

## Políticas Públicas e Agricultura Familiar: Um Estudo de Caso no Território Rural São Mateus em Minas Gerais

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.46.143-162>

Recebido: 19/9/2016

Aceito: 11/6/2018

Álvaro Antônio Xavier de Andrade<sup>1</sup>, Pedro Santiago Pereira Zanelatto Carneiro<sup>2</sup>,  
Welder Nunes de Souza<sup>3</sup>, Dênis Antônio da Cunha<sup>4</sup>, Bianca de Jesus Souza<sup>5</sup>,  
Aureo Eduardo Magalhães Ribeiro<sup>6</sup>, Reinaldo Duque Brasil Landulfo Teixeira<sup>7</sup>

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar os resultados das pesquisas realizadas pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet) acerca da instituição e operacionalização de políticas públicas universais voltadas para a agricultura familiar no Território Rural São Mateus, Minas Gerais. Além disso, pretende-se, de maneira sucinta, descrever sobre a abordagem territorial de desenvolvimento que originou o Programa Territórios Rurais e as dificuldades existentes nas operacionalizações das políticas públicas universais em contextos locais, tendo como exemplo prático as políticas pesquisadas no referido Território. Como metodologia, utilizou-se a abordagem qualitativa por meio de pesquisas bibliográficas e entrevistas semiestruturadas como técnica de coleta de dados em campo. Constatou-se que as políticas públicas pesquisadas encontraram diversos entraves para sua execução e pouco contribuíram para a inclusão produtiva e o desenvolvimento territorial no período avaliado, principalmente devido à *falta de participação* e ao diálogo ineficaz entre agricultores, as entidades que os representam e os governos municipais.

**Palavras-chave:** Descentralização. Participação social. Inação governamental.

### PUBLIC POLICIES AND FAMILY FARMING: A CASE STUDY IN SÃO MATEUS RURAL TERRITORY IN MINAS GERAIS STATE

### ABSTRACT

This paper aimed to present the results of research carried out by Nucleus of Extension in Territorial Development (Nedet) about implementation and operationalization of universal public policies involving family farming in São Mateus Rural Territory, Minas Gerais State. In addition, it is intended to briefly describe about territorial approach of development that originated the Rural Territories Program and the difficulties in the operationalization of universal public policies in local contexts, taking as a practical example the policies studied in that Territory. As methodology, it was used a qualitative approach through bibliographic search, and semi-structured interviews as technique of data collection in the field. Public policies found several impediments for its implementation and showed minor contribution to the productive inclusion and territorial development in the evaluated period, mainly due to the absence of participation and to the inefficient dialogue among family farmers, entities that represent them, and the municipal governments.

**Keywords:** Decentralization. Social participation. Government inaction.

<sup>1</sup> Doutorando em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), MG. [aaxandrade2@hotmail.com](mailto:aaxandrade2@hotmail.com)

<sup>2</sup> Graduado em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), campus Governador Valadares. Bolsista Profissional do CNPq pelo Núcleo de Agroecologia de Governador Valadares, MG. [pedroanelato@gmail.com](mailto:pedroanelato@gmail.com)

<sup>3</sup> Estudante de Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), campus Governador Valadares, MG. [weldernds@gmail.com](mailto:weldernds@gmail.com)

<sup>4</sup> Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor dos Programas de Pós-Graduação em Economia Aplicada e Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV). [denisufv@gmail.com](mailto:denisufv@gmail.com)

<sup>5</sup> Mestre em Agroecologia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Coordenadora Executiva do Centro Agroecológico Tamanduá (CAT), Governador Valadares, MG. [bi.agro.ufv@gmail.com.br](mailto:bi.agro.ufv@gmail.com.br)

<sup>6</sup> Doutor em História pela Universidade de Campinas (Unicamp). Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). [eduardomr@pq.cnpq.br](mailto:eduardomr@pq.cnpq.br)

<sup>7</sup> Doutor em Botânica pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Coordenador do Núcleo de Agroecologia da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), campus Governador Valadares e do Nedet São Mateus. [reinaldo.duque@ufjf.edu.br](mailto:reinaldo.duque@ufjf.edu.br)

O crescimento econômico brasileiro, durante a maior parte do século 20, foi destaque no cenário global. O Produto Interno Bruto (PIB) nacional registrou crescimento semelhante aos índices de países desenvolvidos, contudo analisando esse crescimento com maior profundidade, constata-se grande desigualdade, evidenciando que a distribuição das riquezas geradas e a consequente melhoria nas condições de vida da população não ocorreram de forma simétrica (JESUS, 2013). Assim, pode-se afirmar que o crescimento econômico brasileiro do século 20 pouco reduziu a disparidade social existente no país.

Nesse contexto, a sociedade civil brasileira, principalmente a partir do período de redemocratização dos anos 80, aumentou as críticas e cobranças para com as administrações públicas, em especial à federal, com o objetivo de garantir que a maioria da população, até então excluída dos benefícios trazidos pelo crescimento econômico, pudesse ter melhorias significativas em suas condições de vida. Dessa forma, para atender às reivindicações da sociedade, o poder público faz uso da elaboração e execução das políticas públicas (VAZ, 2006), tanto em âmbito urbano quanto rural.

Assim, o setor agrícola familiar<sup>8</sup>, majoritariamente excluído dos benefícios trazidos pelo crescimento econômico, passou a contar com uma série de serviços e políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento, entretanto a complexidade existente no heterogêneo mundo rural brasileiro, muitas vezes, faz com que os resultados dessas políticas sejam bastante diversificados. Dessa forma, não se pode esperar que o êxito de uma política pública esteja ligado apenas à qualidade da redação de seu documento. É preciso considerar também as características locais em que essas políticas estão sendo trabalhadas (ANDRADE; SILVA; ANDRADE, 2015), inclusive devido à descentralização das gestões feitas pelo governo federal, que busca parcerias com os governos estaduais, municipais e com a sociedade civil para colocá-las em prática.

Então, visando a melhorar a eficiência das políticas públicas, faz-se necessário avaliar os resultados obtidos nas diversas regiões brasileiras. Diante disso, as avaliações passam a ser uma das fases fundamentais do ciclo das políticas públicas, pois ao avaliar os resultados, pode-se averiguar se estes estão dentro do esperado e se determinada política está contribuindo para reduzir o problema que a criou (SECCHI, 2010).

Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo apresentar os resultados das pesquisas de campo sobre as seguintes políticas públicas e/ou programas e serviços para agricultura familiar: serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater); Programa Território Rural; Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais (*Proinf*); Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).<sup>9</sup> Além disso, o artigo também irá apresentar uma sucinta explanação sobre a abordagem territorial de desenvolvimento que originou o Programa Territórios Rurais e as dificuldades existentes nas operacionalizações das políticas públicas universais em contextos locais. Entende-se por políticas públicas universais aquelas que possuem documento único para todo o país e sua instituição e operacionalização devem ocorrer de forma padro-

<sup>8</sup> Segundo a Lei 11.326 de 2006.

<sup>9</sup> Especificamente para as seguintes linhas de crédito: Pronaf B, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem Rural.

nizada. As pesquisas de campo foram realizadas em 2014 pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet) do Território Rural São Mateus (TRSM) em Minas Gerais – MG.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MINISTÉRIO... 2014),<sup>10</sup> os Nedet possuem a função de realizar, em seus respectivos territórios de atuação, ações de extensão e pesquisa que busquem assessorar, acompanhar e monitorar a execução das políticas públicas que visam ao desenvolvimento rural e à inclusão produtiva da agricultura familiar. Para isso, esses Núcleos são compostos por professores e pesquisadores de instituições públicas de Ensino Superior e suas atuações devem ser integradas com as ações das Organizações Não Governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil, movimentos sociais e órgãos públicos federais, estaduais e municipais que atuem no Programa Territórios da Cidadania, ou Territórios Rurais. As instituições de ensino envolvidas com as atividades do Nedet São Mateus são a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), *campus* Governador Valadares.

