre a estrutura normativa do PRONAF e sua operacionalização em Assaré permite verificar como as diretrizes nacionais são traduzidas em procedimentos concretos e quais limitações surgem durante essa tradução.

Nesse sentido, a Lei nº 11.326/2006 constitui um dos principais marcos normativos do programa ao definir quem pode ser reconhecido como agricultor familiar e, consequentemente, acessar as políticas públicas destinadas a essa categoria. Conforme a legislação, o enquadramento como agricultor familiar depende do atendimento simultâneo de critérios relacionados à dimensão da propriedade, utilização predominante de mão de obra da própria família, origem da renda e direção do estabelecimento rural. Esses critérios representam a base jurídica para identificação do público beneficiário e orientam toda a operacionalização do PRONAF, desde o cadastramento até a contratação do crédito.

A instituição de um marco legal específico expressa um processo histórico de reconhecimento da agricultura familiar pelo Estado brasileiro. Conforme Grisa et al. (2017), esse reconhecimento esteve associado à criação de estruturas estatais, burocracias especializadas, mecanismos de participação social, recursos públicos e programas direcionados às demandas das famílias agricultoras. A construção dessas políticas representou uma mudança em relação a períodos anteriores, nos quais esse segmento recebeu apoio governamental limitado, apesar de sua relevância para a produção de alimentos, a geração de trabalho e a manutenção da população no meio rural.

Nesse contexto, o PRONAF surgiu como uma das principais políticas públicas de crédito voltadas especificamente à agricultura familiar, instituído pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, tendo como finalidade promover o desenvolvimento sustentável do meio rural por meio do aumento da capacidade produtiva, da geração de emprego, da elevação da renda e da melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares. Seu desenho prevê o financiamento de atividades agropecuárias e não agropecuárias, abrangendo operações de custeio, investimento e agregação de renda à produção rural.

As entrevistas demonstram que essas exigências normativas são efetivamente observadas no município de Assaré, sobretudo no momento inicial da operacionalização. Quando questionados sobre o processo de acesso ao programa, os operadores entrevistados destacaram que a primeira condição para obtenção do financiamento consiste na emissão do

Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), documento responsável por comprovar que o produtor atende aos critérios legais estabelecidos para enquadramento como agricultor familiar. O Operador B afirma que: "O primeiro passo para o produtor ter direito ao Pronaf é ele ter o CAF" (Dado verbal, Operador B, Julho de 2026). Ressaltando que esse cadastro pode ser emitido pela EMATERCE ou pelos sindicatos habilitados. Somente após essa etapa o agricultor passa à elaboração do projeto técnico e ao encaminhamento da proposta para análise da instituição financeira.

Observa-se, portanto, uma aproximação significativa entre a normativa e a prática local. O CAF, previsto como instrumento oficial de identificação dos agricultores familiares, não aparece nas entrevistas apenas como uma exigência burocrática, mas como o elemento estruturador de toda a operacionalização do programa. Sem esse documento, as etapas posteriores simplesmente não podem ser iniciadas. Tal constatação demonstra que as diretrizes estabelecidas pela legislação federal são efetivamente incorporadas pelos agentes responsáveis pela implementação do programa em Assaré.

Outro aspecto previsto na regulamentação do programa refere-se à elaboração de projeto técnico para solicitação do financiamento. Os documentos normativos estabelecem que a concessão do crédito deve estar vinculada a um planejamento produtivo compatível com a realidade da unidade familiar, possibilitando à instituição financeira avaliar a viabilidade econômica da proposta e acompanhar a correta aplicação dos recursos. Essa exigência busca assegurar que o crédito cumpra sua finalidade de fortalecer a produção agrícola e reduzir riscos relacionados à inadimplência e ao uso inadequado dos recursos públicos.

Na realidade investigada, essa diretriz também se confirma. Os Operadores relatam que, após a emissão do CAF, é realizada uma visita técnica à propriedade para levantamento das informações necessárias à elaboração do projeto produtivo. O Operador B descreve que: "A pós as palestras informativas, ocorre a elaboração do projeto, seguida da visita à propriedade, análise da proposta e depois a contratação do financiamento" (Dado verbal, Operador B, Julho de 2026). De forma semelhante, o Operador C explica que: "A elaboração do projeto técnico antecede a vistoria e a análise da instituição financeira, é uma etapa obrigatória do processo" (Dado verbal, Operador C, Julho de 2026).

Esses resultados evidenciam que a operacionalização do PRONAF em Assaré mantém estreita aderência às diretrizes estabelecidas pelos documentos normativos, especialmente no que se refere às etapas formais exigidas para acesso ao crédito. Entretanto, as entrevistas também permitem compreender que a simples existência dessas normas não garante, por si só, a efetividade da política pública. Entre a previsão normativa e sua materialização concreta

existe um conjunto de práticas institucionais que dependem da atuação dos implementadores e da capacidade organizacional das instituições envolvidas.

Essa constatação dialoga diretamente com Lima e D'Ascenzi (2013), para quem a implementação deve ser compreendida como um processo autônomo do ciclo das políticas públicas, influenciado pelas capacidades institucionais, pelas relações estabelecidas entre os atores e pelas condições específicas do contexto em que a política é executada. Nessa perspectiva, as normas representam apenas um dos elementos que orientam a implementação, sendo sua efetivação condicionada à atuação cotidiana das organizações responsáveis pela execução da política.

