

A INCIDÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DOS MUNICÍPIOS, REGIÕES E TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

Catia Grisa*

Letícia Andrea Chechi **

Eduardo Rodrigues Sanguinet***

Resumo

Um amplo conjunto de políticas públicas para a agricultura familiar foi criado no Brasil nos últimos 20 anos. Diversos estudos avaliam o desempenho individual dessas políticas em âmbito nacional, regional ou estudos de casos. No entanto, nós pouco sabemos sobre a incidência ou atuação conjunta de tais políticas públicas. Visando a contribuir com este debate, o artigo procura analisar a incidência de políticas públicas para a agricultura familiar em municípios, regiões e Territórios da Cidadania no período de 2011 a 2015. Para isso, 12 políticas públicas foram consideradas nessa reflexão, selecionadas a partir da existência de dados públicos para um mesmo período de análise. Os resultados evidenciam a grande capilaridade de quatro políticas (Bolsa Família, Luz para Todos, Pronaf e PNAE) no território nacional. Constatou-se a concentração geográfica da incidência de políticas nas regiões Nordeste e Norte do Brasil, e a não correspondência entre incidência e aplicação dos recursos. Em relação ao PTC, os resultados indicam que nas regiões Nordeste e Sudeste há diferenças estatisticamente significativas quanto à incidência das políticas para a agricultura familiar em municípios pertencentes aos Territórios da Cidadania.

Palavras-chave: Políticas públicas. Agricultura familiar. Articulação de políticas. Municípios.

* Doutora em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ). Professora no Departamento Interdisciplinar e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: catiagrisaufrgs@gmail.com

** Mestrado em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: leticia.chechi@ufrgs.br

*** Doutorando em Economia do Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: eduardorodriguessanguinet@gmail.com

Introdução

A partir da década de 1990, notadamente a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), um amplo conjunto de políticas públicas para a agricultura familiar foi criado no Brasil. Tais políticas atuam no fomento e na segurança à produção agropecuária, no apoio à comercialização, na estruturação das unidades produtivas, no acesso a infraestruturas territoriais, no apoio a atividades não agrícolas, na melhoria das condições de vida e no acesso à cidadania. De uma situação de “invisibilidade”, a agricultura familiar passou a ser foco de diversas ações e políticas públicas.

Diversos estudos avaliam o desempenho individual dessas políticas em âmbito nacional, regional ou estudos de casos. No entanto, nós pouco sabemos sobre a incidência ou atuação conjunta de tais políticas públicas. Quando elas são abordadas, geralmente os estudos rurais analisam a articulação ou as sinergias de duas ou mais políticas a partir de um contexto empírico ou de uma temática. Por exemplo, Garcia, Helfand e Souza (2016) analisaram as sinergias entre o Programa Bolsa Família (BF) e o Pronaf, e observaram que ambos os programas se expandiram com uma limitada ou nula relação entre si, em decorrência de serem políticas de Ministérios distintos, com públicos diferenciados e instrumentos variados. Similarmente, procurando evidenciar a articulação do BF com outras políticas, Aquino *et al.* (2017, p. 155) observaram que o mesmo ainda “[...] apresenta dificuldades de articulação com outras políticas públicas de tal forma que possa criar mais e melhores oportunidades para que os beneficiários alcancem condições de se emancipar”. Também citamos o trabalho de Sacco dos Anjos, Caruzo e Caldas (2011) que, ao analisarem as políticas de agroindustrialização no Sul do Brasil, notaram a ausência de outras políticas atuando em conjunto no apoio a esta prática, sendo, portanto, as políticas públicas “bastante fragmentadas e desarticuladas entre si”.

Esta desarticulação apontada não é especificidade das políticas para a agricultura familiar ou mesmo das políticas direcionadas à agricultura e/ou ao espaço rural. Não raramente, as políticas públicas apresentam-se desarticuladas.¹ Ao analisar a constituição e atuação do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, Aureliano e Draibe (1989) destacam a “fragmentação institucional” (criação e sobreposição de institucionalidades sem ações coordenadas entre elas) e a atuação setorial das políticas públicas (atuação de cada área de forma independente das demais) como características históricas da atuação governamental. Ao avaliar o período recente do sistema de proteção social, Rezende, Baptista e Amâncio Filho (2015) observam que ele continua envolto em um ambiente “pouco favorável à intersectorialidade” e as políticas permanecem “setorialmente referidas”.

1 Destaca-se que esta também não é uma especificidade do contexto brasileiro. Ao analisar a articulação de instrumentos econômicos nas políticas de conservação da biodiversidade e provisão de serviços ecossistêmicos nas florestas em sete países da Europa e América Latina, Barton, Santos e Andrade ([s. d.]) afirmam que sinergias entre instrumentos de políticas públicas são mais exceções que a regra. Por sua vez, Repetto (2005) observa que a coordenação de políticas sociais na América Latina ainda é um cenário distante da realidade.

Similarmente, Lotta e Favareto (2016, p. 49) evidenciam que, embora em Programas que propuseram ações articuladas (Plano Brasil Sem Miséria, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Territórios da Cidadania-PTC), “[...] há mais justaposição do que integração de políticas públicas”.

Com o intuito de contribuir com o debate sobre a articulação de políticas públicas, este artigo analisa a incidência das políticas federais para a agricultura familiar em municípios, regiões e Territórios da Cidadania. Ainda que não seja possível avaliar a articulação das políticas públicas (desde sua formulação ou na implementação nos territórios, municípios ou estabelecimentos rurais), compreendemos que a análise da incidência pode lançar pistas para análise da articulação e da atuação territorializada das políticas públicas para a agricultura familiar. Partindo dos dados públicos disponíveis para um mesmo intervalo de tempo, foram incorporadas nesta reflexão 12 políticas para a agricultura familiar, sendo elas: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios rurais (Proinf), Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), Programa Bolsa Família (BF), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Programa Luz para Todos, Programa Territórios da Cidadania (PTC), Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) e Programa Uma Terra Duas Águas (P1+2). A maioria destes programas são políticas específicas para a agricultura familiar (PAA, PNCF, Pronaf, PNAE, PNHR), mas também há políticas em que a agricultura familiar tem participação importante ou que são fundamentais para sua reprodução social (P1MC, P1+2, PTC, Proinf, PNDTR, Luz para todos, BF).

A apresentação da análise foi organizada em mais quatro seções. Na próxima seção, retomamos alguns elementos conceituais e discutimos a importância da articulação de políticas públicas. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento do estudo. Na quarta seção, analisamos a incidência das políticas nos municípios brasileiros e as diferenças regionais. Partindo dos dados disponíveis para cinco políticas públicas, esta seção também coloca em debate a incidência e a distribuição dos recursos destes programas entre as regiões brasileiras. Na quinta seção, discutimos a incidência das políticas públicas nos Territórios da Cidadania, considerando que esses emergiram com a finalidade de potencializar e articular políticas públicas em espaços que apresentavam baixos indicadores de desenvolvimento socioeconômico. Por fim, apresentamos algumas considerações sobre a análise e o conjunto dos resultados.