No intuito de atingir seus objetivos, além dessa introdução e das considerações finais, o artigo encontra-se estruturado em outras cinco seções. Na segunda serão descritos os procedimentos metodológicos que orientaram as pesquisas no TRSM. Na terceira seção apresentar-se-á características socioeconômicas e geográficas marcantes do território. A quarta, ainda que resumidamente, irá descrever sobre a complexidade na instituição e operacionalização das políticas públicas universais. A quinta será dividida em duas breves subseções: a primeira relatará a perspectiva da abordagem territorial que originou o Programa Territórios Rurais e as principais dificuldades em operacionalizá-lo; a segunda apresentará a situação encontrada pelo Nedet São Mateus ao iniciar suas atividades. A sexta seção irá descrever e analisar os resultados diante da perspectiva teórica abordada nas seções anteriores.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo foi baseado em pesquisas de campo e bibliográficas. Uma vez que o objetivo principal das pesquisas de campo era avaliar a instalação e a operacionalização das políticas públicas para posterior ação junto aos atores que participavam do Programa Território Rural, serão apresentados os resultados encontrados por meio das pesquisas entre junho e dezembro de 2014.

Utilizou-se a metodologia qualitativa por intermédio de entrevistas semiestruturadas não dirigidas como técnica de coleta de dados. Segundo Flick (2009), o uso da metodologia qualitativa possibilita identificar e explicar determinados fenômenos e interações sociais, tais como as experiências, os cotidianos e os conhecimentos dos indivíduos entrevistados sobre determinados assuntos. Para Marconi e Lakatos (2007), as entrevistas semiestruturadas não dirigidas possibilitam que o entrevistado manifeste livremente suas opiniões enquanto o entrevistador busca, dentro dessa liberdade, orientar os rumos da conversa de acordo com os objetivos do trabalho.

<sup>10</sup>É relevante citar o importante papel que o Ministério do Desenvolvimento Agrário representa para a agricultura familiar brasileira e que sua extinção pelo atual governo causa preocupação para os envolvidos na busca pela diminuição das disparidades socioeconômicas existentes no meio rural do país.

A atuação dos Nedet integrava a “Gestão Territorial do Plano Safra: estratégia de efetivação de políticas públicas de desenvolvimento rural”, referente a 2014/2015. Dessa forma, a decisão sobre quais políticas públicas pesquisar ficou a cargo do MDA. Coube à UFMG, coordenadora geral do projeto no Leste e Nordeste de Minas Gerais, organizar a equipe com parte dos coordenadores e assessores dos oito Territórios sob sua responsabilidade<sup>11</sup> e adequar os roteiros de entrevistas elaborados pelo MDA aos respectivos contextos territoriais.

É importante ressaltar que para os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), a orientação do MDA era pesquisar os serviços oriundos das “Chamadas Públicas”. Entendendo, no entanto, a Ater como instrumento essencial para que os agricultores familiares e demais beneficiários conheçam e busquem o acesso às políticas públicas e programas, o Nedet São Mateus optou por pesquisar e obter o maior número de informações sobre a Ater praticada no Território e não apenas para as “Chamadas Públicas”.

Para os programas com foco nos “mercados institucionais”, PAA e Pnae, vale ressaltar que a recomendação do MDA foi seguir o questionário original. No caso do TRSM, entretanto, isto foi possível apenas para o PAA, uma vez que o questionário enviado pelo Ministério era voltado para organizações formais da agricultura familiar (associações e/ou cooperativas) e o Pnae, na grande maioria dos municípios pesquisados que estavam comprando alimentos da agricultura familiar, era acessado apenas por agricultores individuais. Sendo assim, o Nedet desenvolveu roteiro próprio para obter informações desses agricultores.

Visando a melhor compreender o contexto de instituição das políticas públicas no TRSM, foram ouvidos 51 atores nos 11 municípios que integram o Território e em Governador Valadares, cidade sede da Unidade Regional da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG) e da ONG Centro de Informação e Assessoria Técnica (Ciaat) que também atuava no território. A amostragem visou a contemplar todas as instituições envolvidas com as políticas públicas e todos os municípios do Território, desta forma foram ouvidos: 19 agricultores familiares; 2 representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário; 5 representantes dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais; 1 representante da ONG; 6 servidores da Emater; 6 secretários municipais de Agricultura; 5 secretários municipais de Educação; 4 responsáveis pelo setor de convênios das prefeituras e 1 funcionário de cada uma das 3 agências bancárias do Território diagnosticadas como principais parceiras para o fomento financeiro da agricultura familiar.

## **CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS E SOCIOECONÔMICAS DO TERRITÓRIO RURAL SÃO MATEUS**

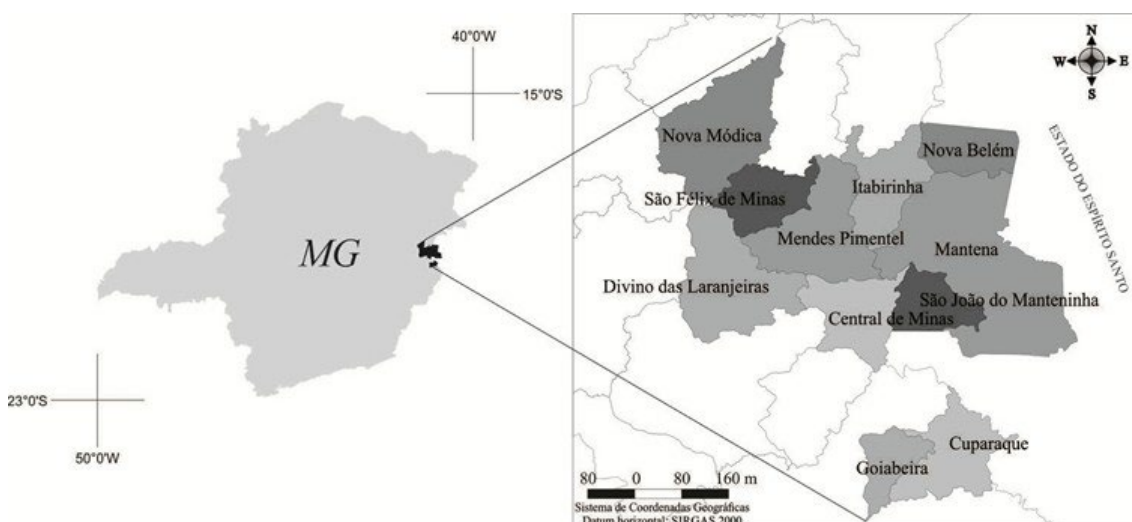
O Território Rural São Mateus (TRSM) está localizado na região Leste de Minas Gerais, sendo composto por 11 municípios: Central de Minas, Cuparaque, Divino das Laranjeiras, Goiabeira, Itabirinha, Mantena, Mendes Pimentel, Nova Belém, Nova Módica, São Félix de Minas e São João do Manteninha. De modo geral, o TRSM abrange

<sup>11</sup>Os Nedet do Leste e Nordeste de Minas Gerais contemplaram os seguintes Territórios: Alto Jequitinhonha, Alto Suaçuí Grande, Baixo Jequitinhonha, Médio Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus, Serra do Brigadeiro e Médio Rio Doce.

os municípios mineiros banhados pelo Rio Cricaré (braço sul do Rio São Mateus), cujas nascentes estão localizadas em São Félix de Minas e Nova Mógica, além de 3 municípios pertencentes à bacia do Rio Doce: Divino das Laranjeiras, Cuparaque e Goiabeira. Inclusive os dois últimos, apesar de próximos, não são limítrofes ao restante do Território (Figura 1) e pretendem deixar o TRSM para, junto com outros municípios, integrar o recém-criado Território Rural Krenak.

A paisagem do TRSM é caracterizada pelo relevo montanhoso com a presença marcante de *inselbergs* graníticos no Maciço Montanhoso de Mantena e nos Planaltos Dissecados das cabeceiras do Rio Cricaré. O clima predominante na região é classificado como Aw de Köppen, tropical chuvoso (verão quente e inverno seco), caracterizado pela existência de uma estação seca, acentuada no inverno, tendo pelo menos um mês com precipitação superior a 60 mm e temperatura média do mês mais frio superior a 18°C (ÁLVARES *et al.*, 2013, INMET, 2016).

