

CAPACIDADES ESTATAIS: O PRONAF NOS TERRITÓRIOS GOIANOS

ISADORA DE PAULA VIEIRA ALENCAR¹

isadoralencar@live.com

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4720374864623732>

MARCELO JOSÉ MOREIRA²

marcelojmoreirat@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2042444951213582>

RESUMO: Estado e capitalismo vêm mantendo uma relação dialética que se revela fundamental para ambos, já que o primeiro se transforma a partir das demandas do segundo e essa própria transformação, por sua vez, gera repercussões significativas na dinâmica operacional desse último. Dessa maneira, o conceito de capacidades estatais tem se evidenciado na pesquisa sobre políticas públicas, aparecendo como fonte de fortalecimento da ação governamental com o propósito de gerar níveis máximos de valor social. O objetivo dessa pesquisa é identificar, mesmo que modestamente, as capacidades estatais atenuantes e possíveis deficiências que existiram durante a execução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF nos territórios rurais e da cidadania de Goiás nos anos de 2013-2014, a partir de dados coletados pelo Portal dos NEDET's. Metodologicamente, o trabalho possui propósito descritivo a partir da pesquisa qualitativa, e usa como técnicas de coleta de dados a pesquisa bibliográfica e documental. O PRONAF representa grande parcela dos investimentos nesse setor, contribuindo para fomentar a produção familiar, bem como por subsidiar as ações com foco no desenvolvimento territorial rural. Entretanto, as disparidades identificadas nos investimentos evidenciam as fragilidades do programa no contexto da abordagem do desenvolvimento territorial rural. Ou seja, evidencia também, a limitada atuação do Estado.

Palavras-chave:

Capacidades Estatais, PRONAF, Agricultura Familiar.

¹ Universidade Federal de Goiás (UFG), Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional, Goiânia, GO, Brasil.

² Universidade Estadual de Goiás (UEG), Núcleo de Estudos e Pesquisas Econômicas (NEPE/UEG), Anápolis, GO, Brasil.

STATE CAPACITIES: PRONAF IN THE TERRITORIES OF GOIÁS

ABSTRACT: State and capitalism continue to maintain a dialectical relationship that proves to be fundamental for both, since the former is transformed based on the demands of the latter and this very transformation, in turn, generates significant repercussions on the operational dynamics of the latter. In this way, the concept of state resources has been highlighted in research on public policies, appearing as a source of strengthening governmental action with the aim of generating maximum levels of social value. The objective of this research is to identify, even if modestly, the mitigating state capacities and possible deficiencies that existed during the execution of the National Program for Strengthening Family Agriculture - PRONAF in rural territories and the citizenship of Goiás in the years 2013-2014, from data collected by the NEDET's Portal. Methodologically, the work has a descriptive purpose based on qualitative research and uses bibliographical and documental research as data collection techniques. PRONAF represents a large portion of investments in this sector, confidently to encourage family production, as well as to subsidize actions focused on rural territorial development. However, the disparities identified in investments are evidenced as clients of the program in the context of the rural territorial development approach. That is, evidence also, the limited action of the State.

Keywords: state capacity, PRONAF, family farming.

1. INTRODUÇÃO

A história nos fornece indícios significativos da importância da atuação do Estado nas estratégias de desenvolvimento das sociedades. As capacidades administrativas do Estado aparecem como fonte de fortalecimento da ação governamental, com a finalidade de gerar níveis máximos possíveis de valor social. Segundo Gomide e Pereira (2018), entende-se que altos níveis de capacidades são associados a resultados superiores, enquanto que capacidades insuficientes são associadas a desempenhos subótimos. Pires e Vaz (2014) corroboram que essa relação fica clara quando observamos a presença estatal no histórico de países que hoje são tecnologicamente e industrialmente avançados (Estados Unidos, Inglaterra e outros).