A articulação de políticas públicas: elementos conceituais

A articulação de políticas públicas pode ser compreendida como combinações de políticas objetivando potencializar resultados que seriam produzidos, minimizados ou ausentes na ocorrência de ações isoladas (HOWLETT; RAYNER, 2007). De modo similar, Barton *et al.* (2009) concebem articulação de políticas públicas (*policy mix*) como a combinação de múltiplos tipos de políticas e instrumentos em uma área geográfica particular. De forma mais completa, Repetto e Fernandez (2012) e Repetto (2005) concebem a articulação ou a coordenação de políticas públicas como o processo que gera sinergias entre as ações e os recursos das diversas organizações envolvidas em um campo concreto da ação e gestão públicas. Nesse processo, também se constrói (ou se redefine, em caso de preexistência) um sistema de regras de jogo, formais e informais, por meio do qual os atores envolvidos encontram fortes incentivos para cooperar, para além de seus interesses e de suas ideologias particulares, os quais, de modo geral, estão em conflito.

A articulação de políticas públicas é um valor importante na medida em que: a) articula aportes especializados cujas respostas setoriais (fruto da divisão social do trabalho) não conseguem abordar todos os aspectos e causas inter-relacionados de uma realidade multidimensional; b) a complexidade da realidade sobre a qual se intervém pressupõe considerar um maior número de visões e posturas; c) a incerteza dos contextos e suas mudanças aumentam a necessidade de coordenação para garantir a estabilidade dos resultados das políticas; d) a crescente diversidade social requer reunir atores e acordos para evitar fragmentações; e) evita ou minimiza a duplicação e superposição de políticas e recursos públicos (REPETTO; FERNANDEZ, 2012). Para Leyton *et al.* (2017, p. 4), promover a articulação intersetorial possibilita dialogar com “o conjunto das necessidades das pessoas, famílias e comunidades”; afinal, a “[...] integração procura dar à intervenção do Estado uma maior coerência e impacto por meio da convergência das diversas intervenções.” Complementarmente, ao analisar a política social na América Latina, Repetto (2005) afirma que a coordenação não resolve, por si mesma, os notáveis problemas de iniquidade que afetam a região, mas constitui um requerimento necessário para superá-los.

Distintamente a estes resultados, a falta de articulação de políticas públicas implica: a) fragmentação das ações e perda de sinergia, de recursos públicos e de oportunidades para o aperfeiçoamento dos serviços; b) minimização das possibilidades de inscrever as intervenções do Estado em metas e planos de desenvolvimento de longo prazo por meio do processo de concertação de perspectivas e visões entre os atores; c) redução da eficiência e da eficácia das organizações envolvidas; d) incremento dos

operativos, sobreposição e redundância das ações do Estado (REPETTO; FERNANDEZ, 2012; ECHEVERRI PERICO, 2008).

A articulação de políticas públicas pode ocorrer entre órgãos governamentais da mesma escala (integração horizontal) e/ou entre entes federativos ou níveis de governo (integração vertical) (ECHEVERRI PERICO, 2008). No primeiro caso, envolve ações complementares a cargo de uma mesma organização governamental ou, ainda, ações com objetivos complementares sob responsabilidades de organizações distintas, mas situadas na mesma escala (LEYTON *et al.*, 2017). No caso das políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar, poderíamos citar, como exemplos: a) o Programa Mais Gestão, criado em 2012, o qual promoveu a qualificação dos sistemas de gestão das cooperativas da agricultura familiar por meio da atuação do Programa Nacional de Assistência e Extensão Rural (Pronater), articulando tais empreendimentos com o PAA, o PNAE, e o Programa Nacional de Produção e Uso de Biocombustíveis; e, b) o Plano Brasil Sem Miséria para as áreas rurais, estabelecido em 2011, o qual, por meio da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), realizou uma “busca ativa” pelas famílias em situação de miséria extrema. Após identificar estas famílias, a ATER procurou regularizar o acesso à documentação pessoal (PNDTR), incluí-las no Cadastro Único para Programas Sociais (BF, Bolsa Floresta, Programa de Benefício de Prestação Continuada), e, tendo a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), inseri-las no Programa de Fomento às atividades Produtivas e, a partir deste, nos mercados institucionais (LEYTON *et al.*, 2017). Essas ações são executadas por Secretarias e Ministérios distintos, articuladas em âmbito federal (articulação horizontal).

Também poderíamos citar, para ilustrar, um caso de desarticulação horizontal. Trata-se da falta de diálogo entre o PTC (coordenado pela Casa Civil) e o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais-Promeso (vinculado ao Ministério da Integração Nacional). Ambos os programas atuavam em âmbito territorial e, em diversas situações, havia sobreposições das escalas de atuação das políticas e paralelismo dos espaços de governança (Colegiados Territoriais e Fóruns das Mesorregiões). Como observam Rambo, Freitas e Stoffel (2018, p. 318), “[...] neste caso, as escalas têm-se apresentado muito mais como um sistema de *containers* territoriais, definidos por um tamanho geográfico absoluto, do que uma construção social, permeável e capaz de estabelecer sinergias entre atores e políticas”.

Por sua vez, a articulação de políticas públicas entre os entes federativos (“coordenação federativa”) refere-se à “integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações” (ABRUCIO, 2005, p. 41). Mais estudada no Brasil (ainda que pouco nas áreas rurais), esta perspectiva

ganhou fôlego em meados dos anos 2000, a partir dos desdobramentos dos processos de descentralização das políticas públicas e de cooperação entre os entes federativos anunciados pela Constituição Federal. As políticas de saúde, educação e assistência social são exemplos de ações pactuadas e articuladas entre os entes federativos e que ilustram a coordenação federativa (ou as dificuldades de sua realização) (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014).

Também poderíamos mencionar como integração vertical a articulação de ações entre os governos (federal, estadual e municipal) na ausência do pacto federativo regulamentando as ações. No caso das políticas setoriais rurais, poderíamos citar como exemplo a atuação conjunta do Programa Mais Gestão com o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cooperativismo Gaúcho, desenvolvido pelo Governo do Rio Grande do Sul, particularmente com as Unidades de Cooperativismo estabelecidas pela EMATER/RS. Esta atuação conjunta contribuiu para a execução do Programa Federal na medida em que favoreceu o contato com as cooperativas da agricultura familiar (as unidades de cooperativismo precederam o programa federal e já vinham trabalhando com diversas cooperativas que foram contempladas no Programa Mais Gestão) e potencializou ações considerando que algumas dessas não poderiam ser executadas pelo programa federal mas poderiam pelo programa estadual (e vice-versa).

Outro exemplo de complementaridade entre Governo Federal e Estadual (também fora do pacto federativo) é o caso da adoção de políticas territoriais no estado da Bahia, onde se observou uma confluência de institucionalidades e recortes territoriais entre as políticas de desenvolvimento territoriais nacionais (PTC e Territórios Rurais de Identidade) e a política territorial estadual (os Territórios de Identidade-TI). Como comentam Ortega, Cerqueira e Silva (2017, p. 65):

O governador baiano optou por vincular a estratégia de desenvolvimento das diversas regiões do estado ao programa instituído pelo governo federal, por acreditar que a concepção de territórios facilitaria a articulação entre as ações desenvolvidas pelo governo estadual e os programas federais atuantes no território baiano.