Sob esse mesmo enfoque, a literatura de Lipsky (2019), contribui para compreender por que políticas públicas formuladas nacionalmente assumem características específicas quando implementadas nos diferentes territórios. Ao analisar a atuação dos burocratas de nível de rua, o autor demonstra que os profissionais responsáveis pelo atendimento direto aos cidadãos exercem papel decisivo na interpretação e aplicação das normas, adaptando procedimentos às situações concretas encontradas no cotidiano dos serviços públicos. No caso do PRONAF em Assaré, essa atuação torna-se evidente na forma como técnicos da EMATERCE, servidores da Secretaria Municipal de Agricultura e agentes financeiros orientam os agricultores durante todas as etapas do processo, esclarecendo dúvidas, verificando documentos e acompanhando a elaboração das propostas de financiamento.

Essa atuação é reconhecida também pelos agricultores entrevistados. Quando questionados sobre o acesso ao programa, diversos beneficiários afirmaram que receberam orientação diretamente dos técnicos da EMATERCE, da Secretaria Municipal de Agricultura e das instituições financeiras, indicando que o cumprimento das exigências normativas ocorre acompanhado por um processo contínuo de assistência e orientação dentro dos órgãos, no que diz respeito a essa assistência a campo, a situação já é diferente, uma vez que o quadro de técnicos assistencialistas não suprem a demanda. Essa percepção demonstra que, embora as normas estabeleçam critérios objetivos para acesso ao PRONAF, sua efetivação depende da mediação realizada pelos implementadores locais, responsáveis por transformar requisitos legais em procedimentos compreensíveis aos agricultores.

Essa relação entre norma e prática permite compreender que a operacionalização do PRONAF não consiste apenas na aplicação mecânica das diretrizes previstas nos documentos oficiais. Ao contrário, trata-se de um processo de implementação no qual as normas orientam a atuação institucional, mas são permanentemente interpretadas e operacionalizadas pelos atores responsáveis por sua execução. Essa compreensão aproxima-se da perspectiva

apresentada por Secchi (2016), segundo a qual a análise de políticas públicas deve investigar não apenas o conteúdo formal das políticas, mas também a forma como seus instrumentos operam na prática para enfrentar os problemas públicos que motivaram sua criação.

Nesse contexto, verifica-se que a realidade de Assaré apresenta elevado grau de convergência com as diretrizes normativas do PRONAF no que diz respeito às etapas formais de acesso ao programa, especialmente quanto à exigência do CAF, à elaboração do projeto técnico e à análise das propostas pelas instituições financeiras. Entretanto, como será discutido no próximo eixo, as entrevistas também revelaram que a implementação dessas diretrizes encontra limitações relacionadas à realização das visitas de campo, a burocracia documental, ao tempo de análise das propostas e às condições institucionais disponíveis no município, evidenciando que a efetividade da política depende não apenas da existência das normas, mas da capacidade das organizações locais em transformá-las em oportunidades concretas de acesso ao crédito para os agricultores familiares.

4.3 PRONAF: potencialidades, desafios e atendimento às necessidades da agricultura familiar

O presente eixo tem como objetivo analisar as percepções dos atores responsáveis pela implementação do PRONAF e dos agricultores familiares beneficiários acerca da operacionalização do programa no município de Assaré-CE. A análise busca compreender como esses diferentes sujeitos avaliam o funcionamento da política pública, identificando suas potencialidades, limitações e capacidade de atender às necessidades da agricultura familiar local. Para isso, as entrevistas constituem a principal fonte de evidências, sendo interpretadas à luz do referencial teórico sobre implementação e avaliação de políticas públicas.

Conforme discutido anteriormente, a implementação de uma política pública não pode ser avaliada apenas pelo cumprimento das normas que orientam sua execução. É necessário compreender como essa política é percebida pelos atores diretamente envolvidos em sua operacionalização e pelos cidadãos que dela se beneficiam. Nesse sentido, a avaliação da implementação permite identificar não apenas os resultados alcançados, mas também os fatores institucionais, organizacionais e sociais que influenciam seu desempenho. Como destaca Lobato (2004), a avaliação de políticas sociais deve ultrapassar a simples verificação do cumprimento de metas e considerar a capacidade da política em produzir mudanças efetivas nas relações entre Estado e sociedade e nas condições de vida da população.

As entrevistas revelam que existe uma percepção amplamente positiva acerca da importância do PRONAF para a agricultura familiar no município. Tanto os operadores quanto os agricultores reconhecem que o programa representa um dos principais instrumentos de fortalecimento da produção rural, contribuindo para ampliação da capacidade produtiva, melhoria das condições de trabalho e permanência das famílias no campo.

Quando questionados sobre as contribuições do programa, os operadores destacam que o PRONAF possibilita investimentos em infraestrutura produtiva, aquisição de equipamentos, ampliação da produção e melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares. Em suas respostas, relatam que:

É um programa muito bom, um programa que ajuda demais os produtores, ajuda demais mesmo. Acredito que atenda quase todas as necessidades, porque financia desde uma inchada até um implemento ou uma máquina agrícola, dependendo da cadeia produtiva e da necessidade de cada agricultor" (Dado verbal, Operador B, Julho de 2026).