Pires e Vaz (2014) prosseguem afirmando que Estado e capitalismo vêm mantendo uma relação dialética que se revela fundamental para ambos, já que o primeiro se transforma a partir das demandas do segundo e essa própria transformação, por sua vez, gera repercussões significativas na dinâmica operacional desse último. Dessa maneira, o conceito de capacidades estatais tem se evidenciado na pesquisa sobre políticas públicas. Principalmente aquelas implementadas para o bem comum a todas as sociedades.

No âmbito das políticas públicas para agricultura familiar, os Territórios Rurais e da Cidadania foram importantes instâncias destinadas ao planejamento territorial e ao processo de desenvolvimento sustentável no campo. Com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em 2004, as políticas com foco no desenvolvimento rural e na agricultura familiar ganharam um novo enfoque conceitual e metodológico: a abordagem territorial. Dessa maneira, desenvolveram-se estratégias para o desenvolvimento rural sustentável a

partir da criação dos territórios.

O objetivo dessa pesquisa é, portanto, identificar, ainda que preliminarmente, as capacidades estatais atenuantes e possíveis deficiências que existiram durante a execução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF nos territórios rurais e da cidadania de Goiás nos anos de 2013-2014, a partir de dados coletados pelo Portal dos NEDET's¹. O programa foi escolhido² em virtude de ser a principal política pública do Governo Federal para apoiar agricultores familiares.

Metodologicamente, o trabalho possui propósito descritivo a partir da pesquisa qualitativa e usa como técnicas de coleta de dados a pesquisa bibliográfica e documental. O estudo foi dividido em introdução, apresentando uma breve contextualização do assunto, assim como o objetivo, a problemática e a metodologia; desenvolvimento, apontando os conceitos de capacidades estatais e o contexto brasileiro; seguido das discussões com os dados dos territórios e do acesso ao PRONAF e, por fim, as considerações finais.

2. CAPACIDADES ESTATAIS: CONCEITOS

Tilly (1975) expõe que os primeiros debates sobre capacidades estatais remetem à capacidade associada ao poder coercitivo do Estado para prevenir conflitos externos. Os debates foram intensificados e impulsionados pelo movimento “estatista”, na década de 1980, que entendia o Estado como autônomo e capaz de estabelecer seus próprios objetivos. Trata-se de um pensamento de linhagem teórica weberiana. Evans (1993) reitera afirmando que o “estatismo” posicionou o Estado como ator central para a promoção de mudanças estruturais.

Aguiar e Lima (2019) atestam que o conceito de capacidades estatais foi desenvolvido em “estudos de sociologia e economia política que se debruçaram sobre a análise do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico” (p. 2). Outros estudos passaram a incorporar a sociedade não mais como agente passivo, mas como ator de relevância na

¹ Os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET's) são unidades administrativas com função de apoiar ações de extensão e assessoramento técnico aos atores dos territórios rurais e da cidadania. Foi um instrumento que se vinculou à estratégia de fortalecimento e consolidação da abordagem territorial do desenvolvimento. O programa foi implementado por intermédio da articulação institucional e operacional das Universidades Públicas Federais e Estaduais e das instâncias de gestão social dos territórios.

² A pesquisa justifica-se também pela experiência acadêmica vinculada ao acesso e avaliação de políticas públicas para agricultura familiar nos Territórios Rurais Estrada de Ferro e Sudoeste Goiano, durante os anos de 2015-2021. O estudo das políticas públicas relacionadas aos mercados institucionais da agricultura familiar se mostrou eficaz para entendimento da dinâmica do território, bem como a ação estatal e a importância da constante articulação entre os atores sociais, ou seja, o fortalecimento do capital social. O Estado cria o ambiente de desenvolvimento e os atores sociais o colocam em ação.

formulação e na tomada de decisão.