Se o caso da política territorial baiana elucidada a articulação entre governo estadual e federal, não podemos afirmar, no entanto, que esta é uma prática recorrente em outros estados. Os desencontros de institucionalidades e recortes territoriais entre as políticas territoriais nacionais e as estruturas territoriais de planejamento nos Estados de Santa Catarina (Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional) e Sergipe (Territórios de Planejamento), ainda que partilhando objetivos similares, são emblemáticos neste sentido (TECCHIO, 2012; LOPES; LEITE; GRISA, 2013).

Para Repetto e Fernandez (2012) e Repetto (2005), as dificuldades de articulação ou coordenação entre políticas decorrem: a) da compreensão fragmentada dos problemas sociais e da falta de atenção a sua integralidade e intersectorialidade; b) da ausência da prática e da cultura do diálogo, participação e deliberação em conjunto; c) de formulações e ações muito rígidas, com dificuldades de adaptação a contextos heterogêneos; d) da desigual capacidade institucional das distintas organizações; e) da complexidade das políticas intersectoriais (dificuldade para estabelecer prioridades e para concatenar e articular um amplo conjunto de atividades); e) de limitações em termos de qualificação da burocracia para o diálogo interdisciplinar; f) da atenção conferida aos problemas emergenciais e à necessidade de resultados em curto prazo, na ausência de planejamento em médio e longo prazos; g) da ausência de harmonia institucional (formal e informal) entre as organizações para estruturar o “jogo de coordenação” e gerar estímulos confluentes (e não conflitantes); h) da forma de organização estatal (democracias ou ditaduras, presidencialismo de coalizão, parlamentarismo etc.) e das modalidades de oferta dos serviços públicos (centralizada, descentralizada, federalizada etc.); i) de disputas entre grupos profissionais e interesses políticos.

Permeando esses elementos, Repetto (2005) sublinha a dimensão política da coordenação de políticas públicas, destacando as assimetrias de poder, a mobilização de recursos e estratégias de acordo com interesses e ideologias particulares, a necessidade de reconhecer e trabalhar com o conflito, e de promover ajustes e mudanças institucionais. De forma sintética, Repetto e Fernandez (2012) concebem a articulação e a coordenação de políticas públicas como um processo técnico e político. Técnico no sentido de que é fundamental que as organizações desfrutem de dispositivos e estruturas que as habilitem a implementar as políticas públicas de forma conjunta, eficiente e eficaz. Político na medida em que implica enfrentar contradições, restrições, resistências, cooperação e negociação com diversos atores governamentais e não governamentais. Nas palavras de Repetto e Fernandez (2012, p. 75) “[...] a coordenação não é uma função natural da ação individual ou coletiva, mas sim uma construção organizacional que deve ser sustentada por meio de instrumentos concretos. Para isso, entre outros aspectos, é necessário contar com um contexto político institucional apropriado e com uma solidez técnica que permite traduzir a “intenção de coordenação” em “coordenação efetiva que gera resultados” (REPETTO; FERNANDEZ, 2012, p. 75).

Considerando que a articulação de políticas públicas é um processo técnico e político, o ideal seria que ela perpassasse todas as fases do ciclo da política pública, permeando a confluência entre diferentes órgãos ou ações desde a delimitação do problema, a negociação dos objetivos da ação pública

e de seus instrumentos, a divisão de atribuições e de responsabilidades, e os mecanismos de monitoramento e de reformulação das políticas públicas. Em outras palavras, a articulação deveria permear o processo de construção das políticas públicas. No entanto, observa-se que a articulação ocorre principalmente na implementação das ações governamentais e, não raramente, os protagonistas desse processo são atores que não participaram de sua construção, mas que as mobilizam cotidianamente. Esses atores podem ser desde mediadores sociais até os próprios beneficiários das políticas públicas, no caso os agricultores familiares.

Os mediadores sociais – entendidos como agentes que, ao estabelecerem interface entre os projetos, ações e políticas de desenvolvimento e o público beneficiário potencial, traduzem os conhecimentos técnico-científicos e dialogam estes com os conhecimentos locais (DE PONTI, 2010) – acionam e articulam diferentes políticas públicas para promover o desenvolvimento dos espaços locais. Como já citado, a assistência técnica e extensão rural, por exemplo, tem um papel fundamental na integração de ações, projetos e políticas públicas. São eles que articulam informações, atores, projetos e ações para promover o desenvolvimento dos territórios.

Também é importante citar a articulação de políticas públicas acionada pelos próprios agricultores familiares, que utilizam diferentes instrumentos (previdência social, BF, mercados institucionais, crédito, seguro, patrulhas agrícolas etc.) para garantir e promover a reprodução social da família. Não seria raro, por exemplo, encontrar agricultores familiares sulistas que, para iniciar um novo ciclo produtivo destinado aos mercados institucionais (PAA e PNAE), articulam recursos do Pronaf e da previdência social, e contam com apoio de projetos de infraestrutura das políticas territoriais para fazer a agroindustrialização dos produtos.

Metodologia

Como mencionado na introdução, o total de 12 políticas foram objeto de análise nesse trabalho, cuja seleção seguiu os seguintes critérios: (i) políticas federais específicas para a agricultura familiar ou que são importantes para a reprodução da categoria social; (ii) disponibilidade de dados secundários organizados por ano e municípios brasileiros; (iii) disposição de dados para um mesmo intervalo de tempo, o que conduziu a delimitação do período de 2011 a 2015 para a análise. O Quadro 1 apresenta as políticas selecionadas, sua relação com a agricultura familiar (exclusiva, participação predominante, beneficiária), a fonte dos dados utilizados, o critério utilizado para avaliar a incidência, e o critério utilizado na avaliação da distribuição dos recursos.

Inicialmente, avaliamos a incidência de políticas para a agricultura familiar nas regiões brasileiras considerando a presença de políticas nos

municípios, ou seja, contabilizamos o número de diferentes políticas que incidiram em cada município. Complementarmente, avaliamos a distribuição de recursos monetários destinados às regiões brasileiras. Nesta etapa, é importante frisar que dispomos de dados de recursos para um conjunto de apenas cinco políticas, não sendo possível abarcar as demais por indisponibilidade de dados públicos (Quadro 1).

Na segunda etapa, incorporamos na reflexão a influência do Programa Territórios da Cidadania (PTC), que teve início em 2008 com 60 territórios (952 municípios), aumentando para 120 em 2009. Cada território abarca um conjunto de municípios, totalizando nos 120 territórios 1.822 municípios (32,7% do total brasileiro). Nossa análise considera como incidência do PTC o pertencimento do município a um Território da Cidadania. Iniciamos com uma análise descritiva sobre incidência de políticas nos Territórios da Cidadania; depois, fizemos uma avaliação preliminar diante da relação entre os municípios pertencentes a um Território da Cidadania e a incidência total de políticas. Para isso, foi realizado um teste de Levene para variância e *t de Student*² para médias para verificar se há diferenças significativas (ao nível de 95%) entre o total de políticas incidentes e o fato de o município ser ou não incluído em um Território da Cidadania. Esses procedimentos paramétricos permitem comparar uma mesma variável em duas amostras, em um determinado instante (BARBETTA, 2008) e foi empregado considerando a distribuição normal dos dados.