Além disso, outro Operador também ressalta que:

Atende sim as necessidades dos agricultores, existe várias linhas de crédito com juros de 0.5% ao ano com bônus de adimplência de até 40% em cada parcela e isso faz com que o agricultor tenha um bom lucro e aumente sua produção. Temos hoje crédito para o homem, mulher e jovem, que vão desde a melhoria sanitária ao custeio de ração, totalizando até R\$ 74.000,00 por família." (Dado verbal, Operador C, Julho de 2026).

Essas percepções também são compartilhadas pelos agricultores beneficiários. Ao relatarem os resultados obtidos com os financiamentos, os entrevistados mencionam melhorias na estrutura das propriedades, aquisição de animais, compra de equipamentos, implantação de cercas, investimentos em irrigação e ampliação da produção agrícola. Um dos agricultores afirma que: "O financiamento permitiu melhorar a minha atividade produtiva, hoje os Bancos ajudam muito o agricultor em questão de bonificação nos valores, nos bônus, nos prazos pra efetuar o pagamento e quitar, e isso é o pronaf que ajuda a gente" (Dado verbal, Agricultor(a) A, Junho de 2026). Enquanto outro destaca que: "Precisamos dele pra poder trabalhar e temos conhecimento com nossos investimentos pra agricultura, pra poder adquirir recursos de renda pra melhorar nossos negócios na produção rural" (Dado verbal, Agricultor(a) A, Junho de 2026). Ou seja, os recursos contribuíram para aumentar a capacidade de produção e garantir melhores condições de trabalho para as famílias agricultoras.

Esses relatos evidenciam que os efeitos do PRONAF extrapolam a dimensão

financeira do crédito, produzindo impactos diretamente relacionados à organização da produção familiar e à sustentabilidade das atividades rurais. Tal resultado converge com as discussões presentes no início dessa pesquisa, segundo as quais o PRONAF foi concebido como uma política pública destinada não apenas ao financiamento da produção, mas ao fortalecimento da agricultura familiar enquanto segmento estratégico para o desenvolvimento rural brasileiro.

Sob essa perspectiva, Abramovay (1999), argumenta que políticas voltadas à agricultura familiar assumem papel fundamental na promoção do desenvolvimento territorial quando possibilitam aos agricultores ampliar sua capacidade produtiva, fortalecer suas unidades familiares e dinamizar as economias locais. Mais do que disponibilizar recursos financeiros, essas políticas contribuem para consolidar formas de desenvolvimento baseadas na permanência das famílias no campo e na valorização das atividades produtivas locais.

Apesar desse reconhecimento quanto à importância do programa, as entrevistas também revelam que sua operacionalização enfrenta desafios que limitam o pleno atendimento às necessidades dos agricultores familiares. Um dos aspectos mais recorrentes nas respostas refere-se à burocracia documental exigida para acesso ao crédito. Tanto operadores quanto agricultores reconhecem que a quantidade de documentos solicitados e o tempo necessário para análise das propostas constituem obstáculos importantes, sobretudo para aqueles que buscam acessar o programa pela primeira vez.

Os agricultores entrevistados relatam que, embora o processo se torne mais simples para quem já possui experiência com o PRONAF, o primeiro acesso costuma ser marcado por dificuldades relacionadas à documentação e à demora na tramitação das propostas. Um dos beneficiários afirma que: "Pra quem vai entrar a primeira vez é mais difícil, principalmente em razão das exigências documentais" (Dado verbal, Agricultor(a) B, Junho de 2026). Enquanto outro considera que: "Existe muita documentação desnecessária" (Dado verbal, Agricultor(a) E, Junho de 2026), tornando o processo excessivamente burocrático.

Os operadores confirmam essa percepção ao destacarem que parte significativa das dificuldades enfrentadas durante a implementação decorre justamente da necessidade de reunir documentos, atualizar cadastros e atender às exigências estabelecidas pelas instituições financeiras. Além disso, mencionam limitações relacionadas ao reduzido número de profissionais responsáveis pelo atendimento aos agricultores e ao elevado volume de demandas concentradas em determinados períodos do ano.

Esses resultados permitem compreender que parte dos desafios observados não decorre da ausência de normas ou da inexistência de procedimentos definidos, mas das

condições concretas em que essas normas são implementadas. Conforme argumentam Lima e D'Ascenzi (2013), a implementação das políticas públicas é fortemente condicionada pelas capacidades institucionais, pelos recursos disponíveis e pelas relações estabelecidas entre os diferentes atores envolvidos. Assim, políticas formuladas sob as mesmas diretrizes podem produzir resultados distintos quando implementadas em contextos locais diferentes.

A atuação dos implementadores também aparece como elemento central para minimizar essas dificuldades. Os agricultores entrevistados relataram que conseguiram superar dúvidas relacionadas ao processo graças ao acompanhamento realizado pelos técnicos da EMATERCE, pelos servidores da Secretaria Municipal de Agricultura e pelos agentes responsáveis pela elaboração dos projetos técnicos. Esses profissionais orientam quanto à documentação necessária, esclarecem procedimentos e acompanham os agricultores durante todas as etapas do acesso ao crédito.