Figura 1 – Território São Mateus em relação a Minas Gerais e municípios que o integram



Fonte. Elaborada pelos autores.

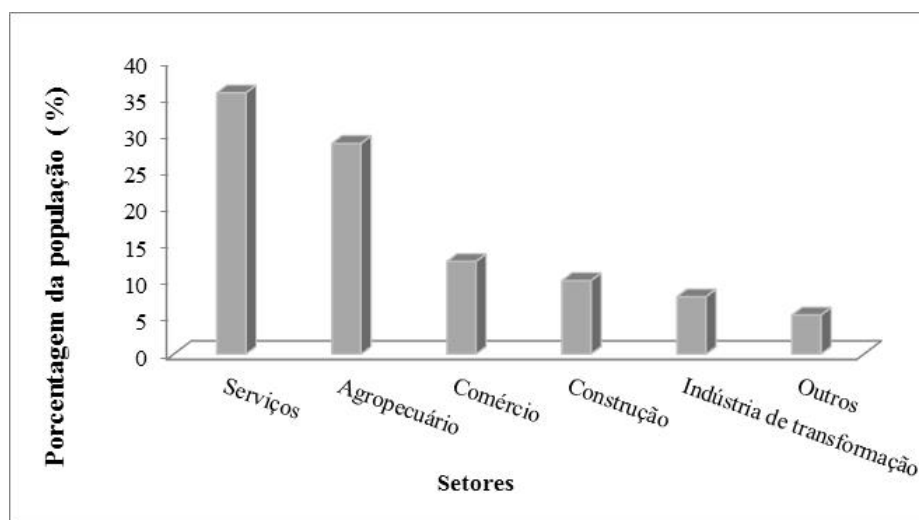
A vegetação nativa da região é classificada originalmente como Floresta Estacional Semidecidual, no bioma Mata Atlântica (VELOSO; RANGEL-FILHO; LIMA, 1991; RIZZINI, 1997), entretanto em menos de um século de ocupação a região, antes coberta por densas florestas, vivenciou um dos mais dramáticos processos de degradação ambiental da História brasileira, caracterizado pela violência, concentração fundiária e perda de biodiversidade “a ferro e fogo”. A colonização dos “Sertões do Leste” foi marcada pelo massacre dos povos indígenas que viviam entre os Rios Watu (Doce) e Cricaré (São Mateus) e pela exploração predatória dos recursos naturais, cujas consequências refletem-se na paisagem atual, em que predominam pastagens degradadas, com solo exposto, nascentes e cursos d’água desprotegidos (ESPÍNDOLA, 2005).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud, 2013), a população do TRSM em 2010 era de 79.668 habitantes. Desse total, 21.885 (27,4%) residiam na zona rural e 11.812 (20,9%) não sabiam ler e escrever, índice superior ao dobro da média nacional. A porcentagem da população ligada ao tema da pobreza também era maior do que a média brasileira, aproximadamente 7,5% da população

foi diagnosticada como extremamente pobre<sup>12</sup> (5.990 habitantes); 22,3% como pobre<sup>13</sup> (17.756 habitantes); 48,6% como vulnerável à pobreza<sup>14</sup> (38.693 habitantes) e apenas 21,6% não possuía ligação com esse tema (17.229 habitantes) (Pnud, 2013).

Ainda segundo o Pnud (2013), a população maior de 18 anos somava 56.690 habitantes, dos quais 52.410 (92,5%) estavam trabalhando. A ocupação dos maiores de 18 anos, por setor, é apresentada na Figura 2. Constata-se que o setor agropecuário é o segundo em ordem de importância na ocupação dessa categoria da população. Os únicos municípios que possuíam a maior porcentagem dos maiores de 18 anos ocupados no setor agropecuário foram Mendes Pimentel, Nova Belém e São Félix de Minas. Nos demais municípios o setor de serviços era o que mais empregava essa categoria.

Figura 2 – A ocupação dos maiores de 18 anos por setor



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do Pnud (2013).

Quanto à instrução formal da população maior de 18 anos que estava empregada, os dados do Pnud (2013) demonstraram que 25.642 desses habitantes (48,9%) possuíam o Ensino Fundamental completo; 15.122 (26,8%) o Ensino Médio completo e apenas 3.923 (6,9%) haviam concluído o Ensino Superior. Segundo Xavier, Marques e Camargo (2012), além de ser considerada importante ferramenta de indicação do desenvolvimento, a educação também potencializa o acesso, a instituição e a operacionalização das políticas públicas.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006), no TRSM havia 5.016 estabelecimentos agrícolas. Desse total, 3.579 pertenciam à agricultura familiar (71,3%), ocupando cerca de 86.466 hectares (ha), ou 38,9% das terras do setor agrícola territorial. Os estabelecimentos não familiares somavam 1.437 (28,7%) e ocupavam 135.781 ha (61,81%). Percebe-se, pois, que apesar de esse cenário indicar concentração das terras, tal concentração é menos acentuada que a do Brasil, posto que a

<sup>12</sup>Indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais em agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes (Pnud, 2013).

<sup>13</sup>Indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais em agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes (Pnud, 2013).

<sup>14</sup>Idem, porém com renda per capita de R\$ 255,00.

agricultura familiar possuía 84,4% do número total de estabelecimentos e ocupava apenas 24,3% das terras. Quanto ao tamanho dos estabelecimentos agrícolas familiares, o Território pesquisado possuía estabelecimentos com média de 24,16 ha; pouco maior do que a média nacional, que é de 18,4 ha (IBGE, 2006).

No que tange à produção dos estabelecimentos agrícolas (familiar e não familiar) no TRSM, os dados do IBGE (2014) indicam que o grande destaque é a bovinocultura de leite. Constata-se que o leite foi responsável por um Valor de Produção (VP) de R\$ 76.940,00, aproximadamente 55,3% do total do VP agrícola do Território pesquisado, sendo seguido pela cultura do café, responsável por 23,71%. É relevante citar, entretanto, que o destaque do café entre todas as lavouras existentes (permanentes e temporárias) ocorre, principalmente, devido a Mantena e Nova Belém, que juntas são responsáveis por aproximadamente 83% do VP dessa cultura em todo o Território. Esses dois municípios e São Félix de Minas, em que a mandioca é a principal cultura na constituição do VP das lavouras, são os únicos do TRSM em que a produção do leite não é responsável por, no mínimo, 65% do VP agrícola municipal. Excluindo-se o VP do café em Mantena e Nova Belém, a importância do leite aumenta ainda mais, chegando a 68,91% do VP agrícola de todo o TRSM.

É relevante destacar, contudo, que, mesmo as lavouras não sendo as principais responsáveis pelo valor de produção do TRSM, os cultivos de frutas e hortaliças continuam presentes na agricultura familiar do território, conforme constatado nas pesquisas sobre as políticas públicas, em visitas a estabelecimentos agrícolas e em um levantamento da agrobiodiversidade desses estabelecimentos que vinha sendo realizado pelo Nedet. Diagnosticou-se que parte da produção, voltada essencialmente para o autoconsumo, se perde nos quintais dos agricultores, deixando de ser aproveitada para a comercialização.

## A COMPLEXIDADE NA OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSAIS

Para que um estudo seja capaz de gerar elementos que potencializem a compreensão e a avaliação das políticas públicas é necessário haver prévia definição e compreensão da concepção de Estado e governo. Nesse sentido, o Estado pode ser entendido como a “totalidade da sociedade política, ou seja, o conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre um determinado território” (DIAS; MATOS, 2012, p. 11). Os governos, segundo a perspectiva de Höfling (2001), são percebidos como a soma de programas, políticas públicas, ações, etc., propostos para a sociedade como um todo por apenas parte dessa sociedade: governantes, formuladores de políticas públicas, organizações civis, entre outros.