Nesse sentido, Evans (1985) e Weiss (1998) acreditavam na capacidade do Estado de se adaptar às pressões externas gerando novos meios de governar. Além disso, também enfatizavam a centralidade do Estado na economia, desafiando as opiniões sobre o desaparecimento do Estado em um mundo constantemente e crescentemente globalizado.

Para Bichir (2016), a noção de "capacidades estatais" para a formulação e a implementação de políticas públicas é ressaltada pelo neoinstitucionalismo histórico³, que enfatiza a autonomia relativa do Estado. Ou seja, defende que o Estado tenha espaço próprio para atuação e desenvolvimento de suas capacidades, mesmo sendo permeável a pressões externas e internas. De acordo com esta perspectiva, devido ao fato de os Estados modernos terem autonomia e interesses próprios, eles puderam desenvolver programas sociais modernos e eficazes. Esta abordagem resalta a centralidade das burocracias estatais na formulação e na implementação de políticas.

Por capacidades estatais entende-se, portanto, a habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento e suas formas de construção de articulação entre essas agendas e os atores sociais, políticos e econômicos relevantes.

Análises empíricas mostram que as capacidades estatais variam em diferentes áreas de políticas. Bichir (2016) cita o sucesso da política agrícola e o fracasso da política industrial no contexto do *New Deal* norte-americano, demonstrando assim que, por razões históricas, nos anos 1930, o Estado tinha maior capacidade de intervenção na agricultura que na indústria. Assim, o que foi considerado "capacidade institucional" em um determinado contexto político, pode vir a ser obstáculo no momento seguinte, a partir do amadurecimento desses programas.

Segundo os autores, Gomide e Pereira (2018), o conceito de capacidade é definido como a fineza do governo em dirigir e monitorar seus recursos humanos, financeiros, informacionais e físicos.

Para Wu, Ramesh e Howlett (2015), o conceito de capacidade estatal vincula-se a funções de governança do Estado e à presença de recursos e competências analíticas, operacionais e políticas de indivíduos e organizações do setor público. Do mesmo modo, para

³ O Neoinstitucionalismo histórico, segundo Marques (1997), pode ser entendido como a corrente das ciências sociais que tem ressaltado a importância das instituições para a compreensão dos processos sociais.

Painter e Pierre (2005) o conceito associa-se à competência de o Estado reunir os recursos necessários para fazer escolhas coletivas e estabelecer orientações estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos.

Para Pires e Gomide (2016) a capacidade estatal é entendida a partir de dois elementos: o técnico-administrativo e o político. O primeiro, derivado do conceito weberiano de burocracia, contempla as competências dos agentes do Estado produzindo ações orientadas focadas em resultados. O segundo refere-se às burocracias de se expandir os canais de interlocução, a partir da negociação com os diversos atores sociais e locais. Dessa maneira, engloba os conflitos de forma geral, não permitindo interesses específicos. Esse cenário nos mostra a necessidade das capacidades públicas para a inclusão de múltiplos atores, bem como as estratégias a serem adotadas para obter êxito.

Skocpol (1979) afirma que a integridade soberana e o controle administrativo-militar são condições prévias para a capacidade de qualquer Estado em implementar políticas. Além disso, o autor acredita que funcionários qualificados e recursos financeiros são o mínimo para garantir a exatidão em todos os objetivos. A importância da profissionalização da burocracia pública remonta os trabalhos clássicos de Weber, visto que, para Skocpol (1985), a profissionalização, influenciada pelo recrutamento meritocrático e por um conjunto de incentivos de carreira, permite que os burocratas avaliem os problemas e proponham soluções adequadas. Levi (1988) acredita que a capacidade estatal remete à capacidade do Estado em fornecer bens coletivos aumentando a receita. Nessa mesma perspectiva, segundo o World Bank (1997) a capacidade estatal é definida como a capacidade de empreender e promover ações coletivas de forma eficiente.