Essa evidência reforça a contribuição de Lipsky (2019), ao afirmar que os burocratas de nível de rua desempenham papel decisivo na efetividade das políticas públicas, pois são eles que estabelecem a interface cotidiana entre o Estado e os cidadãos. Ao interpretar normas, orientar usuários e adaptar procedimentos às situações concretas, esses agentes tornam possível a materialização das políticas públicas no cotidiano dos beneficiários. No contexto de Assaré, as entrevistas demonstram que a atuação desses profissionais reduz parte das dificuldades enfrentadas pelos agricultores e fortalece a capacidade institucional do município para operacionalizar o PRONAF.

Outro aspecto relevante identificado nas entrevistas refere-se à adequação do programa às necessidades da agricultura familiar local. De maneira geral, tanto operadores quanto agricultores avaliam que o PRONAF atende às demandas dos produtores rurais do município, sobretudo por oferecer linhas de crédito compatíveis com as principais atividades produtivas desenvolvidas na região. Entretanto, alguns entrevistados ressaltam que o programa poderia alcançar resultados ainda mais expressivos caso houvesse maior agilidade na análise das propostas, ampliação da assistência técnica e fortalecimento das ações de orientação aos agricultores.

Essa percepção evidencia que a avaliação da política não se restringe a classificá-la como eficiente ou ineficiente. Conforme argumenta Secchi (2016), a análise de políticas públicas deve produzir conhecimentos capazes de subsidiar o aperfeiçoamento das ações governamentais e contribuir para a melhoria dos instrumentos utilizados no enfrentamento dos problemas públicos. Nessa perspectiva, as sugestões apresentadas pelos entrevistados não representam uma crítica ao programa em si, mas indicam possibilidades concretas de

aprimoramento de sua implementação no contexto municipal.

Em síntese, as percepções dos diferentes atores evidenciam que o PRONAF constitui uma política pública reconhecida por sua relevância para o fortalecimento da agricultura familiar em Assaré, sendo percebido como importante instrumento de apoio à produção, geração de renda e permanência das famílias no meio rural. Ao mesmo tempo, as entrevistas demonstraram que sua efetividade depende diretamente da capacidade institucional dos órgãos responsáveis por sua implementação, da atuação dos profissionais que atendem os agricultores e da superação de entraves relacionados à burocracia documental e ao tempo de tramitação das operações de crédito. Esses resultados reforçam a compreensão de que a implementação das políticas públicas constitui um processo dinâmico, influenciado tanto pelas diretrizes normativas quanto pelas condições concretas em que elas são executadas, aspecto amplamente discutido ao longo desta pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo principal analisar a operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no município de Assaré-CE, buscando compreender como uma política pública formulada em âmbito nacional se concretiza no contexto municipal. Ao longo do estudo, foi possível conhecer não apenas as etapas e os procedimentos necessários para o acesso ao crédito, mas também os atores que participaram desse processo, as dificuldades encontradas e as percepções daqueles que estão diretamente envolvidos na operacionalização do programa.

Os resultados demonstraram que a operacionalização do PRONAF em Assaré ocorre por meio da articulação entre diferentes atores e instituições, especialmente a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE), a Secretaria Municipal de Agricultura, os sindicatos rurais, as instituições financeiras e os profissionais responsáveis pela elaboração dos projetos técnicos. O processo identificado envolve etapas de orientação e divulgação, regularização documental, obtenção do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), elaboração do projeto técnico, vistoria da propriedade, análise da proposta, contratação e liberação do financiamento. Dessa forma, verificou-se que o acesso ao PRONAF não depende exclusivamente da disponibilidade do crédito, mas de uma rede de relações institucionais e procedimentos que precisa funcionar de maneira articulada.

A pesquisa também permitiu observar, a partir dos dados coletados, algumas características do público participante. Foram entrevistados seis agricultores familiares e três operadores envolvidos diretamente na operacionalização do programa. Entre os agricultores entrevistados, quatro eram homens e duas eram mulheres, correspondendo, respectivamente, a 66,7% e 33,3% dos participantes. As idades variaram entre 29 e 48 anos, com média de 38 anos. O tempo de participação no PRONAF variou entre 3 e 20 anos, enquanto o número de acessos ao programa variou entre duas e sete vezes. Esses dados demonstram que, embora o grupo pesquisado seja pequeno, os participantes apresentavam diferentes trajetórias de relação com o programa. Além disso, todos os agricultores entrevistados desenvolviam atividades relacionadas à criação de animais, e a linha PRONAF Custeio foi utilizada pelos participantes para a aquisição de animais, evidenciando a relação entre a modalidade de crédito acessada e as características produtivas dos agricultores estudados.

Outro dado importante para compreender a dimensão do programa no município é a existência de aproximadamente 1.947 famílias cadastradas no Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), entre os anos de 2025 e 2026, segundo informações da sede local da

EMATERCE. Esse número demonstra que a realidade investigada envolve um público significativamente maior do que aquele alcançado pelas entrevistas realizadas nesta pesquisa. Assim, os seis agricultores entrevistados representam uma parcela reduzida desse universo, sendo os dados obtidos importantes principalmente para compreender experiências e percepções sobre a operacionalização do programa, e não para representar estatisticamente todos os beneficiários do município.

A análise das diretrizes normativas também demonstrou uma significativa aproximação entre os procedimentos previstos para o PRONAF e aqueles observados no município. Entretanto, os resultados mostraram que a existência de normas e procedimentos definidos não garante, por si só, que todos os agricultores tenham as mesmas condições de acesso ao programa. Entre a previsão normativa e sua concretização existem fatores institucionais, administrativos, tecnológicos e humanos que interferem na experiência dos beneficiários.