2 Os resultados de aplicação dos testes é correlacional, ou seja, não pode ser interpretado de forma determinística, uma vez que consideramos *strictu senso* a somatória de recursos destinados aos municípios das regiões brasileiras que integram ou não o PTC. Não é levado em consideração qualquer tipo de mecanismo que afete a demanda por ações de política pública nestas regiões, nem mesmo as características das políticas que determinam a prioridade de ação.

Quadro 1 – Condição geral para indicação de incidência

Política (Código)	Política	Relação com a agricultura familiar	Fonte dos Dados	Critério de incidência	Valor monetário ²
PAA	Programa Aquisição de Alimentos	Exclusiva*	Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), PAA Data	Ocorrência de agricultores fornecedores no município	Total de recursos
PROINF	Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais	Participação predominante***	Caixa Econômica Federal	Ocorrência de obras e de financiamento no município	Valor de investimento dos projetos
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário	Exclusiva*	Dados abertos do Governo Federal	Existência de beneficiários no município	Valor contratado
BF	Bolsa Família	Beneficiária**	Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	Existência de beneficiários no município	Não considerado na análise, em virtude de não ser específica da agricultura familiar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	Exclusiva*	Banco Central do Brasil (BCB), Portal dados.gov	Existência de beneficiários no município	Valor contratado
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Exclusiva*	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Existência de agricultores familiares fornecedores (Lei nº 11.947/2009)	Valor adquirido de compras da AF
PNDTR	Programa Nacional de Documentação de Trabalhadora Rural	Participação predominante***	Subsecretaria de Desenvolvimento Rural (SDR)	Existência de mulheres com documentos emitidos no município	Não há dados
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural	Exclusiva*	Caixa Econômica Federal	Existência de beneficiários no município	Não há dados
LUZ PARA TODOS	Programa Luz para Todos	Beneficiária**	Ministério de Minas e Energia	Existência de beneficiários no município	Não há dados
PTC ³	Programa Territórios da Cidadania	Participação predominante***	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Sistema de Informações Territoriais (SIT)	Cadastro do município como um território ¹ .	Não há dados
P1MC	Programa 1 Milhão de Cisternas	Participação predominante***	Gestor do Programa na Articulação do Semiárido	Existência de beneficiários no município	Não há dados
P1+2	Programa Uma Terra e Duas Águas	Participação predominante***	Gestor do Programa na Articulação do Semiárido	Existência de beneficiários no município	Não dá dados

Nota:¹ Tendo sido estabelecido um território, em todos os anos subsequentes considera-se a incidência no município.

² As unidades de análise são os municípios e considera-se a soma de recursos no ano corrente.

³ É importante destacar que o PTC teve início em 2008. Depois do ano de 2009 não foram incluídos novos territórios, de forma que a incidência nos municípios permanece constante na nossa análise.

*Exclusiva: exclusiva para a agricultura familiar, exigindo a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

** Beneficiária: a agricultura familiar é um dos públicos beneficiários. Assume-se, neste trabalho, que a agricultura familiar foi atendida por estas políticas no período em análise.

***Participação predominante: a política não é exclusiva para a agricultura familiar, contudo prevalece a participação da categoria social.

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

A incidência das políticas para a agricultura familiar nas regiões e nos municípios brasileiros

A Tabela 1 apresenta a incidência e a capilaridade das 12 políticas analisadas. Destaca-se que quatro programas detêm capilaridade e incidência que se sobressaem aos demais: Bolsa Família, Luz para Todos, Pronaf e PNAE. Embora não possamos afirmar que estas políticas estão articuladas no contexto local, notamos que os Programas Bolsa Família, Luz para Todos e Pronaf estão presentes em praticamente 100% dos municípios. Por sua vez, ainda que seja uma obrigatoriedade (Lei nº 11.947/2009), as compras da agricultura familiar para a alimentação escolar não estão presentes em todos os municípios (chegaram a 82,6% em 2015). Chama a atenção a baixa incidência das demais políticas nos municípios brasileiros, a exemplo do PNHR, PNDTR e PNCF que, em 2015, chegaram a apenas 5%, 9% e 6% dos municípios brasileiros, respectivamente. Nota-se, também, que a presença das políticas nos municípios apresentou redução neste ano em relação aos anos anteriores.

Tabela 1 – Incidência de políticas para a agricultura familiar nos municípios brasileiros

(2011 – 2015) (%)

Política / Ano ¹	2011	2012	2013	2014	2015
BF	99,91	99,91	99,98	100	100
Luz para Todos	99,91	99,91	99,91	99,91	99,91
PRONAF	97,25	97,52	98,01	98,08	99,95
PNAE	55,64	62,55	77,85	78,71	82,6
PTC	32,71	32,71	32,71	32,71	32,71
PAA	39,3	42,19	28,99	26,16	26,23
PNHR	10,07	24,6	24,63	13,99	5,3
PNDTR	6,95	9,52	14,52	14,52	9,03
PNCF	7,36	11,47	6,62	6,43	6,27
PROINF	5,21	6,95	8,83	8,74	3,43
P1 + 2	2,37	3,9	6,73	9,61	4,38
P1MC	7,18	5,31	4,85	3,32	1,06

Nota:¹. Classificado, em ordem crescente, de acordo com a média aritmética da incidência nos anos analisados. Fonte: Elaborada pelos autores (2018)..

De maneira a verificar como as políticas incidem e distribuem-se em diferenciados contextos regionais, excluindo-se as quatro políticas de maior incidência no período analisado – PRONAF, Bolsa Família, Luz para Todos e PNAE –, as métricas relativas (Tabela 2)³ mostram que, em geral, o Sudeste e o Centro-oeste são as regiões com menor incidência das políticas para a agricultura familiar. Isto significa que, em 2011, apenas 27% e 16%

³ Chama a atenção na Tabela 2 a constância de alguns percentuais nas regiões Centro-oeste, Norte e Nordeste, os quais se devem à presença do PTC que se sobressai à incidência das demais políticas. Neste caso, as oito políticas restantes não alcançam representatividade superior aos percentuais apresentados na Tabela 2. Na região Sul e no Sudeste, apesar da menor incidência relativa, as demais políticas analisadas conseguem alcançar ocorrência superior ao alcançado pelo PTC. A explicação para estes baixos percentuais pode passar características das próprias políticas públicas e, igualmente, características das unidades familiares produtivas e dos ambientes institucionais no entorno.

dos municípios do Centro-oeste e do Sudeste, respectivamente, acessaram, pelo menos, uma das oito políticas consideradas. Em outras palavras, mais de 70% dos municípios destas regiões não acessaram nenhuma das oito políticas para a agricultura familiar analisadas. De maneira geral, o Norte e o Nordeste são as regiões que apresentam maior taxa de incidência das políticas para a agricultura familiar. Em 2011, por exemplo, 60% dos municípios do Nordeste e 55% do Norte acessaram, pelo menos, uma das oito políticas. É preciso ponderar que, dentre as políticas, o P1MC e o P1+2 são direcionados especificadamente ao semiárido brasileiro. Estas políticas podem contribuir para a elevada incidência das ações públicas nestas regiões. As políticas para a agricultura familiar também tiveram forte incidência na região Sul do país. Em 2011 e 2012, respectivamente 41% e 55% dos municípios acessaram, pelo menos, uma política para a agricultura familiar. Chama atenção a queda nestes percentuais em 2015 (reduziu de 55% em 2012 para 20% dos municípios). Nesse ano, cerca de 80% dos municípios não acessaram nenhuma das oito políticas analisadas.