É plausível ressaltar que, em relação a variedade conceitual no debate internacional, as definições convergem, sem exceção, para o destaque da retomada da centralidade do Estado no exercício de suas atividades, promovendo desenvolvimento social e econômico, além da resolução de conflitos sociais. Ou seja, o Estado no centro da formulação e implementação de políticas públicas que visam resolver uma demanda coletivamente relevante.

Também é importante salientar que no atual contexto brasileiro, político-institucional, são vários os atores que precisam ser coordenados na execução de uma política. Pires e Gomide (2016) apontam que em torno de cada política se arranjam organizações, mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre os atores, além de todas

as obrigações de transparência (prestação de contas e controle). Por conseguinte, compreender o processo de formulação e implementação de políticas públicas requer contemplar os arranjos institucionais, que são a sustentação destas.

3. O CONTEXTO BRASILEIRO

Existe uma incoerência no federalismo brasileiro. Sabe-se que desde 1988, os municípios converteram-se em entes federativos, com funções semelhantes aos estados e à União. O problema é que essa “independência” foi estabelecida num cenário em que os municípios não possuíam condições para exercer essa nova competência político-administrativa. Ou seja, o paradoxo é o seguinte: os municípios possuem autonomia e responsabilidade pela implementação das políticas sociais no plano local, mas precisam operar em meio à baixa capacidade administrativa e gerencial para realizar essa tarefa.

Mesmo com essa situação, os municípios foram obrigados a desenvolver suas capacidades estatais conforme as atribuições foram assumidas localmente, direcionando a implementação das políticas públicas, principalmente as de bem-estar. As novas atribuições vieram seguidas da garantia constitucional da autonomia política, administrativa e financeira, o que também demanda capacidade estatal para ser exercida.

Nesse cenário, aumentaram-se as exigências de qualificação para responder às novas responsabilidades no plano local e nas relações intergovernamentais. Ao mesmo tempo, existe um desconhecimento sobre como as administrações municipais estão organizadas, visto que, as exigências de capacitação são o maior obstáculo para a implementação de políticas públicas em diversas regiões do Brasil. Conforme abordado anteriormente por Pires e Gomide (2016), a capacidade estatal precisa ser abordada considerando duas dimensões: técnico-administrativa, com eficiência organizacional suficiente para executar funções essenciais como provisão de serviços e habilidades existentes para formular e gerir políticas públicas; e a dimensão político-institucional, com instrumentos de políticas públicas que garantem a gestão do território a partir do comportamento de atores sociais, além de recursos para desenvolver canais de mediação e interação entre a sociedade e o governo.

Em outras palavras, para que a capacidade estatal atenda os elementos das políticas públicas, é necessária coesão social, alta qualidade das lideranças (articulação sociedade civil-instituições), estabilidade institucional e política, a existência de um pensamento crítico e próprio sobre a interpretação da realidade que contemple as inúmeras especificidades e políticas de apoio apropriadas para que o processo de desenvolvimento social aconteça.

Destaca-se que o Estado brasileiro é o elemento central para a coordenação e a execução do processo de desenvolvimento – no seu subdesenvolvimento. Mesmo nos momentos de críticas e buscas de reformulação das orientações, é ao Estado que se recorre

para alavancar as possibilidades destas

4. AGRICULTURA FAMILIAR: ANÁLISE DA CAPACIDADE ESTATAL NOS TERRITÓRIOS RURAIS E DA CIDADANIA POR MEIO DO ACESSO AO PRONAF

A literatura sobre a agricultura familiar aponta que, desde meados da década de 1990, vem ocorrendo um processo de reconhecimento e de criação de instituições de apoio a esse modelo de agricultura. Esse reconhecimento da agricultura familiar, segundo Rodrigues *et al.* (2020, p. 2), “foi importante para implantação de políticas públicas que possibilitou uma maior atenção por parte do poder público para essa classe”. Para ilustrar, segundo Grisa *et al.* (2017):

“Compreende-se que as capacidades estatais criadas para o desenvolvimento rural emergiram a partir dos processos de redemocratização e descentralização política dos anos 1980, os quais permitiram a conformação de arranjos institucionais que ampliaram a interação entre governo, a burocracia estatal e a sociedade civil organizada” (p.13).