Nesse sentido, a assistência técnica apareceu como um dos principais pontos que precisam ser fortalecidos. A atuação dos profissionais mostrou-se fundamental para orientar os agricultores, auxiliar na elaboração dos projetos e facilitar o acesso ao programa. Entretanto, a pesquisa evidenciou que a capacidade de atendimento ainda é insuficiente diante da demanda existente. Na percepção construída a partir dos dados analisados, ampliar a assistência técnica e torná-la mais efetiva e acessível constitui uma condição importante para que o PRONAF alcance de maneira mais ampla seus objetivos, especialmente porque parte dos agricultores necessita de acompanhamento para lidar com exigências documentais, procedimentos digitais, elaboração de propostas e demais etapas necessárias para obtenção do financiamento.

Também foram identificados outros obstáculos, como a burocracia documental, as dificuldades de inclusão digital, especialmente entre agricultores com menor familiaridade com ferramentas tecnológicas, o tempo necessário para análise e liberação de algumas propostas e as limitações da capacidade operacional das instituições envolvidas. Esses aspectos não anulam a importância do PRONAF no município, mas demonstram que a efetividade de uma política pública depende também das condições existentes para sua implementação no território.

Apesar dos desafios identificados, os agricultores e operadores apresentaram percepção predominantemente positiva em relação ao PRONAF. Os relatos indicaram contribuições relacionadas à aquisição de animais e equipamentos, implantação de cercas, investimentos em irrigação, melhoria da infraestrutura das propriedades e ampliação das

atividades produtivas. Dessa forma, os resultados permitem compreender que o programa possui importância concreta para os agricultores pesquisados, embora ainda existam condições de acesso e operacionalização que podem ser aprimoradas.

Do ponto de vista do Campo de Públicas, a pesquisa contribui ao demonstrar, a partir de uma realidade municipal concreta, que a implementação de uma política pública não se resume ao cumprimento das normas estabelecidas em âmbito federal. A operacionalização do PRONAF em Assaré evidencia a importância da capacidade institucional dos órgãos envolvidos, da articulação entre diferentes atores, da atuação dos agentes responsáveis pela implementação e das condições encontradas pelos cidadãos para acessar a política pública. Nesse sentido, o estudo aproxima a discussão sobre implementação, gestão pública e capacidade institucional da realidade de um pequeno município, evidenciando como fatores locais podem interferir na forma como uma política nacional chega ao seu público-alvo.

A realização desta pesquisa também produziu uma mudança importante na minha própria compreensão sobre o PRONAF. A escolha do tema não ocorreu apenas por seu significado acadêmico, mas também pela minha relação com a agricultura familiar e com o próprio programa. Antes de analisar o PRONAF como objeto de pesquisa, eu o conhecia também a partir da condição de participante e beneficiário. Essa experiência inicial estava relacionada principalmente à utilização do programa e aos seus procedimentos mais próximos da realidade do agricultor.

Ao longo da graduação e, especialmente, durante a realização desta pesquisa, esse olhar foi se transformando. A experiência como beneficiário passou a ser acompanhada por uma perspectiva de pesquisador e de estudante de Administração Pública e Gestão Social. Isso possibilitou perceber que, por trás do acesso ao crédito, existe uma estrutura de implementação composta por instituições, profissionais, normas, procedimentos e relações que muitas vezes não são percebidos pelo beneficiário em sua experiência cotidiana. A pesquisa permitiu, portanto, olhar para o mesmo programa a partir de duas posições diferentes: a de quem vivencia a política pública e a de quem busca compreender como ela é implementada.

Essa mudança de olhar também permitiu compreender que algumas dificuldades inicialmente percebidas apenas como obstáculos individuais fazem parte de questões mais amplas relacionadas à implementação da política pública. A burocracia, a necessidade de orientação, as dificuldades digitais e a insuficiência da assistência técnica, por exemplo, não devem ser compreendidas apenas como dificuldades particulares de cada agricultor, mas também como questões relacionadas às condições institucionais e operacionais existentes para

a execução do programa.

Essa dimensão pessoal não substitui a análise científica realizada neste estudo, mas contribui para explicitar o lugar a partir do qual a pesquisa foi construída. A proximidade com a agricultura familiar e com o PRONAF foi justamente um dos elementos que despertou o interesse em compreender o programa para além da experiência individual, buscando analisar como uma política pública nacional é operacionalizada no território e como diferentes atores participam desse processo.

É importante, entretanto, reconhecer as limitações desta pesquisa. A primeira está relacionada ao número reduzido de participantes, composto por seis agricultores familiares e três operadores. Embora esse grupo tenha possibilitado reunir diferentes experiências e percepções, ele não permite generalizar os resultados para todos os beneficiários do PRONAF em Assaré. Além disso, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, o estudo esteve direcionado à compreensão das experiências, percepções e processos de operacionalização, não tendo como finalidade mensurar estatisticamente os efeitos econômicos do programa ou estabelecer relações causais entre o acesso ao crédito e mudanças na renda e na produção dos agricultores.