Tabela 2 – Incidência municipal de, pelo menos, uma política pública nas regiões brasileiras no período de 2011 a 2015 (%), excluindo-se as quatro políticas com maior incidência (Pronaf, BF, Luz para Todos, e PNAE)

Região	2011	2012	2013	2014	2015
CENTRO-OESTE	27,2	27,2	27,2	27,2	27,2
NORDESTE	60,7	58,0	51,7	51,7	51,7
NORTE	55,6	55,6	55,6	55,6	55,6
SUDESTE	16,4	28,4	18,4	18,5	25,6
SUL	41,6	55,8	48,3	34,5	20,5

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Avançando na análise da incidência das políticas nos municípios, a Tabela 3 apresenta a distribuição (%) dos municípios de acordo com o número de políticas públicas acessadas no ano de 2015, por região brasileira. De imediato é importante sublinhar que nenhum município brasileiro acessou 12 políticas para a agricultura familiar. A partir destes dados, pode-se notar que a maioria dos municípios recebeu de três a sete políticas para a agricultura familiar em 2015, sendo 76% deles receberam quatro, cinco ou seis políticas. No Centro-Oeste, 42,8% dos municípios receberam apenas quatro ações governamentais, e no Sul e no Sudeste 47% e 48% dos municípios, respectivamente, encontravam-se nesta situação. Na região Nordeste, o maior número de municípios, 22,9% do total, tiveram a incidência de seis políticas, e outros 22,8% a incidência de cinco das políticas analisadas. No Norte, 73% dos municípios acessaram cinco, seis ou sete políticas públicas analisadas. Também é interessante analisar os extremos, em que o Sul foi a única região em que apenas dois municípios receberam

uma ou duas políticas e o Nordeste, no sentido contrário, foi a única região em que um município foi beneficiado com 11 políticas. Ademais, apenas 1,28% dos municípios brasileiros operam acima de nove políticas para a agricultura familiar e, deste percentual (baixo), 53 municípios situam-se no Nordeste.

Tabela 3 – Número de políticas presentes nos municípios brasileiros, por região (2015)

Região	Número de políticas públicas											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
CENTRO-OESTE	0	0	65	200	96	56	37	9	2	2	0	0
	0,00%	0,00%	13,92%	42,83%	20,56%	11,99%	7,92%	1,93%	0,43%	0,43%	0,00%	0,00%
NORDESTE	0	0	71	346	409	411	347	157	46	6	1	0
	0,00%	0,00%	3,96%	19,29%	22,80%	22,91%	19,34%	8,75%	2,56%	0,33%	0,06%	0,00%
NORTE	0	0	20	83	173	102	55	13	3	1	0	0
	0,00%	0,00%	4,44%	18,44%	38,44%	22,67%	12,22%	2,89%	0,67%	0,22%	0,00%	0,00%
SUDESTE	0	0	213	813	201	300	104	31	5	1	0	0
	0,00%	0,00%	12,77%	48,74%	12,05%	17,99%	6,24%	1,86%	0,30%	0,06%	0,00%	0,00%
SUL	1	1	37	563	297	182	79	27	4	0	0	0
	0,08%	0,08%	3,11%	47,27%	24,94%	15,28%	6,63%	2,27%	0,34%	0,00%	0,00%	0,00%
BRASIL	1	1	406	2005	1176	1051	622	237	60	10	1	0
	0,02%	0,02%	7,29%	36,00%	21,11%	18,87%	11,17%	4,25%	1,08%	0,18%	0,02%	0,00%

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Buscando um maior detalhamento das informações acerca das políticas analisadas, a Tabela 4 apresenta a incidência e os recursos de cinco políticas para agricultura familiar (Pronaf, PNAE, PAA, PNCF, Proinf), de 2011 a 2015, por região do Brasil. Nela podemos observar que não há correspondência entre a incidência e os recursos aplicados nas políticas para a agricultura familiar. Por exemplo, embora o Pronaf estivesse presente em 100% dos municípios do Nordeste e do Centro-Oeste, e em 99% dos municípios das regiões Sudeste e Norte em 2015, estas regiões receberam apenas 14%, 8%, 19% e 7% dos recursos totais do Programa. 51% dos recursos do Programa foram aplicados na região Sul. Ainda que o PNCF tenha chegado a 18% dos municípios na região Sul em 2015 (maior percentual de incidência entre as regiões brasileiras), 97% dos recursos do Programa para esse ano foram aplicados no Nordeste.

Ao somarmos os recursos das cinco políticas para a agricultura familiar (Tabela 5), observamos que em todos os anos a região Sul concentra a maior parte dos recursos das políticas públicas analisadas, em um percentual que varia de 41% a mais de 47% do total. Esses dados demonstram que a região Sul chega a concentrar quase a metade dos recursos aplicados nas cinco políticas públicas da agricultura familiar analisadas, enquanto as demais

regiões usufruem da outra metade do recurso. Na sequência da região Sul, destaca-se o Sudeste, o qual foi ultrapassado pelo Nordeste somente no ano de 2015. Esses dados devem-se à importância e ao peso do Pronaf em relação às demais políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, ao mesmo tempo em que demonstram o desequilíbrio da aplicação do seu recurso nas regiões do país, como já analisado por Aquino e Schneider (2015); Castro, Resende e Pires (2014); Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz (2014); Guanziroli (2007) e Mattei (2005). Ou seja, apesar de existirem mais políticas para a agricultura familiar chegando conjuntamente aos municípios do Nordeste (Tabela 2 e 3), isso não significa maior acesso aos recursos.

Tabela 4 – Incidência e recursos (%) de cinco políticas para agricultura familiar (Pronaf, PNAE, PAA, PNCF, Proinf), por região (2011 a 2015)