Segundo Picolotto (2012) foram criadas políticas públicas específicas para fomentar e estimular os agricultores familiares como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995, além de secretarias de governo orientadas para trabalhar exclusivamente com a categoria.

Nesse contexto, os Territórios Rurais e da Cidadania foram importantes instâncias destinadas ao planejamento territorial e ao processo do desenvolvimento sustentável no campo. Com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em 2004, as políticas com foco no desenvolvimento rural e na agricultura familiar ganharam um novo enfoque conceitual e metodológico: a abordagem territorial.

O papel da SDT englobava a promoção de infraestrutura e serviços, capacitação, apoio às associações e cooperativas, além de apoio a negócios diversos. Também indicava, organizava e planejava os territórios, conjuntamente com as demandas das populações territoriais e organizações da sociedade civil. A articulação realmente existiu e funcionou a partir da interação entre os atores sociais e locais.

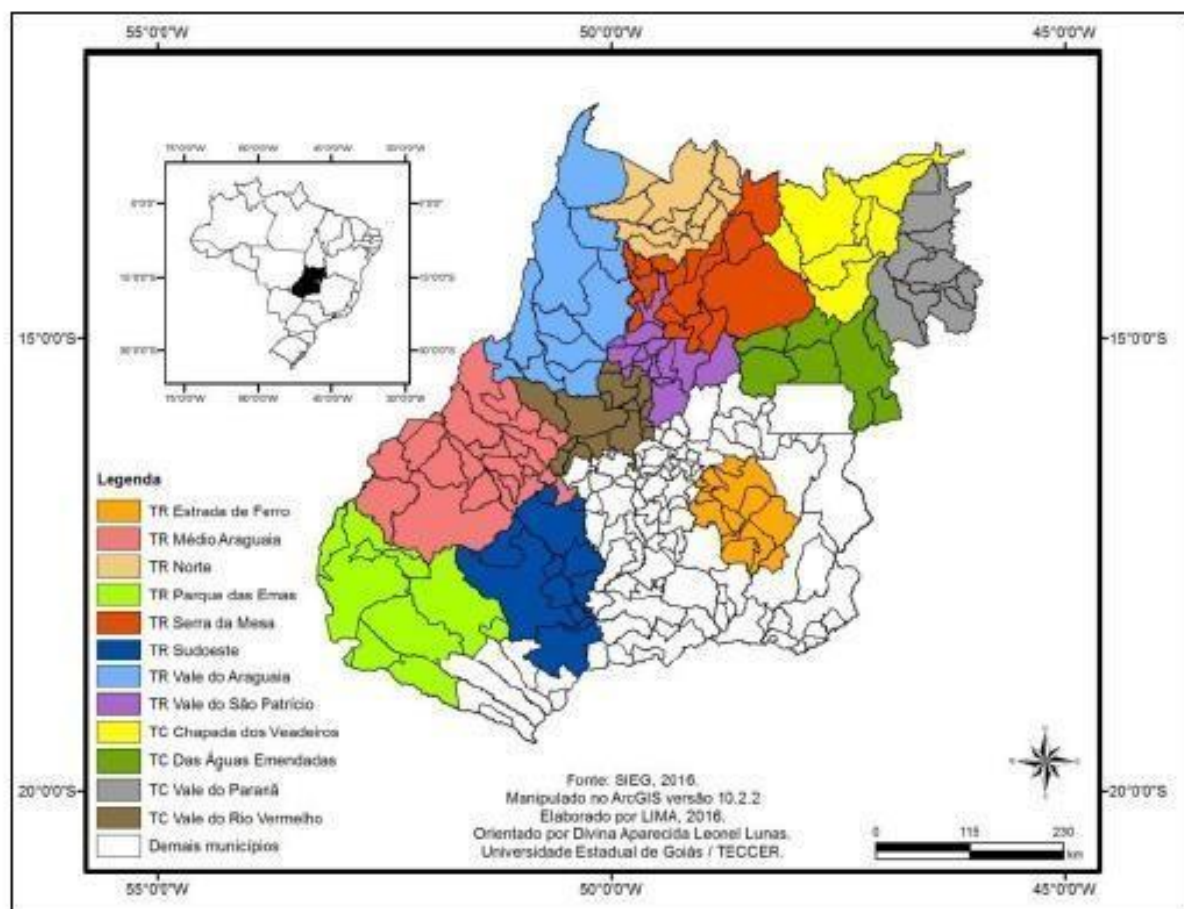
Dessa maneira, desenvolveram-se estratégias para o desenvolvimento rural sustentável a partir da criação dos territórios. Os territórios foram criados, portanto, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da secretaria supracitada, e representaram a descentralização das decisões e o incentivo à autogestão das políticas públicas, o que remete diretamente ao conteúdo de capacidades estatais e seus