Outra limitação está relacionada ao recorte temporal e territorial da pesquisa, que concentrou a análise no município de Assaré-CE e no período de 2023 a 2026. Dessa forma, os resultados refletem condições institucionais e experiências específicas desse contexto e desse período, não sendo possível afirmar que a operacionalização ocorre da mesma maneira em outros municípios ou regiões. Além disso, a pesquisa não realizou um levantamento quantitativo mais amplo sobre valores financiados, quantidade total de contratos, distribuição das modalidades de crédito, tempo médio de tramitação das propostas ou evolução dos resultados produtivos e econômicos dos beneficiários.

Limitações como essas, entretanto, também indicam possibilidades para a continuidade das pesquisas. Estudos futuros poderão ampliar o número de agricultores pesquisados e incorporar abordagens quantitativas capazes de analisar indicadores como número de contratos, valores financiados, modalidades de crédito acessadas, frequência de acesso ao programa, tempo de tramitação das propostas, cobertura da assistência técnica e perfil dos beneficiários. Também poderão ser investigados indicadores relacionados aos resultados do financiamento, como variação da produção, renda, investimentos realizados nas propriedades, geração de trabalho e permanência das famílias nas atividades rurais.

Outra possibilidade consiste na realização de estudos comparativos entre Assaré e outros municípios do Cariri cearense, do Semiárido ou de diferentes regiões do país. A

ampliação territorial permitiria verificar quais aspectos da operacionalização são comuns à política e quais estão relacionados às características institucionais, econômicas e sociais de cada território. Estudos futuros também poderão comparar diferentes modalidades e linhas de crédito do PRONAF, bem como analisar de forma mais específica a relação entre crédito, assistência técnica e resultados produtivos.

A partir dessas possibilidades, alguns indicadores podem contribuir para avaliações futuras da operacionalização do PRONAF: alcance do programa em relação ao número de agricultores familiares cadastrados, quantidade e valor dos financiamentos contratados, tempo entre a solicitação e a liberação do crédito, cobertura e frequência da assistência técnica, principais motivos de atraso ou indeferimento das propostas, nível de satisfação dos beneficiários e resultados produtivos e econômicos após o financiamento. O acompanhamento desses indicadores poderia contribuir para uma compreensão mais ampla da capacidade do programa de transformar seus objetivos e diretrizes em resultados concretos no território.

Por fim, em resposta à questão norteadora desta pesquisa, conclui-se que a operacionalização do PRONAF no município de Assaré-CE ocorre por meio de uma rede articulada de atores e instituições e apresenta significativa aproximação com as diretrizes estabelecidas para o programa. Contudo, sua efetividade está condicionada às capacidades institucionais e operacionais existentes no contexto local. O estudo demonstra, portanto, que fortalecer o PRONAF não significa apenas disponibilizar recursos financeiros, mas também criar condições para que os agricultores consigam acessar esses recursos, compreendê-los e utilizá-los de acordo com suas necessidades.

Nesse sentido, o fortalecimento da assistência técnica, a ampliação das ações de orientação, a melhoria da articulação institucional, a redução de entraves burocráticos e a atenção às dificuldades de inclusão digital constituem aspectos relevantes para o aperfeiçoamento da operacionalização do programa em Assaré. Ao mesmo tempo, a realização de pesquisas quantitativas e comparativas em outros municípios e regiões poderá ampliar a compreensão sobre diferentes formas de implementação do PRONAF e contribuir para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, São Paulo, v. 28, n. 1, 2 e 3, 1998; v. 29, n. 1, 1999.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. **Políticas públicas: conceitos e análise em revisão**. *Revista Agenda Política*, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 12-42, jul./dez. 2015.

BARCAROLLO, Felipe. **Os serviços públicos na evolução do Estado**. *Espaço Jurídico Journal of Law (EJL)*, Chapecó, v. 14, n. 2, p. 597–628, jul./dez. 2013.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Circular SUP/ADIG nº 90/2026-BNDES: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF Custeio: Ano Agrícola 2026/2027. Rio de Janeiro: BNDES, 10 jul. 2026. Disponível em:

https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/!ut/p/z1/fY7BDoIwDIbvPAUXjqagRLkSDhBDosSYjF3IhAFT6IAN4-MLBPXmpd-ftl9ToIZpGgaQCVNYy4dAkT1FxbSQyBogkNJ9dkjCIPJdJw5jZ2snV--cXLxodwpcOC7iz58v_DflaqzrX0Aq7n1PfaC5RM1fGsgNC64ygUoLPebLR5Zdy5ZbdimQYS5Yy1FLZdmNwJqpTTflamDtlMoRi3kwdZCV0D1o-gYCKyxxz/. Acesso em: 20 jul. 2026.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Circular SUP/ADIG nº 91/2026-BNDES: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF Investimento: Ano Agrícola 2026/2027. Rio de Janeiro: BNDES, 10 jul. 2026. Disponível em:

https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/!ut/p/z1/fY7BDoIwDIbvPAUXjqagRLkSDhBDosSYjF3IhAFT6IAN4-MLBPXmpd-ftl9ToIZpGgaQCVNYy4dAkT1FxbSQyBogkNJ9dkjCIPJdJw5jZ2snV--cXLxodwpcOC7iz58v_DflaqzrX0Aq7n1PfaC5RM1fGsgNC64ygUoLPebLR5Zdy5ZbdimQYS5Yy1FLZdmNwJqpTTflamDtlMoRi3kwdZCV0D1o-gYCKyxxz/. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Brasília, Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 02 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Brasília, Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm. Acesso em: 23 jan. 2026.