Por sua vez, mesmo existindo várias definições sobre políticas públicas, aqui elas são entendidas sob a perspectiva de Farah (2004, p. 47) “como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses”, ressaltando que a ação do governo é iniciada quando um problema é considerado público. Nesse contexto, é relevante citar que existe grande complexidade em definir um problema como público e em formular as políticas para resolver esse problema (FARIA, 2003), pois a formulação de políticas públicas envolve uma série de conflitos entre os grupos de interesse que buscam resolver seus problemas e acessar os recursos

disponibilizados pelos governos. Assim, para Souza (2006, p. 26), “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

No entendimento de Höfling (2001), o sistema de acumulação capitalista predominante no mundo atual engendra em seu desenvolvimento problemas estruturais relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho e à socialização desta força por meio do trabalho assalariado. Dessa forma, as políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto de esforços dos governos, que tanto podem agir de forma direta ou por meio de delegação, que influenciam na vida das pessoas, configurando-se como importantes instrumentos amenizadores do desequilíbrio social inerente à sociedade moderna (PETERS, 1986 *apud* SOUZA, 2006). Nesse sentido, ao pensar as políticas públicas não se pode dissociar as questões econômicas das questões sociais, pois esse desequilíbrio não é natural, mas sim resultado dos fundamentos econômicos e políticos da sociedade capitalista contemporânea (NETTO, 2001).

Sendo assim, uma vez que este estudo trata de políticas públicas para a agricultura familiar, considera-se importante ressaltar o papel exercido no decorrer da História do Brasil pelos grupos de interesse que representam os grandes proprietários de terras. A desigualdade gerada pela concentração das terras nas mãos dos latifundiários é uma característica que permeia o cotidiano das decisões governamentais até os dias de hoje (CARVALHO, 2007). Ignorar o legado das históricas relações patrimonialistas e clientelistas ocorridas entre governos e latifundiários pode prejudicar o entendimento da relevância de políticas públicas para a agricultura familiar, bem como ocultar a necessidade de maior aporte de recursos por parte dos governos para que essas políticas alcancem bons resultados. Nesse contexto, segundo Lobato (2006, p. 302), as avaliações das políticas públicas precisam levar em consideração a “representação de interesses” dos mais diversos grupos envolvidos no “processo político que determina a política pública”.

Diante disso, entende-se que a efetividade de uma política pública está diretamente relacionada com a maneira como os governos conduzem o que Souza (2006, p. 29) define como “ciclo de políticas públicas”. Nessa visão, a política pública é entendida como “um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”. Ainda segundo essa autora, o ciclo das políticas públicas é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, execução e avaliação. É importante ressaltar, conforme Wu *et al.* (2014), que esses estágios não ocorrem como atividades em progressão linear de uma para outra e que bons resultados ao longo de todo esse processo são dados pela capacidade e forma com a qual os governos atuam no âmbito deste ciclo. Percebe-se, pois, que as políticas públicas devem ser elaboradas, instituídas, operacionalizadas e avaliadas pelos governos, ou por intermédio destes, de forma participativa, uma vez que se entende que os governos devem agir de forma racional e precisa para atender às necessidades da sociedade (DIAS; MATOS, 2012).



## A ABORDAGEM TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO E O PROGRAMA TERRITÓRIOS RURAIS

As políticas públicas para o meio rural consideravam-no apenas como um espaço de produção de alimentos e tinham como referência, principalmente, o modelo de produção agrícola que surgiu no pós-Segunda Guerra Mundial (PIRES, 2007), conhecido como modelo agroindustrial, pautado no monocultivo e no uso intensivo de máquinas e insumos químicos (agrotóxicos e fertilizantes). A partir do momento que o meio rural passa a ser percebido de forma mais ampla, deixando de ser visto apenas como área de produção agrícola, evidencia-se a diversidade existente no campo. Dessa forma, além de ser responsável pela produção de alimentos, e de ter se transformado em grande consumidor de produtos industrializados devido ao modelo produtivista do pós-guerra, o campo é entendido como um espaço de diversas e complexas interações sociais e produtivas.

Nessa perspectiva, no continente europeu, surge durante os anos 90 o Programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader). Considerado um marco referencial na mudança da concepção do meio rural para as políticas públicas, o Programa apreciava as diversas peculiaridades regionais e a complexidade existente no campo, passando a adotar a perspectiva territorial para alcançar o desenvolvimento rural (HESPANHOL, 2010).

A partir das experiências do Programa Leader as instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, no intuito de promover o desenvolvimento, iniciaram programas de financiamentos para países periféricos, como o Brasil. Como pré-requisito, os projetos deveriam adequar seus programas de desenvolvimento rural às estratégias que estimulasse as organizações coletivas, a conservação dos recursos naturais e a redução da pobreza a uma abordagem territorial. Numa perspectiva unívoca de desenvolvimento, porém, as diversidades existentes nos países periféricos acabaram por ser desconsideradas pelas instituições que atuam em prol do desenvolvimento (HESPANHOL, 2010).

Nesse contexto, surgiram na América Latina as políticas de desenvolvimento territorial, cuja estratégia buscava o fortalecimento, a autonomia e o desenvolvimento dos territórios, mobilizando atores locais e permitindo a inserção de arranjos produtivos que pudessem gerar ações coletivas direcionadas à redução das desigualdades e à busca do desenvolvimento rural (ORTEGA; JESUS, 2014).

Com base nessa estratégia, o MDA instituiu em 2003 a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), que introduziu o Programa Territórios Rurais, cujo objetivo principal é a diminuição, em âmbito regional, das disparidades socioeconômicas existentes nos territórios. Nesse sentido, a abordagem territorial parte do princípio de que as articulações locais entre sociedade civil e poder público podem, de forma endógena, se organizar e utilizar a descentralização das políticas públicas para promover o desenvolvimento local (JESUS, 2013). O papel do Estado como facilitador e apoiador dos projetos territoriais, entretanto, é considerado essencial para o sucesso dessa empreitada (ORTEGA; JESUS, 2014).

Durante o processo de mapeamento e identificação dos territórios rurais, o governo percebeu que alguns territórios eram economicamente mais fragilizados, apresentando baixo acesso aos serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda, carência de políticas integradas e ações mais articuladas. Para atender esses territórios, surge o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que também se apoia na abordagem territorial e atua sob a mesma Portaria<sup>15</sup> dos Territórios Rurais. O PTC objetiva a inclusão produtiva das populações pobres, por meio da participação social e, principalmente, da ação de políticas públicas integradas, envolvendo um número maior de Ministérios nas políticas de desenvolvimento rural, o que complexifica ainda mais a articulação e o processo de gestão social (DELGADO; LEITE, 2011). As principais dificuldades em alcançar bons resultados nesses programas estão frequentemente relacionadas à falta de diálogo e articulação entre os atores sociais e as instituições governamentais dos territórios, a burocracia para acesso aos mais diversos recursos, aos impasses jurídicos e relações clientelistas e/ou patrimonialista dos governos municipais com determinados segmentos e instituições (HESPANHOL, 2010; LEAL, 2011).

Em 2013, visando a melhorar os resultados até então apresentados pelos programas territoriais, o MDA firmou parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para instituir o Projeto Nedet, contando com as Instituições de Ensino Superior no trabalho de assessoria aos territórios (MINISTÉRIO..., 2014). O Projeto Células,<sup>16</sup> de acompanhamento e avaliação de atividades territoriais, serviu de base para a criação dos Nedet, que passou a contar com os assessores de inclusão produtiva e gestão social, além de envolver professores e estudantes universitários em pesquisas e ações de extensão e desenvolvimento (SANTOS, 2014).

### O Início das Atividades do Nedet no Território Rural São Mateus

Ao iniciar as atividades o Nedet São Mateus encontrou o Programa Território Rural desarticulado, o que indicou a ausência daquilo que Pitteri, Saes e Bresciani (2015) chamam de “Competências Territoriais”, que pode ser entendido como as expertises já existentes e/ou criadas pelos atores envolvidos na instituição e operacionalização da política territorial. Apesar de ter havido reunião dos Núcleos Técnico e Diretivo em 2013, a última plenária territorial,<sup>17</sup> conforme constatado em reuniões realizadas pela equipe do Nedet em todos os municípios que integram o território, havia ocorrido quatro anos antes. Dessa forma, para realizar o levantamento inicial, o Nedet buscou as instituições que, geralmente, se destacam na participação e acompanhamento do referido programa. Inicialmente foram ouvidos os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR), as Secretarias Municipais de Agricultura e a Emater (gerência regional e escritórios locais).