desdobramentos.

A problemática do espaço rural, no que tange à criação de políticas públicas para a agricultura familiar, não se restringe apenas à organização econômica das atividades agropecuárias, visto que existe a necessidade de considerar vários aspectos, não sendo apenas os de ordem econômica. Ou seja, é necessário levar em consideração os elementos técnicos e sociais, capazes de reconhecer seus sujeitos, a importância destes, suas necessidades reais, valorizando seus aspectos sociais para que, o que foi planejado, na prática, possa alcançar parcialmente ou totalmente o que é esperado.

Em Goiás, foram reconhecidos 12 Territórios, sendo 8 Rurais e 4 da Cidadania distribuídos de acordo com a Figura 1. Conforme os dados apresentados por Cardoso Júnior, Lunas e Lima (2017), os Territórios, em Goiás, agrupam uma população total de pouco mais de 1,9 milhões de habitantes, representando 32% da população estadual. Desse total, como afirmam os autores, 18% vivem na zona rural. O Território Rural do Sudoeste Goiano é o mais populoso e o Território da Cidadania Chapada dos Veadeiros o menos populoso.

Figura 1: Territórios Rurais em Goiás - 2017



Fonte: SIEG, 2016.

Quando os autores analisam a densidade demográfica percebem que o Território Rural do Vale do São Patrício é o mais povoado, com quase 19 habitantes por km². Já o Território da Cidadania da Chapada dos Veadeiros também ocupa a posição de menos povoado, com menos de 3 habitantes por km². Como destacam:

Os Territórios da Cidadania apresentam a maior concentração média de população rural entre os Territórios em Goiás, atingindo uma média de 26%. Já os Territórios Rurais apresentam uma média de 19% da população vivendo no campo. Dentre os Territórios, o da Cidadania Vale do Paranã é o mais rural, com 35,49% da população vivendo no campo, e o Rural do Sudoeste Goiano é o mais urbanizado, com 90,55% da população vivendo nas cidades. (CARDOSO JÚNIOR; LUNAS; LIMA, 2017, p. 53).

Do exposto, levantaram-se informações no Portal dos NEDET's (SDT, 2023) sobre o acesso desses Territórios ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com o propósito de identificar, mesmo que superficialmente, as capacidades estatais atenuantes e possíveis deficiências que existiram durante a execução de políticas públicas vinculadas ao desenvolvimento territorial. Essa política foi selecionada em virtude de ser uma importante estratégia nas ações estatais para o desenvolvimento rural no Brasil, visto que oferece crédito e incentiva a produção e consumo de produtos da agricultura familiar. Além disso, é a política mais acessada entre os territórios de Goiás. Grisa *et al.* (2017) corrobora afirmando:

“O Pronaf é a política agrícola mais expressiva financeira, institucional e politicamente para a agricultura familiar. Ela marcou o reconhecimento político e institucional do Estado à categoria social e, igualmente, o reconhecimento do caráter dual da agricultura nacional. Ainda que suscetível às mudanças políticas e econômicas – a exemplo de alterações creditícias em termos de elevação das taxas de juros na safra 2015/2016 –, o Pronaf parece ser a política agrícola para a agricultura familiar com capacidades institucionais e financeiras mais estruturadas” (p.23).