BRASIL. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Acessar o **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf**. Brasília,

Disponível em:

<https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.223, de 30 de setembro de 2025. **Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Plano Safra da agricultura familiar, e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: [Planalto – Lei nº 15.223/2025](#). Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Base de Legislação da Presidência da República**. Brasília, DF: Presidência da República, [s. d.]. Disponível em: legislacao.presidencia.gov.br. Acesso em: 21 ago. 2026.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 98-113.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Políticas públicas para a agricultura familiar**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/tema-agricultura-familiar/politicas-publicas>. Acesso em: 10 dez. 2025.

GRISA, Cátia; KATO, Karina Yoshie Martins; FLEXOR, Georges Gérard; ZIMMERMANN, Sílvia Aparecida. **Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar**. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 13–38, jan./jun. 2017.

EMBRAPA. Agricultura familiar. Embrapa. Disponível em: <https://www.embrapa.br/tema-agricultura-familiar/sobre-o-tema>. Acesso em: 22 fev. 2026.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE. BRASIL. Assaré (CE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/assare.html>. Acesso em: 02 dez. 2025.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Ed. expandida do 30º aniversário. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LIMA, João Pedro Ferraz; BESSA, Ryan Rodrigues; SALOMÃO, Pedro Emílio Amador. A importância da agricultura familiar para a segurança alimentar. *Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro*, v. 9, 2024. ISSN 2178-6925.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política, Curitiba*, v. 21, n.48, p. 101-110, dez. 2013.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **Avaliação de políticas sociais: notas sobre**

alguns limites e possíveis desafios. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 239-265, 2004.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-34.

MACHADO, Ieda Teresinha Bavaresco; SILVA, Maicon da. O papel da agricultura familiar frente às possibilidades para o desenvolvimento territorial rural. **Revista Observatorio de La Economia Latinoamericana**, Curitiba, v.22, n.7, p. 01-26. 2024. ISSN: 1696-8352

MIRANDA, Dayana Lilian Rosa; GOMES, Bruno Martins Augusto. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: trajetórias e desafios no Vale do Ribeira, Brasil**. Sociedade & Natureza, Uberlândia, v. 28, n. 3, p. 397–408, set./dez. 2016.

MACEDO, André de Camargo; ESQUERDO, Vanilde Ferreira de Souza. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER: análise sobre os diferentes governos brasileiros**. In: 10 Encontro da Rede de Estudos rurais, 'Terra, Fome e Poder: Desafios para o rural contemporâneo. São Carlos - SP, 2023.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro. **Histórico caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. *Revista Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 1–26, 2020. DOI: 10.22295/grifos.v30i51.5656.

SANDES, Lorena Carvalho de Moraes; TENÓRIO, Pedro Pereira. **A Pnater: reflexões sobre os seus princípios e objetivos a partir da percepção de extensionistas rurais do município de Paulo Afonso, Bahia**. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 21, n. 4, p.915-925, out./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20435/inter.v21i4.2157>

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

TRAÇA, Rebeca Ribeiro; GODOY, Cristiane Maria Tonetto; CAMPOS, José Ricardo da Rocha; BERNARTT, Maria de Lourdes. **Um panorama de 2015 a 2020 sobre as políticas públicas de incentivo à sustentabilidade na agricultura familiar no município de Dois Vizinhos-PR**. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 27, n. 2, p. 154-176, maio/ago. 2021. DOI: 10.47208/sd.v27i2.2903.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Tema: Análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no município de Assaré-CE.

1. Objetivos da pesquisa

Objetivo geral: Analisar a operacionalização do PRONAF no município de Assaré-CE.

Objetivo específico 1: Mapear o processo de operacionalização do PRONAF, seus principais atores, etapas e dificuldades.

Objetivo específico 2: Identificar as diretrizes, os fundamentos e as normativas que orientam a operacionalização do PRONAF, por meio de pesquisa documental.

Objetivo específico 3: Avaliar as percepções dos atores responsáveis pela implementação do PRONAF e dos agricultores familiares beneficiários acerca da operacionalização do programa no município.

2. Apresentação da entrevista

Esta entrevista integra uma pesquisa acadêmica que tem como objetivo analisar a operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no município de Assaré-CE, considerando o processo de execução da política, seus principais atores, etapas, dificuldades e as percepções dos sujeitos envolvidos.

As informações obtidas serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos, preservando-se a identidade dos participantes.

ROTEIRO 1 – PERGUNTAS AOS EXECUTORES DA POLÍTICA

BLOCO 1 – Operacionalização (Objetivo específico 1)

1. Como ocorre o processo de operacionalização do PRONAF em Assaré, desde o primeiro atendimento ao agricultor até o acesso ao crédito?
2. Quais instituições participam desse processo e como ocorre a articulação entre elas?

3. Como o município está estruturado para executar as ações relacionadas ao PRONAF?

BLOCO 2 – Gargalos (Objetivo específico 1)

4. Quais são as principais dificuldades encontradas na operacionalização e em quais etapas do processo essas dificuldades costumam ocorrer com maior frequência?