<sup>15</sup>A Portaria n. 5, de 18 de julho de 2005, emitida pela SDT, reconhece a seleção, alteração e administração de Territórios Rurais e, em 2008, passou a garantir suporte legal para os Territórios da Cidadania.

<sup>16</sup>Criado em 2010, o Projeto Células de Acompanhamento e Informação visa a articular Universidades, Territórios Rurais e a SDT, para estimular o desenvolvimento de processos de coleta, registro, acompanhamento, monitoramento, avaliação e análise de dados sobre os Territórios considerados estagnados (BRASIL, 2009b).

<sup>17</sup>Plenária Territorial são as reuniões em que os representantes municipais, e a sociedade como um todo, discutem quais rumos e atividades devem ser realizadas para que os Territórios e seus municípios alcancem o desenvolvimento.

As reuniões iniciais possibilitaram ao Nedet diagnosticar que teriam sido dois os principais motivos da desarticulação encontrada no TRSM. O primeiro está diretamente ligado ao insucesso na tentativa de instalar uma Escola Família Agrícola (EFA). Foi relatado que as cobranças do MDA teriam atrasado o projeto e, quando o recurso financeiro foi liberado, a prefeitura proponente desistiu alegando que o recurso seria insuficiente. O segundo motivo está ligado à inobservância dos governos municipais em acatar as decisões participativas tomadas no âmbito do programa Territórios Rurais, apoiar e possuir estruturas públicas para que as ações consideradas importantes para o desenvolvimento territorial fossem postas em prática, tal qual os resultados encontrados por Delgado e Grisa (2014) e Pereira, Ribeiro e Almeida (2016). Esses motivos teriam sido cruciais para que o programa deixasse de ser acompanhado no TRSM.

Após as reuniões iniciais, entretanto, os atores locais demonstraram interesse quanto à nova perspectiva do Programa Territórios Rurais por meio do Nedet. Assim, essas reuniões potencializaram o dinamismo desses atores para a retomada do Programa. Além da desarticulação, o Nedet enfrentou dificuldades para obter a documentação sobre o Programa, pois parte dela teria sido perdida em uma enchente ocorrida em Mantena, onde estava localizado um escritório territorial. Assim, a maioria das informações solicitadas pela SDT/MDA foi obtida por meio de documentos digitalizados que alguns atores possuíam.

Segundo a ata de reunião realizada em 2010 com os Núcleos Dirigente e Técnico, o colegiado era composto por esses dois núcleos e ambos estavam inativos. Em sua última composição, o Núcleo Técnico era subdividido seguindo as cadeias produtivas consideradas essenciais pelos atores locais: leite, fruticultura, cafeicultura, apicultura, cana-de-açúcar, horticultura e mandiocultura, além de um eixo temático “educação no campo, artesanato e comercialização”. Devido à desarticulação apontada, todavia, a formação dos eixos temáticos existia apenas “no papel” e nenhum trabalho vinha sendo realizado pelos Núcleos ou pelas cadeias produtivas. Essa realidade ajuda a comprovar o que Hespanhol (2010) e Leal (2011) apontam como principais dificuldades para que programas e políticas públicas possam alcançar bons resultados.

As primeiras visitas serviram para apresentação da equipe e da nova proposta de gestão por meio de parceria com o Nedet e tiveram o objetivo de diagnosticar a situação das políticas públicas que seriam pesquisadas a fundo no TRSM. Após as visitas, aguardou-se o surgimento do protagonismo local, no sentido de que as discussões territoriais fossem retomadas. Como as visitas e reuniões haviam despertado o interesse dos atores quanto à retomada do Programa, a primeira plenária ocorreu em novembro de 2014, quando aprovou-se a reformulação do colegiado e a composição dos Núcleos Diretivo e Técnico.

Após a primeira plenária o Nedet realizou a pesquisa para diagnóstico das políticas públicas e programas tal qual solicitado pela SDT/MDA. Os resultados deste levantamento foram apresentados em reunião conjunta entre os Núcleos Diretivo e Técnico, realizada em fevereiro de 2015 em São Félix de Minas e, posteriormente, em reunião da Associação dos Municípios da Microrregião do Leste de Minas (Assoleste), em abril de 2015 na cidade de Mantena, em que estava presente a maioria dos prefeitos e secretários dos municípios do Território. Além de apresentar os resultados das pesquisas, a participação do Nedet nessa reunião teve como objetivo ressaltar a importância da

participação efetiva dos governos municipais na execução das políticas públicas como ferramenta na busca do desenvolvimento do TRSM, tal qual apontam Ortega e Jesus (2014).

A segunda plenária territorial foi realizada em março de 2015, com o intuito de mobilizar o maior número possível de atores para cobrar os governos municipais a realizar as ações necessárias para melhorar os resultados encontrados sobre a operacionalização das políticas públicas e aprovar o novo regimento interno do Território elaborado pelos Núcleos Dirigente e Técnico. Devido à falta de quórum, contudo, o regimento não foi votado e os coordenadores decidiram que o Nedet não deveria apresentar, naquele momento, o resultado das pesquisas para o público presente. Na ocasião, acordou-se que todos iriam se esforçar para fazer com que a próxima plenária contasse com contingente expressivo de atores.

Posteriormente, com um número maior de participantes, a terceira plenária foi realizada em abril de 2015, o novo regimento interno foi aprovado e o Nedet apresentou o resultado das pesquisas solicitadas pela SDT/MDA. Foi então demonstrada a complexidade da situação diagnosticada devido ao pouco acesso dos agricultores familiares do TRSM às políticas públicas pesquisadas, fazendo com que essas políticas pouco pudessem contribuir para o desenvolvimento do Território, de forma semelhante aos resultados de Pereira, Ribeiro e Almeida (2016) no Médio Jequitinhonha, também no Estado de Minas Gerais.

## DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO TERRITÓRIO RURAL SÃO MATEUS (TRSM)

Entendendo a importância da Ater, principalmente pública, no contexto das políticas e programas voltados para a agricultura familiar, a descrição e a análise dos resultados serão iniciadas por estes serviços. **É necessário salientar que estudos apontam que a insuficiência dos serviços de Ater é uma constante no Brasil, conforme levantado por Sassi (2011), Andrade (2014), Vieira, Bernardo e Lourenzani (2015), Coelho (2016) e Silva e Caporal (2016).**

### Os Serviços de Ater

Verificou-se que os serviços de Ater no TRSM estavam centrados na Emater, além da atuação do Ciaat na execução do programa Balde Cheio<sup>18</sup> no Território e a presença de duas empresas privadas que trabalhavam na elaboração de projetos para captação de recursos financeiros nos bancos.

Constatou-se também, que 3 dos 11 municípios que integram o TRSM, Divino das Laranjeiras, Goiabeira e São João do Manteninha, não possuíam escritórios da Emater. Em Divino das Laranjeiras o Ciaat prestava Ater com agricultores do Balde Cheio, enquanto nos outros dois municípios apenas as empresas privadas atuavam. Nos demais municípios, os técnicos da Emater fizeram uma avaliação positiva sobre a qualidade dos serviços prestados, mas relataram que a situação era bastante desfavorável. Segundo os

<sup>18</sup>Segundo a Embrapa (EMPRESA..., 2015), “O Programa Balde Cheio é uma metodologia inédita de transferência de tecnologia que contribui para o desenvolvimento da pecuária leiteira em propriedades familiares”. Os técnicos da ONG atuavam em Central de Minas, Divino das Laranjeiras, Itabirinha, Mantena e São Félix de Minas.

entrevistados, não era possível expandir a quantidade de agricultores familiares atendidos, uma vez que o número de técnicos era insuficiente para atender à demanda dos serviços no TRSM.