Ano	% incidência																								
	2011					2012					2013					2014					2015				
	Pronaf	Pncf	Pnae	Paa	Proinf	Pronaf	Pncf	Pnae	Paa	Proinf	Pronaf	Pncf	Pnae	Paa	Proinf	Pronaf	Pncf	Pnae	Paa	Proinf	Pronaf	Pncf	Pnae	Paa	Proinf
CENTRO-OESTE	98,3	5,1	45,2	22,1	3,2	98,3	9,4	54,0	22,5	6,6	97,6	3,4	70,7	15,8	5,1	98,3	2,6	64,9	18,2	7,3	100,0	2,6	71,3	21,6	2,8
NORDESTE	98,9	6,0	46,6	60,7	3,2	98,9	6,7	52,6	58,0	4,5	99,1	3,0	73,7	39,2	3,5	99,7	3,9	76,0	31,3	5,8	100,0	4,1	80,2	37,0	2,0
NORTE	93,3	4,2	43,6	51,8	6,2	94,0	0,4	47,8	52,4	11,8	96,7	0,4	68,4	39,6	12,7	96,0	1,8	68,2	20,2	11,1	99,8	2,4	70,9	17,8	4,9
SUDESTE	94,8	2,8	55,9	16,1	3,7	95,4	2,7	63,2	28,4	2,4	96,3	2,0	75,5	17,8	4,3	96,2	2,3	79,4	18,5	5,7	99,9	2,2	83,0	25,6	2,0
SUL	99,2	18,0	77,6	41,6	10,7	99,3	35,9	85,5	41,6	15,4	99,4	22,1	93,7	30,4	23,2	99,1	19,3	91,1	34,5	17,1	99,9	18,1	94,5	16,0	7,3
Total	97,3	7,4	55,6	39,3	5,2	97,5	11,5	62,5	42,2	6,9	98,0	6,6	77,8	29,0	8,8	98,1	6,4	78,7	26,2	8,7	99,9	6,3	82,6	26,2	3,4
	% de recurso aplicado																								
	2011					2012					2013					2014					2015				
Região/Política	Pronaf	Pncf	Pnae	Paa	Proinf	Pronaf	Pncf	Pnae	Paa	Proinf	Pronaf	Pncf	Pnae	Paa	Proinf	Pronaf	Pncf	Pnae	Paa	Proinf	Pronaf	Pncf	Pnae	Paa	Proinf
CENTRO-OESTE	7,0	1,9	6,1	5,5	4,9	6,4	21,5	6,2	5,4	3,8	6,4	2,7	6,7	6,4	7,8	7,1	0,5	6,6	7,6	8,8	7,8	0,2	5,4	8,6	4,9
NORDESTE	12,7	30,1	28,8	51,9	47,6	14,6	65,4	29,4	48,0	37,8	14,8	75,3	30,9	44,0	24,9	13,8	85,6	30,3	29,6	35,9	14,0	96,7	29,7	40,5	28,5
NORTE	6,1	60,3	9,8	6,2	11,7	7,3	1,2	10,1	5,3	17,5	7,0	0,0	13,2	6,1	13,8	8,2	0,2	11,2	11,1	11,3	7,3	0,3	11,1	12,6	15,2
SUDESTE	23,0	6,6	32,4	15,8	11,6	21,8	2,8	33,6	23,7	7,3	20,9	8,8	31,9	25,1	9,0	21,2	2,8	34,4	32,6	13,4	19,2	0,8	35,9	25,6	15,3
SUL	51,2	1,1	22,9	20,6	24,3	50,0	9,1	20,7	17,6	33,6	50,9	13,2	17,3	18,4	44,6	49,7	10,9	17,6	19,1	30,6	51,6	2,0	17,9	12,7	36,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Tabela 5 – Recursos aplicados em políticas para agricultura familiar, por região e ano (em bilhões de reais nominais e percentual)

Região	2011		2012		2013		2014		2015	
	Soma	%								
CENTRO-OESTE	1,06	6,15	1,45	7,38	1,38	6,35	1,87	6,98	1,82	7,17
NORDESTE	3,16	18,31	4,16	21,1	3,75	17,24	4,28	16	5,59	22,03
NORTE	2,39	13,85	1,35	6,84	1,55	7,11	2,22	8,29	1,78	7,02
SUDESTE	3,49	20,21	4,05	20,57	4,56	20,95	5,74	21,47	4,66	18,38
SUL	7,17	41,48	8,69	44,1	10,53	48,35	12,64	47,27	11,52	45,4
TOTAL	17,28	100	19,69	100	21,78	100	26,74	100	25,38	100

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

A articulação de políticas nos Territórios da Cidadania

Partindo da análise da incidência das políticas públicas nos municípios brasileiros, o artigo procurou verificar, também, se o Programa Territórios da Cidadania (PTC) poderia influenciar neste processo. O PTC era uma política que buscava fomentar a articulação e a atuação conjunta de ações públicas em 120 territórios que apresentavam baixos indicadores de desenvolvimento socioeconômico. O objetivo consistia em expandir, potencializar e articular o acesso às políticas públicas pela população presente nestes recortes territoriais.

Considerando esse objetivo do programa, a Tabela 6 mostra a incidência de políticas para o ano de 2015 tendo como recorte o pertencimento ou não dos municípios ao Programa nas cinco regiões brasileiras. Podemos notar que a incidência de políticas nas regiões é diferenciada, de acordo com a condição de ser ou não um Território da Cidadania. De modo geral, os dados sinalizam que os municípios que pertencem a um Território da Cidadania acessaram um número maior de políticas concomitantemente que aqueles que não fazem parte de um Território da Cidadania.

Tabela 6 – Número de políticas públicas acessadas nos municípios a partir do pertencimento ou não ao Programa Territórios da Cidadania, por região, no ano de 2015

Número de Políticas		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
CENTRO-OESTE	Sem PTC	0	0	65	173	45	38	16	3	0	0	0
		0,0%	0,0%	13,9%	37,0%	9,6%	8,1%	3,4%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%
	Com PTC	0	0	0	27	51	18	21	6	2	2	0
		0,0%	0,0%	0,0%	5,8%	10,9%	3,9%	4,5%	1,3%	0,4%	0,4%	0,0%
NORDESTE	Sem PTC	0	0	71	309	183	204	86	13	1	0	0
		0,0%	0,0%	4,0%	17,2%	10,2%	11,4%	4,8%	0,7%	0,1%	0,0%	0,0%
	Com PTC	0	0	0	37	226	207	261	144	45	6	1
		0,0%	0,0%	0,0%	2,1%	12,6%	11,5%	14,5%	8,0%	2,5%	0,3%	0,1%
NORTE	Sem PTC	0	0	20	58	71	35	11	4	1	0	0
		0,0%	0,0%	4,4%	12,9%	15,8%	7,8%	2,4%	0,9%	0,2%	0,0%	0,0%
	Com PTC	0	0	0	25	102	67	44	9	2	1	0
		0,0%	0,0%	0,0%	5,6%	22,7%	14,9%	9,8%	2,0%	0,4%	0,2%	0,0%
SUDESTE	Sem PTC	0	0	213	796	95	264	23	3	0	0	0
		0,0%	0,0%	12,8%	47,7%	5,7%	15,8%	1,4%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
	Com PTC	0	0	0	17	106	36	81	28	5	1	0
		0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	6,4%	2,2%	4,9%	1,7%	0,3%	0,1%	0,0%
SUL	Sem PTC	1	1	37	554	176	119	50	7	2	0	0
		0,1%	0,1%	3,1%	46,5%	14,8%	10,0%	4,2%	0,6%	0,2%	0,0%	0,0%
	Com PTC	0	0	0	9	121	63	29	20	2	0	0
		0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	10,2%	5,3%	2,4%	1,7%	0,2%	0,0%	0,0%
Brasil		1	1	406	2005	1176	1051	622	237	60	10	1
		0,0%	0,0%	7,3%	36,0%	21,1%	18,9%	11,2%	4,3%	1,1%	0,2%	0,0%

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Visando a ratificar tais informações, a Tabela 7 mostra os resultados da aplicação de testes paramétricos de comparação de médias entre municípios que fazem parte ou não de Territórios da Cidadania, no ano de 2015⁴. Procedemos com a avaliação do teste de Levene para avaliar a incidência total de políticas (número de políticas em cada município) e do teste *t* de Student para evidenciar a diferença no número médio de políticas em municípios que integram o PTC em comparação àqueles que não fazem parte do Programa. É válido ressaltar que os testes aplicados nos ajudam a analisar a forma como as políticas incidem e se distribuem nos municípios brasileiros, não evidenciando relações de causalidade e relação ao PTC.