Conforme a tabela 1, é possível constatar que no período de 2013-2014, foi investido nos Territórios Rurais e da Cidadania um montante de R\$ 296 milhões de reais.

Tabela 1: Investimentos do PRONAF nos Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás, 2013-2014

Território	PRONAF - Valores RS (2013-2014)
Território da Cidadania Águas Emendadas GO	26.036.713
Território da Cidadania Chapada dos Veadeiros	14.424.491
Território Rural Estrada de Ferro	45.523.443
Território Rural Médio Araguaia	45.920.915
Território Rural Norte	11.100.072
Território Rural Parque das Emas	14.623.656
Território Rural Serra da Mesa	22.418.458
Território Rural Sudoeste Goiano	23.423.599
Território Rural Vale do Araguaia	21.097.817
Território da Cidadania Vale do Paraná	5.105.464
Território da Cidadania Vale do Rio Vermelho	43.835.715
Território Rural Vale do São Patrício	23.063.051
Total	296.573.394

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Alencar; Cardoso Júnior; Lunas (2019).

Desse total, 30% foram aplicados nos Territórios da Cidadania, destacando-se o Território da Cidadania do Vale do Rio Vermelho, e 60% foram aplicados nos Territórios Rurais, destacando-se os Territórios Rurais do Médio Araguaia e da Estrada de Ferro (SDT, 2023). De acordo com Cardoso Júnior e Lunas (2016), o PRONAF objetiva estimular a renda e a mão de obra especializada no campo. Esse programa atua oferecendo linhas de financiamento a projetos individuais ou coletivos que se destinam a criar ou fortalecer atividades e serviços desenvolvidos em propriedades rurais ou nas áreas comunitárias próximas.

A partir dos conceitos de capacidades estatais é possível constatar que o Vale do Rio Vermelho, território instituído a partir de 2003, possui maior competência nos canais de interlocução, que contemplam atores sociais e locais permitindo uma articulação mais eficaz. Ou seja, as estratégias utilizadas obtiveram mais êxito que outras, por possuir funcionários qualificados para a assistência rural, o que enfatiza a importância da profissionalização, remetendo ao pensamento de Skocpol (1979).

Nesse contexto, Silva (2014) corrobora afirmando que os municípios do Território Vale do Rio Vermelho são compostos, em sua maioria, de pequenas propriedades com percentual elevado de produtores da agricultura familiar. Além disso, possui grande quantidade de assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) por meio da atuação da Pastoral da Terra e dos movimentos de trabalhadores rurais. O que pode justificar a maior interlocução dos canais de comunicação é o fato de todos os municípios do território possuírem um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, Sindicatos dos

Trabalhadores Rurais e Associações de produtores. Ou seja, é um território estruturalmente organizado.

Outros dois territórios se destacam no acesso aos investimentos, sendo eles: Território Estrada de Ferro e Território Médio Araguaia. O Território Estrada de Ferro foi o primeiro território a ser criado em Goiás, em 2003, e conta com um diferencial: possui três instituições de educação profissional localizadas em Silvânia, Orizona e Urutaí, dedicadas à formação em áreas de interesse no campo. Isso auxilia na permanência de jovens no campo e no fomento da agricultura familiar do território, visto que, segundo o último Censo Agropecuário (2017), 77% dos estabelecimentos da região são considerados como agricultura familiar. Já o Território Médio Araguaia possui uma realidade particular.