Diante de tal relato, elaborou-se a relação técnico/estabelecimento agrícola para cada município e constatou-se que esta relação variava de 1/115 até 1/902. Apenas em São Félix de Minas a relação era menor (1/80), pois além do técnico da Emater a prefeitura contava com outros dois técnicos atuando com Ater. Em Itabirinha e Nova Módica, a Emater dispunha de dois técnicos (agente de Ater e de Bem-Estar Social); nos outros seis municípios havia apenas um técnico, ou agente de Ater ou de Bem-Estar Social. É importante descrever que em Minas Gerais a Emater possui parceria institucional e financeira com as prefeituras. Sendo assim, além da empresa estadual, os governos municipais são atores fundamentais para a instalação e operacionalização dos serviços de Ater.

Em relação às Chamadas Públicas, no território existiam duas: uma para a cadeia do café e outra para a do leite (ambas sob responsabilidade da Emater). A do café contemplava cinco municípios: Itabirinha, Mantena, Nova Belém, Conselheiro Pena e Santa Rita do Itueta (os dois últimos não integram o TRSM). Nos três primeiros a chamada pública tinha os seguintes objetivos: i) Itabirinha: atender 16 agricultores familiares e montar uma unidade de referência (UR); ii) Mantena: atender 50 agricultores familiares e montar três URs e iii) Nova Belém: atender 44 agricultores familiares e montar duas URs. Nas pesquisas de campo, não foi possível diagnosticar o motivo, mas a Chamada Pública para a cadeia do leite ainda não havia se iniciado.

Como principal benefício das Chamadas de Ater identificou-se o fato de os agricultores atendidos terem maior acompanhamento técnico. A principal fragilidade diagnosticada foi que esses agricultores geralmente eram os mesmos que já recebiam acompanhamento da Emater, o que impedia aumento no número de produtores atendidos. Além disso, os técnicos queixavam-se de que era grande a quantidade de documentação a ser preenchida, fato que ocupava parte considerável do tempo que poderia ser utilizado para os serviços de campo.

Diante da deficiência dos serviços de Ater apresentados, principalmente devido à pouca quantidade de técnicos da Emater e ao apoio insuficiente das prefeituras em relação a esses serviços, considera-se que esse é o principal motivo do baixo acesso dos agricultores familiares às políticas públicas pesquisadas no TRSM, conforme será descrito a seguir. Dessa forma, assim como em Souza (2006) e Wu *et al.* (2014), entende-se que a maneira com que os governos municipais do TRSM, e o governo do Estado de Minas Gerais, atuam em relação aos serviços de Ater e às políticas públicas para ao desenvolvimento do setor agrícola familiar, constitui um paliativo, que pouco potencializa o desenvolvimento desse setor.

### **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**

Constatou-se a quase inexistência do microcrédito no Território e uma certa desvalorização dos entrevistados em relação a esta linha de crédito. Somando as três agências bancárias, o total de contratos não chegava a dez. Diante disso, de forma semelhante a Silva e Alves Filho (2009), acredita-se que as instituições financeiras locais devem buscar se organizar para potencializar o acesso dos agricultores familiares ao Pronaf. Os

entrevistados alegaram que devido a principal atividade agrícola do TRSM ser a bovinocultura de leite, e pelo fato de os valores ofertados pelo microcrédito não serem elevados, este era pouco procurado, contudo alguns atores discordavam dessa opinião e acreditavam que o microcrédito era pouco contratado devido à divulgação insuficiente.

Outro fato relevante é que os principais atores locais responsáveis pela instituição e operacionalização do Pronaf, técnicos da Emater, presidentes dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) e funcionários das agências bancárias, destacaram que o pequeno número de técnicos de Ater representava um entrave para a busca e elaboração de projetos nessas linhas de crédito. Segundo os relatos, a elaboração dos projetos era lenta, o que causava a desistência por parte dos agricultores em acessar os recursos do microcrédito. Além disso, os técnicos da Emater informaram que as agências bancárias seguiam um zoneamento agropecuário que enquadrava parte dos municípios do TRSM aptos apenas para pecuária, o que impossibilitava o acesso ao Pronaf para o cultivo das lavouras.

### O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Das cinco modalidades do programa, a única trabalhada no Território foi “compra com doação simultânea”. Dos 11 municípios do TRSM, o programa estava sendo operacionalizado apenas em Nova Módica, por meio da Associação Comunitária Rural dos Córregos do Santo Antônio e Palmital, que conta com 60 membros, embora apenas 20 acessassem o PAA. O principal responsável pela execução deste programa era a Emater, que não conseguiu mantê-lo em seis municípios no TRSM.

Os principais motivos apontados por agricultores e técnicos da Emater para o pouco acesso ao PAA em 2014 foram: i) demora no pagamento pela instituição responsável, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); ii) grande exigência de documentação; iii) dificuldades para realizar a prestação de contas, observando-se que alguns agricultores pagavam empresas privadas para realizar essa prestação, elevando os custos da operação; iv) alto custo da comercialização agravado pelo fato de o transporte dos alimentos para sede dos municípios ficar por conta dos agricultores; v) segundo os agricultores, os preços pagos pela Conab no decorrer do ano, geralmente, ficam abaixo do mercado local; vi) Assim como em Andrade (2014), os técnicos da Emater relataram estar sobrecarregados e a burocracia na prestação de contas do PAA fez com que alguns deles perdessem o interesse em continuar trabalhando com o programa.

### Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

Sob a perspectiva de compra da agricultura familiar, em 2013<sup>19</sup> apenas sete municípios participaram do Pnae. No TRSM existia apenas uma associação comercializando via Pnae, a mesma que comercializa para o PAA. Nos outros seis municípios que acessavam o programa a aquisição era feita diretamente dos agricultores, e não por meio de associação.

<sup>19</sup>Devido às pesquisas terem se iniciado em junho de 2014, optou-se por fazer a descrição do acesso ao Pnae no ano de 2013, demonstrando-se o fechamento anual da comercialização da agricultura familiar.

É preciso ressaltar que o Pnae é alicerçado pela lei nº 11.947 de 2009, a qual estipula que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a compra de alimentos da merenda escolar sejam utilizados com a agricultura familiar. Assim, a lei estava sendo cumprida apenas em Cuparaque (que aplicou os 30% estipulados pela lei), Itabirinha (47,8%), Nova Módica (50,7%) e Mendes Pimentel, que se destacou, aplicando 96% dos recursos do FNDE. Em um desses municípios, entretanto, apenas um agricultor acessava o Programa. A prefeitura adquiriu R\$ 41.294,70 em produtos deste agricultor, contrariando a Resolução 25, de 4/7/2012, que estabelece que cada agricultor pode comercializar no máximo R\$ 20 mil reais/ano com o Pnae.

Das outras três prefeituras do Território que compravam da agricultura familiar, duas não informaram o valor comercializado. Uma delas adquiriu produtos de apenas um agricultor familiar, o mesmo que ultrapassou o valor de comercialização total do Pnae supracitado. A aplicação dos recursos do FNDE da última das sete prefeituras mencionadas foi de apenas 10,8%. Dessa forma, constatou-se que, em 2013, dos R\$ 802.212,00 repassados pelo FNDE para os municípios do TRSM, mesmo com os equívocos cometidos por duas prefeituras que compraram de apenas um agricultor, apenas R\$ 124.172,00 (15,48%) foram utilizados com a agricultura familiar.

Como principais empecilhos na operacionalização do Pnae, os atores entrevistados citaram: i) a exigência de documentação; ii) os baixos preços pagos; segundo os agricultores, no mercado local e regional os preços são mais elevados; iii) pouca ação conjunta das instituições locais (prefeituras, Emater, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e associações) no intuito de fomentar a produção agrícola de forma à integrá-la aos mercados institucionais (tanto o Pnae quanto o PAA) e iv) os agricultores ouvidos consideram que as quantidades e as variedades de produtos solicitados pelas escolas e prefeituras são irrisórias.