⁴ Os dados de incidência de políticas para o ano de 2015 possuem distribuição normal, de acordo com o teste de Kolmogorov-Smirnov, com estatística 0,218 e significância 0,00 com 95% de confiança.

O teste de Levene averigua a homogeneidade das variâncias para os grupos de municípios que integram ou não Territórios da Cidadania. O teste usa o desvio absoluto das observações em cada tratamento para a mediana do tratamento, determinando se a média desses desvios são iguais para todos os tratamentos. Se os desvios médios forem iguais, as variâncias das observações em todos os tratamentos serão iguais. Percebemos que a variabilidade da incidência de políticas é diferente entre os municípios do PTC nas regiões Nordeste e Sudeste. Nessas regiões, a incidência de políticas é estatisticamente diferente para o grupo de municípios pertencentes ao PTC comparado ao conjunto de municípios que não integram o Programa, tanto no caso em que se assume igual variância, quanto naqueles em que se supõe heterogeneidade de variância. Nessas duas regiões, a distribuição do número de políticas dentro dos Territórios da Cidadania (variável de agrupamento do teste) segue um padrão médio caracterizado pela incidência de um número maior de políticas; ao mesmo tempo em que os municípios que não integram o Programa caracterizam-se por ter, em média, um número menor de políticas incidindo de forma simultânea, como destaca a Tabela 5. Em outras palavras, essa relação revela que nos Territórios da Cidadania do Nordeste e Sudeste brasileiro, a tendência mostrada pelos dados é de maior incidência, enquanto fora dos territórios a tendência é de um número menor de políticas incidentes.

Nas regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, a lógica de incidência de políticas sobre os Territórios da Cidadania se mostra muito diferente da observada no Nordeste e Sudeste brasileiros. No Sul, por exemplo, os municípios que não fazem parte de Territórios da Cidadania possuem um número menor de políticas incidindo simultaneamente - 64,6% municípios possuem no máximo cinco políticas -, ao passo que nos territórios o número de municípios que possuem mais de seis políticas não chega a 5%. Nesse contexto, o resultado dos testes para estas três regiões confirma o padrão da distribuição da incidência: nos territórios há um pequeno número de municípios recebendo, na média, mais de sete políticas, enquanto nos municípios que não fazem parte do Programa a incidência de diferentes políticas é muito menor para uma frequência de municípios maior. Esses resultados contribuem para a discussão sobre uma eventual indiferença do PTC na conformação da incidência de políticas nessas regiões, cabendo discussão sobre os mecanismos que podem explicar tal característica, uma vez que o Programa pode não ter atuado como um potencializador e articulador das ações do Estado.

Tabela 7 – Resultado do teste de comparação de médias entre territórios e não territórios da cidadania (ano = 2015)

Região	Teste paramétrico	Incidência de políticas		
			Variações iguais assumidas	Variações iguais não assumidas
CENTRO-OESTE	Teste de Levene	F	9,74	
		Sig.	0,00	
	Teste t para Igualdade de Médias	t	-9,84	-9,01
		Sig. (2 extremidades)	0,00	0,00
		Diferença média	-1,20	-1,20
NORDESTE	Teste de Levene	F	8,06	
		Sig.	0,00	
	Teste t para Igualdade de Médias	t	-24,99	-25,04
		Sig. (2 extremidades)	0,00	0,00
		Diferença média	-1,48	-1,48
NORTE	Teste de Levene	F	0,02	
		Sig.	0,90	
	Teste t para Igualdade de Médias	t	-7,61	-7,56
		Sig. (2 extremidades)	0,00	0,00
		Diferença média	-0,81	-0,81
SUDESTE	Teste de Levene	F	46,20	
		Sig.	0,00	
	Teste t para Igualdade de Médias	t	-24,35	-21,24
		Sig. (2 extremidades)	0,00	0,00
		Diferença média	-1,71	-1,71
SUL	Teste de Levene	F	0,52	
		Sig.	0,47	
	Teste t para Igualdade de Médias	t	-15,57	-15,31
		Sig. (2 extremidades)	0,00	0,00
		Diferença média	-1,15	-1,15

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi contribuir para o debate sobre como as políticas para a agricultura familiar incidem em âmbito municipal, regional e nos Territórios da Cidadania. Os resultados indicam que há quatro políticas que apresentam importante capilaridade no território brasileiro, sendo elas: o Programa Bolsa Família, o Programa Luz para Todos, o Pronaf e o PNAE. As três primeiras apresentam incidência em quase 100% dos municípios brasileiros. Se estes são números significativos, sua importância poderia ser ainda maior na medida em que as ações estivessem efetivamente articuladas desde a formulação até a sua implementação nos espaços locais.

Quando incorporamos na análise as demais políticas públicas para a agricultura familiar, sua presença nos municípios brasileiros destoa consideravelmente das quatro políticas mencionadas acima. Para ilustrar, citamos que, no ano de 2015, o PNHR, o PNDTR e o PNCF chegaram a apenas 5%, 9% e 6% dos municípios brasileiros, respectivamente. Excluindo as quatro políticas com maior incidência (Pronaf, Bolsa Família, Luz para Todos e PNAE), cerca de 70% dos municípios do Centro-Oeste, 75% do Sudeste, 45% do Nordeste, 50% do Nordeste e 80% dos municípios da região Sul não acessaram nenhuma das oito políticas públicas para a agricultura familiar no ano de 2015. Também notamos que, considerando as 12 políticas públicas analisadas, a grande maioria dos municípios brasileiros recebeu menos da metade delas. Em 2015, 76% dos municípios brasileiros receberam apenas quatro, cinco ou seis políticas públicas. Ou seja, embora nos últimos 20 anos tenha sido criado um amplo conjunto de políticas para a agricultura familiar, sua atuação em conjunto ou articulada ainda é bastante diminuta.

Buscando aprofundar a análise a partir de cinco políticas públicas (em virtude da limitação de dados públicos), este artigo procurou evidenciar a correspondência entre a incidência das políticas para a agricultura e a distribuição de seus recursos, visto que tal relação não foi evidenciada. Neste exercício, também observamos a prevalência do Pronaf sobre as demais políticas públicas e a influência da concentração de seus recursos na região Sul do Brasil.

Em relação à influência do Programa Territórios da Cidadania, notamos que os municípios que integram os territórios nas regiões Sudeste e Nordeste possuem características diferenciadas em relação à incidência de políticas, quando comparados ao grupo de municípios que não fazem parte do Programa. Este resultado é uma evidência exploratória para a diferenciação do número de ações de políticas públicas que incidem sobre a agricultura familiar nos territórios. Mas nas regiões Sul, Centro-Oeste e Norte tais diferenças não foram significativas.