5. Na sua percepção, quais fatores mais influenciam o sucesso do PRONAF no município de Assaré?

BLOCO 3 – Percepção (Objetivo específico 3)

6. O programa atende às necessidades dos agricultores familiares? Por quê?

ROTEIRO 2 – PERGUNTAS AOS AGRICULTORES FAMILIARES

BLOCO 1 – Perfil

1. Há quanto tempo o(a) senhor(a) participa do PRONAF e como o(a) senhor(a) o conheceu?

BLOCO 2 – Acesso/Dificuldades (Objetivos específicos 1 e 3)

2. Quais foram as principais dificuldades encontradas para acessar o PRONAF? Houve alguma etapa que o(a) senhor(a) considerou mais difícil? Qual?

BLOCO 3 – Percepção (Objetivo específico 3)

3. Na sua percepção, o processo de acesso ao PRONAF é simples ou burocrático? Por quê?

4. O que poderia ser melhorado para facilitar o acesso dos agricultores ao programa?

5. O programa atende às necessidades dos agricultores familiares? Por quê?

4. Observações do pesquisador

- Registrar informações relevantes sobre o contexto da entrevista e o perfil do participante.
- Preservar a confidencialidade dos participantes, utilizando as identificações adotadas na pesquisa.

- Registrar observações que contribuam para a compreensão do processo de operacionalização do PRONAF no município.

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE ASSARÉ-CE

ORIENTADORA: Prof. Dr. Eduardo Vivian da Cunha

ORIENTANDO: José Leonardo Mendes Rodrigues

O (a) Senhor (a) está sendo convidado (a) para participar como voluntário da pesquisa “Análise do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar no município de Assaré-CE”.

O objetivo deste estudo é analisar a operacionalização do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) no município de Assaré-CE. O (a) senhor (a) foi selecionado (a) por fazer parte da dinâmica de implementação do programa, seja como operador ou beneficiário. Sua participação é voluntária, isto é, a qualquer momento o (a) senhor (a) pode desistir de participar e retirar seu consentimento. A sua recusa não trará nenhum prejuízo na sua relação com o pesquisador ou com a instituição que forneceu os dados.

A coleta de dados será composta por entrevistas mediadas por questionários, são questões específicas para quem é Operador e para quem é Agricultor. Essas questões abordarão assuntos relacionados a dinâmica de implementação do PRONAF, percepções pessoais, relatos e experiências. O tempo utilizado para coleta dos dados será de aproximadamente quarenta minutos e ocorrerá entre os dias 15 de Junho e 20 de Julho de 2026.

Suas respostas serão tratadas de forma anônima e confidencial, ou seja, em nenhum momento será divulgado seu nome em qualquer fase do estudo. Quando for necessário exemplificar determinada situação, sua privacidade será assegurada. Os dados coletados poderão ter seus resultados divulgados em eventos, revistas e/ou trabalhos científicos.

As respostas a estes questionários não oferecem risco imediato ao (a) senhor (a), porém considera-se a possibilidade de um risco subjetivo, pois algumas perguntas podem remeter à algum desconforto, evocar sentimentos ou lembranças desagradáveis ou levar à um leve cansaço após responder os questionários. Caso algumas dessas possibilidades ocorram, o senhor (a) poderá optar pela suspensão imediata da entrevista.

O senhor (a) não terá nenhum custo ou compensação financeira ao participar do estudo. Você terá direito a indenização por qualquer tipo de dano resultante da sua participação na pesquisa.

Também o (a) senhor (a) não terá nenhum benefício direto. Entretanto, este trabalho poderá contribuir de forma indireta na ampliação do conhecimento sobre a sua participação na dinâmica de implementação do PRONAF.

O (a) senhor (a) receberá uma via deste termo, rubricada em todas as páginas por você e pelo pesquisador, onde consta o telefone e o endereço do pesquisador principal com quem você poderá tirar suas dúvidas sobre a pesquisa e sua participação agora ou a qualquer momento.

O pesquisador garante e se compromete com o sigilo e a confidencialidade de todas as informações fornecidas por você para este estudo. Da mesma forma, o tratamento de dados coletados seguirá as determinações da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – 13.709/18).

Para contatar o pesquisador da pesquisa, você poderá encaminhar um email, ligar ou mandar mensagens no WhatsApp a qualquer momento:

Leonardo Mendes, celular: (88)99274-4983 e e-mail: leonardo.rodriques@aluno.ufca.edu.br ,
do Pesquisador Responsável: mendes.leo2002@gmail.com

Dados para contato (24 horas por dia e sete dias por semana):

Pesquisador Responsável: José Leonardo Mendes Rodrigues
Endereço: Rua Coronel Pedro Onofre, 03, Centro, Assaré-CE.
Contato telefônico: (88)99274-4983
E-mail: leonardo.rodriques@aluno.ufca.edu.br

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Local e data:

Nome do Pesquisador

Nome do Participante

ANEXOS

ANEXO A - DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que este Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia/Tese/Dissertação), escrito sob minha orientação, está em versão final, de acordo com as solicitações realizadas pela banca examinadora.

Informo também que procedi à revisão final do texto, constatando que atende às especificações das normas da ABNT para apresentação de trabalhos acadêmicos da UFCA, no que diz respeito ao conteúdo e à formatação.

Documento assinado digitalmente
 **EDUARDO VIVIAN DA CUNHA**
Data: 08/10/2026 09:33:35-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Data e local da assinatura eletrônica