### **O Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais (Proinf)**

Em campo não foi registrado nenhum projeto do Proinf no TRSM, entretanto, posteriormente, o Nedet identificou a existência de dois projetos por meio da SDT, que indicou que duas prefeituras possuíam contratos nesse programa. A SDT informou que, em uma, o objeto do contrato havia sido a construção de pontes na zona rural. Essas pontes foram visitadas pelo Nedet que constatou, segundo relatos dos moradores, que essas estruturas facilitam o escoamento da produção agrícola. No outro município o objeto do contrato foi a aquisição de um trator agrícola com grade aradora. A prefeitura informou que a compra dos equipamentos por meio de licitação estava em andamento. É relevante descrever que esse programa possui, como vertente principal, a elaboração de projetos que devem ser discutidos e aprovados nas plenárias territoriais, quando geralmente os proponentes são as prefeituras.. No caso do TRSM, essas discussões não ocorreram, o recurso foi adquirido de forma lícita pelos governos municipais por meio de emendas parlamentares oriundas de deputados que representavam esses dois municípios.

## Análise dos Resultados

Seguindo a perspectiva trazida por Souza (2006) e Wu *et al.* (2014) para a importância da participação dos governos no âmbito das políticas públicas, diagnosticou-se algumas falhas na instituição e na operacionalização dessas políticas no TRSM, por exemplo: apesar de nas entrevistas a importância do Pnae e do PAA ter sido descrita, os dados indicam que esses Programas, no período estudado, pouco fortaleciam a comercialização dos produtos da agricultura familiar e colaboravam escassamente com a geração de emprego e renda. Dos 3.579 estabelecimentos da agricultura familiar apenas 29 (0,81%) acessavam o Pnae em todo o TRSM. Mesmo tendo sido destacada a relevância destes programas, inclusive por contribuírem para o resgate da agricultura familiar nos municípios, as ações dos governos locais não haviam potencializado a sua expansão. É importante destacar a perspectiva do resgate da agricultura familiar local, pois constatou-se que no território a atividade agrícola vem, ao longo dos anos, sendo substituída pela pecuária leiteira, de tal forma que até a produção para o autoconsumo tem sido abandonada por agricultores, que preferem fazer compras nas feiras livres e em caminhões que trazem produtos do Espírito Santo, Estado que faz divisa com o TRSM.

Constatou-se, pois, a existência de falhas no “ciclo de políticas públicas” (SOUZA, 2006), causadas pelos próprios governos, gerando disparidades entre o compromisso político assumido para com a sociedade e as reais ações governamentais. Nesse sentido, segundo Lima e D’Ascenzi (2013, p. 101), “o campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras”. Dessa forma, os resultados sobre as avaliações das políticas públicas devem ser usados para que grupos de interesse pressionem os governos para investir em melhorias estruturais que possibilitem que essas políticas tragam resultados melhores que respondam às reais necessidades da sociedade, que é o que se espera com a publicação deste trabalho.

Nesse contexto, o papel das gestões municipais na instituição e operacionalização das políticas públicas merece maior destaque devido à descentralização das atividades do Estado ocorridas nos últimos anos. A descentralização objetiva não apenas a reorganização dos serviços públicos, possibilitando a intervenção dos governos locais, que conhecem suas realidades e necessidades, mas também potencializa o controle social nas gestões e avaliações das políticas públicas por seus beneficiários diretos, tal qual proposto pelo Programa Territórios Rurais, afinal, “descentralizar não é apenas delegar funções, mas também fragmentar o poder através das mais diferentes esferas sociais” (JACOBI, 1989, p. 42).

Além disso, segundo Lima (2001), a mobilização de capital social<sup>20</sup> é outro fator crucial na operacionalização de políticas públicas. Segundo a perspectiva desse autor, a inexistência do capital social pode colaborar para o fracasso dessas políticas, o que pôde ser diagnosticado no início das atividades do Nedet. Assim, falhas na operacionalização de políticas públicas universais em contextos territoriais podem estar relacionadas à fal-

<sup>20</sup>Lima (2001, p. 46) entende Capital Social “como o conjunto de normas de reciprocidade, informação e confiança presentes nas redes sociais informais desenvolvidas pelos indivíduos em sua vida cotidiana, resultando em numerosos benefícios diretos ou indiretos, sendo determinante na compreensão da ação social”.



ta de “sinergia Estado-Sociedade”, ao entender que tal sinergia permite melhor e maior interação das necessidades sociais com as ações governamentais. Ademais, o capital social também possibilita que os indivíduos se unam e pressionem os governos locais para que invistam em ações que tragam melhores resultados para as políticas públicas e ampliem os canais de diálogos com a sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As realidades aqui apresentadas só puderam ser diagnosticadas devido ao apoio fundamental dos Núcleos Diretivo e Técnico do Território Rural São Mateus. A preocupação com os resultados das instituições e operacionalizações no âmbito das políticas públicas tomou maior proporção após as discussões com essas instâncias. Diante dos resultados, constatou-se que as políticas públicas pesquisadas pouco contribuíram para a inclusão produtiva e o desenvolvimento territorial durante o período avaliado, principalmente devido ao pouco diálogo existente entre agricultores familiares, as entidades que os representam, em especial os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR), e os governos municipais, que demonstraram ter comprometimento insuficiente com essas questões, mesclado com restrições técnicas do serviço público municipal. Assim, as questões burocráticas que perpassam a instância territorial, a insuficiência de recursos e o baixo capital social existente entre as instituições e os atores locais dificultaram a instalação e a operacionalização dessas políticas em âmbito territorial, constituindo-se empecilhos que precisam ser superados com bastante diálogo e estratégias de gestão social para que as políticas públicas possam atingir seus objetivos.

Além disso, é imprescindível que as outras instituições responsáveis pelas políticas públicas pesquisadas sejam procuradas pelas instituições locais para que juntas busquem soluções para a realidade encontrada. Por exemplo, para o microcrédito do Pronaf talvez seja interessante incluir nas discussões a superintendência estadual das agências bancárias e também os representantes da Emater regional e estadual. No caso do Pnae, faz-se necessário integrar às discussões os governantes locais, pois das 11 prefeituras do território, constatou-se que apenas 4 cumpriam a lei que versa sobre a compra da merenda escolar da agricultura familiar. Para o PAA, em que apenas um município está acessando o Programa, é necessário que os governos locais e a Conab se façam presentes nas discussões com o intuito de colaborar para esclarecer as dúvidas sobre a prestação de contas e a respeito dos preços praticados pelo Programa.