É notório que as demandas da diversidade regional da agricultura familiar ou dos territórios são muito distintas e o “mix” das políticas acionadas em cada contexto pode ser muito diverso. No entanto, em termos gerais, os dados obtidos neste trabalho sinalizam para uma fraca incidência em conjunto e pouca articulação entre as políticas para a agricultura familiar.

Referências

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, p. 41-67, 2005.
- AQUINO, J. R. *et al.* Articulação de políticas para a superação da pobreza rural: um estudo das interfaces entre o Programa Bolsa Família e as políticas de inclusão produtiva no nordeste e no sul do Brasil. **Rev. Econ.**, Fortaleza, v. 48, n. 4, p. 155-173, 2017.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil** (Org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-82.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. M. A especificidade do “welfare state” brasileiro. *In*: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social/Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). **Reflexões sobre a natureza do Bem-estar**. Brasília: CEPAL, 1989. p. 86-179.
- BARTON, D. *et al.* Assessing the role of economic instruments in a policy mix for biodiversity conservation and ecosystem services provision: a review of some methodological challenges. *In*: BIECON CONFERENCE, 11., Venice, 2009. **Anais [...]**. Venice: BC, 2009. p. 1-36.
- BARTON, D.; SANTOS, R.; ANDRADE, D. C. **Policyscapes**: nature-based policy mixes for biodiversity conservation and ecosystem services provision. Policy brief, [s. d.].
- CASTRO, C. N. de; RESENDE, G. M.; PIRES, M. J. de S. Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF). **Texto para discussão 1974** – IPEA. Brasília: IPEA, 2014.
- DE PONTI, C. M. **Intervenção para o desenvolvimento rural**: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul. 2010. 275 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- ECHEVERRI PERICO, R. Articulação de políticas e participação social. *In*: MIRANDA, C; TIBURCIO, B. **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008. p. 29-68.
- GARCIA, F.; HELFAND, S. M.; SOUZA, A. P. Transferências monetárias condicionadas y políticas de desarrollo rural: aproximación desde la literatura existente y la teoría. *In*: MALDONADO, J. H. *et al.* **Protección, producción, promoción**: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, 2016. p. 69-115.

GRISA, C.; WESZ JR., V.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia, Administração e Sociologia Rural**, v. 52, n. 2, p. 323-346, 2014.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 301-328, 2007.

HOWLETT, M.; RAYNER, J. Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in “New Governance Arrangements”. **Policy and Society**, v. 26, n. 4, p. 1-18, 2007. Disponível em: [https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1016/S1449-4035(07)70118-2). Acesso em: 30 mar. 2018.

LEYTON, C. *et al.* Desafios institucionales para la articulación de políticas públicas. **Documento nº 229**. Santiago: Rimisp, 2017. (Serie documentos de trabajo).

LOPES, E. S.; LEITE, S.; GRISA, C. Desenvolvimento territorial, políticas públicas e enfrentamento da pobreza no Território Sertão Ocidental (SE). *In*: LEITE, S. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil** – v. 20. 1. ed. Brasília: ÍICA, 2013, v. 20. p. 139-170.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, p. 1-17, jan./jun.2014.

MATTEI, L. **Impactos do PRONAF**: Análise de Indicadores. Série Estudos 11 NEAD. Brasília: MDA/NEAD, 2005. (Série Estudos 11 NEAD).

ORTEGA, A. C.; CERQUERIA, C.A.; SILVA, F. P. M. As políticas públicas de desenvolvimento no Estado da Bahia: evolução e características. *In*: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual**. Brasília: IPEA, 2016. p. 55-84.

RAMBO, A. G.; FREITAS, T. D.; STOFFEL, J. Colegiados territoriais e fóruns mesorregionais: mecanismos de governança em políticas brasileiras de desenvolvimento. *In*: PERAFÁN, M.V. **Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial**. Curitiba: CRV, 2018. p. 303-338.

REPETTO, F. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. **Biblioteca Virtual TOP**, p. 1-29, 2005.

REPETTO, F.; FERNANDEZ, J. P. **Coordinacion de políticas, programas y proyectos sociales**. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012.

REZENDE, M.; BAPTISTA, T. W. F.; AMANCIO FILHO, A. O legado da construção do sistema de proteção social brasileiro para a intersetorialidade. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 15, n. 2, p. 301-322, 2015.

SACCO DOS ANJOS, F.; CARUSO, C. O.; CALDAS, N. V. Estado e agricultura familiar: o papel das políticas públicas de incentivo à agroindustrialização no extremo sul do Brasil. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 80-97, 2011.

TECCHIO, A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro:** estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). 2012. 183 f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

Submetido em: 01/07/2018

Aceito em: 20/11/2018

THE INCIDENCE OF POLICIES FOR FAMILY FARMING IN BRAZIL: CONSIDERATIONS FROM THE MUNICIPALITIES, REGIONS AND TERRITORIES OF CITIZENSHIP

Abstract

A broad set of policies for family farming was created in Brazil in the last 20 years. Several studies assess the individual performance of these policies at national, regional or case levels. However, we have few analyzes about the incidence or joint action of such policies. Aiming to contribute to this debate, the paper seeks to analyze the incidence of policies for family farming in the municipalities, regions and Territories of Citizenship between 2011 and 2015. For this 12 public policies were considered in this reflection, selected from the existence of public data for the same period of analysis. The results show the great capillarity of four policies (Bolsa Família, Luz para Todos, Pronaf and PNAE) in the national territory. The geographic concentration of the incidence of policies in the Northeast and North regions of Brazil was verified, as well as the non-correspondence between incidence and application of resources. Regarding the PTC, the results indicate that in the Northeast and Southeast regions there are statistically significant differences in the incidence of policies for family farming in Territories of Citizenship's municipalities.

Keywords: Public policies. Family farming. Policy mix. Municipalities.

LA INCIDENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN BRASIL: CONSIDERACIONES A PARTIR DE LOS MUNICIPIOS, REGIONES Y TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA

Resumen

Un amplio conjunto de políticas públicas para la agricultura familiar fue creado en Brasil en los últimos 20 años. Diversos estudios evalúan el desempeño individual de esas políticas a nivel nacional, regional o estudios de casos. Sin embargo, poco sabemos sobre la incidencia o actuación conjunta de tales políticas públicas. Con el objetivo de contribuir en este debate, el artículo busca analizar la incidencia de políticas públicas para la agricultura familiar en los municipios, regiones y Territorios de la Ciudadanía en el período de 2011 a 2015. Para tanto 12 políticas públicas fueron consideradas en esa reflexión, seleccionadas a partir de la existencia de datos públicos para un mismo período de análisis. Los resultados evidencian la gran capilaridad de cuatro políticas (Bolsa Familia, Luz para Todos, Pronaf y PNAE) en el territorio nacional. Se constató la concentración geográfica de la incidencia de políticas en las regiones Nordeste y Norte de Brasil, y la no correspondencia entre incidencia y aplicación de los recursos. En cuanto al PTC, los resultados indican que en las regiones Nordeste y Sudeste hay diferencias estadísticamente significativas en cuanto a la incidencia de las políticas para la agricultura familiar en municipios pertenecientes a los Territorios de la Ciudadanía.

Palabras-clave: Políticas públicas. Agricultura familiar. Articulación de políticas públicas. Municipios.