Por fim, a despeito de todas as limitações verificadas na execução das políticas públicas para a agricultura familiar nesta pesquisa, é preciso ressaltar que tais políticas são frutos de luta dos trabalhadores rurais organizados em busca de seus direitos e, *per se*, constituem-se avanços históricos que não devem ser desprezados e desmerecidos. Ao contrário, devem ser valorizados e aprimorados. Reconhecendo, portanto, a importância das políticas públicas para a agricultura familiar, é preciso fortalecer a articulação e a mobilização dos atores territoriais e ampliar o diálogo visando a superar as dificuldades encontradas com fundamentação e assessoria técnica qualificada, conforme planejado pelo projeto Nedet.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário, no governo Dilma Rousseff, pelo auxílio financeiro ao projeto de criação e instalação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet) do Leste e Nordeste de Minas Gerais, como estratégia de apoio ao Programa Territórios Rurais.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, A. A. X. *Operacionalização de políticas públicas em contextos locais: a Pnater na Chapada Diamantina, Bahia*. 2014. 121p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, MG, Departamento de Economia Rural, 2014.
- ANDRADE, A. A. X.; SILVA, G. B.; ANDRADE, N. A. X. O acesso às políticas públicas no semiárido e seu reflexo na heterogeneidade da agricultura familiar: o PNAE em Boquira – BA. *Revista Extensão Rural*, Deaer; CCR; UFSM, Santa Maria, v. 22, n. 2, p. 79-97, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/15443/pdf>. Acesso em: 25 jul. 2016.
- ÁLVARES, C. A. *et al.* Köppen's climate classification map for Brazil. In: *Meteorologische Zeitschrift*, Stuttgart, Germany, v. 22, n. 6, p. 711-728, 2013. Disponível em: [www.schweierbart.de/papers/met/detail/22/82078/Koppens\\_climate\\_classificacion\\_map\\_for\\_Brazil](http://www.schweierbart.de/papers/met/detail/22/82078/Koppens_climate_classificacion_map_for_Brazil). Acesso em: 13 ago. 2016.
- BRASIL. *Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, 2009a.
- BRASIL. *Resolução nº 25 de 4 de julho de 2012*. Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial*. Parceria MDA/CNPq. Brasília: SDT/MDA, 2014. Disponível em: <http://www.ifmg.edu.br/downloads/2014junho/Videoconfer%C3%Aancia.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Edital – Gestão de Territórios Rurais nº 05/2009*. Parceria MDA/CNPq. Brasília: SDT; MDA, 2009b. Disponível em: <http://efomento.cnpq.br/efomento/documentoPublico.do?metodo=visualizar&protocolo=3872448299872562>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- CARVALHO, J. M.; Fundamentos da política e da sociedade brasileira. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. São Paulo: USP; Konrad Adenauer Stiftung, 2007. 496 p.
- COELHO, P. S. *A atuação da Unidade Regional da Emater de Viçosa: descrição e análise da Ater pública*. 2016. 127p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, MG, Departamento de Economia Rural, 2016.
- DELGADO, N. G.; GRISA, C. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 22, n. 1, abr./out. 2014. Disponível em: <https://revistaesa.com/V3/ojs-3.1.0-1/index.php/esa/article/view/471/379>. Acesso em: 30 jan. 2018.
- DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011. Disponível em: [www.redalyc.org/articulo.oa?id=21821071007](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21821071007). Acesso em: 14 jul. 2016.
- DIAS, R.; MATOS, F. O conceito de política pública. In: DIAS, R.; MATOS, F. *Política pública: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (Embrapa). *Balde cheio*. 2015. Disponível em: <http://www.cppse.embrapa.br/balde-cheio>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- ESPÍNDOLA, H. S. *Sertão do Rio Doce*. Governador Valadares: Ed. Univale, 2005.
- FARAH, M. F. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v18n51/C15984.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2016.
- FLICK, U. *Desenho da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009. 164p. (Coleção Pesquisa Qualitativa).

- HESPAHOL, R. Ap. de M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, Uberlândia, v. 5, n. 10, p. 123-147, 2010. Disponível em: [www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/11964/8247](http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/11964/8247). Acesso: 20 jul. 2016.
- HÖFLING, E. D. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*. Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2016.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2006*. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro\\_2006.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf). Acesso em: 14 jul. 2016.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE-cidades*. 2014. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=31&search=minas-gerais>. Acesso em: 23 jun. 2016.
- INMET. Instituto Nacional de Meteorologia. Disponível em: <http://www.inmet.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- JACOBI, P. Políticas públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 3, n. 1/2, p. 42-45, 1989. Disponível em: [www.produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v03n01-02\\_08.pdf](http://www.produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v03n01-02_08.pdf). Acesso em: 22 jul. 2016.
- JESUS, C. M. *Desenvolvimento territorial rural: análises comparadas entre os territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha*. 2013. 289p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Minas Gerais, 2013.
- LEAL, P. C. F. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) no Vale do Ribeira (PR). *Revista Geografar*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 22-42, 2011.
- LIMA, J. C. A teoria do capital social na análise de políticas públicas. *Política e Trabalho*, João Pessoa, n. 17, p. 46-63, 2001. Disponível em: <http://www.ies.ufpb.br/ojs2/index.php/politicaetrabalho/article/view/6481/4046>. Acesso em: 13 set. 2016.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.
- LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREI, E. (org.). *Políticas públicas: coletânea*, volume 1. Brasília: Enap, 2006.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2007. 312p.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Gestão territorial do plano safra: estratégias de efetivação de políticas públicas de desenvolvimento rural*. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT); Departamento de Inclusão Produtiva (DIP), 2014.
- NETTO, J. P. Apêndice à terceira edição: cinco notas a propósito da “questão social”. In: NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 3. ed. ampliada. São Paulo: Cortez, 2001, p. 151-162.
- ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M. Desenvolvimento rural em Minas Gerais: resultados de uma década de políticas governamentais territoriais. *Economia e Políticas públicas*, Montes Claros, v. 2, n. 1, p. 9-36, 2014. Disponível em: <https://sites.google.com/site/economiaepoliticaspUBLICAS/numeros-antigos/v21-1o- semestre-de-2014>. Acesso em: 28 jul. 2016.
- ORTEGA, A. C. *Territórios deprimidos: os desafios das políticas de desenvolvimento territorial rural*. Campinas: Alínea, 2008.
- PEREIRA, V. G.; RIBEIRO, E. M.; ALMEIDA, A. F. A gestão territorial do Médio Jequitinhonha: entre dificuldades e possibilidades. *Desenvolvimento em Questão*, v. 14, n. 35, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/4033/4899>. Acesso em: 30 jan. 2018.
- PIRES, A. *Ruralidades em transformação: agricultores, caseiros e moradores de condomínio*. São Paulo: Annablume, 2007.
- PITTERI, S.; SAES, M. S. M.; BRESCIANI, L. P. Competências territoriais e desenvolvimento regional: uma proposta metodológica para pesquisas interdisciplinares. *Desenvolvimento em Questão*, n. 31, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/3015/3655>. Acesso em: 30 jan. 2018.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. 2013. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_AtlasMunicipios](http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios). Acesso em: 20 mar. 2016.
- RIZZINI, C. T. *Tratado de fitogeografia do Brasil: aspectos ecológicos, sociológicos e florísticos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural Edições, 1997.
- SANTOS, P. E. *Desafios da gestão social: as experiências no território do sertão ocidental sergipano*. 2014. 125p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2014.

- SASSI, C. R. Proposta de política de assistência técnica agrícola: um desafio a técnicos e agricultores. *Publ. UEPG Ci. Exatas Terra, Ci. Agr. Eng.*, Ponta Grossa, v. 17, n. 2, p. 119-129, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://177.101.17.124/index.php/exatas/article/view/991/3234>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p.
- SILVA, S. P.; ALVES FILHO, E. Impactos econômicos do Pronaf em territórios rurais: um estudo para o Médio Jequitinhonha – MG. *REN*, v. 40, n. 3, jul./set. 2009.
- SILVA, T. C.; CAPORAL, F. R. Lei de assistência técnica e extensão rural em Alagoas-Brasil: contribuições ou descontinuidade? *Extensão Rural*, Santa Maria, v. 23, n. 2, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/21288/pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- SOUZA, C.; Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 16 jul. 2016.
- VAZ, J. C. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. *Cadernos Enap*, Brasília, v. 1, p. 7-44, 2006. Disponível em: [www.antigo.enap.gov.br/downloads/caderno20anos.pdf](http://www.antigo.enap.gov.br/downloads/caderno20anos.pdf). Acesso em: 22 jul. 2016.
- VELOSO, H. P., RANGEL-FILHO, A. L. R.; LIMA, J. C. *Classificação da vegetação brasileira adaptada a um sistema universal*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.
- VIEIRA, S. C.; BERNARDO, C. H. C.; LOURENZANI, A. E. B. S. Política pública de Ater para o desenvolvimento rural sustentável na agricultura familiar. *RECoDAF – Revista Eletrônica Competências Digitais para Agricultura Familiar*, Tupã, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2015. Disponível em: <http://codaf.tupa.unesp.br:8082/index.php/recodaf/article/view/7/11>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- WU, X. *et al. Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Organização Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett e Scott Fritzen. Tradução Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. 160 p.
- XAVIER, K. D.; MARQUES, D. M. F.; CAMARGO, A. M. M. A relevância da agricultura familiar segundo os dados do censo agropecuário de 2006: uma análise comparativa entre os estados do Pará, Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul. *Conjuntura Econômica Goiana*, Goiânia, n. 21, p. 26-34, 2012. Disponível em: <http://www.imb.go.gov.br/pub/conj/conj21/artigo03.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2016.