Segundo Silva *et al.* (2020), o território Médio Araguaia é composto por 21 municípios e tem 166.073 habitantes, sendo que 37.666 são da zona rural e foi construído a partir de 2003. Entretanto, mesmo com essa população rural, no período de 2013-2014, o território possuía apenas 6.499 Declarações de Aptidão ao PRONAF (DAP) e não possuía convênios oficiais de prestação de serviço de assistência técnica e extensão rural (ATER) e, mesmo com esses entraves, movimentou via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), R\$ 45.920.915, conforme a tabela 1. Os autores prosseguem afirmando a necessidade de se fazer projetos capazes de auxiliar agricultores a potencializar sua produção e comercialização.

Também é importante ressaltar, por meio da tabela 1, que os territórios do Vale do São Patrício, Sudoeste Goiano, Serra da Mesa, Vale do Araguaia e Águas Emendadas (GO) tiveram investimentos menores, entretanto, de destaque. O que pode significar que a articulação foi eficaz, entretanto, pode ser melhor de acordo com as especificidades de cada território. São territórios que carecem de maior assistência técnica, bem como mais recursos para a formulação de agendas para integração dos diversos atores. Por meio do Território Sudoeste Goiano foi possível verificar que as políticas públicas de assessoria às organizações da agricultura familiar (por exemplo, os NEDET's) são importantes para a efetivação da inclusão produtiva dos agricultores familiares.

Já os territórios com os menores investimentos, Chapada dos Veadeiros, Norte, Parque das Emas e Vale do Paranã necessitam de uma intervenção e/ou atenção ainda maior, para verificar a competência dos esforços despendidos pelos agentes do Estado. Isto é, significa revisar as estratégias e toda a estrutura da política pública nesses territórios, propondo soluções adequadas para melhorar a qualidade de vida das pessoas residentes nesses locais.

No caso do Vale do Paranã, território que detém o menor investimento, Melo (2019) afirma que ele foi criado em 2008 e homologado em 2009. Até 2022 o território não conta com um plano de desenvolvimento disponível, tampouco um plano de acompanhamento de suas ações, justificando assim, seu fraco alcance ao PRONAF.

Essas informações nos permitem concluir que territórios constituídos há mais tempo, como é o caso do Estrada de Ferro e do Vale do Rio Vermelho são mais organizados a partir de seus atores sociais e demandam mais investimentos da agricultura familiar. Enquanto territórios constituídos mais tardiamente – Chapada dos Veadeiros, Vale do Paranã e Parque das Emas – carecem de investimentos e intervenção estatal, com vistas a reestruturar as ações vinculadas ao desenvolvimento territorial rural.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A capacidade estatal foi entendida como o conjunto de recursos institucionais, financeiros e políticos que são efetivamente mobilizados para formular e implementar políticas públicas que se aproximam dos interesses de grupos sociais. Após os anos 2000, diferentes capacidades estatais foram estruturadas para promover o desenvolvimento rural e a agricultura familiar no Brasil. Isso possibilitou uma espécie de reversão da marginalização histórica deste segmento social. De forma geral, políticas públicas vinculadas à perspectiva da agricultura familiar são essenciais para combater a fome e a pobreza, sendo uma alternativa viável de geração de emprego e renda no campo.

Tendo em vista os montantes investidos, o PRONAF desempenha papel de importância no fomento da agricultura familiar nos Territórios Rurais e da Cidadania em Goiás, sendo a política mais bem estruturada em termos de capacidades institucionais e financeiras. Esse programa representa grande parcela dos investimentos nesse setor, contribuindo para estimular a produção familiar, bem como por subsidiar as ações com foco no desenvolvimento territorial rural. Entretanto, as disparidades identificadas nos investimentos evidenciam as fragilidades dos programas no contexto da abordagem do desenvolvimento territorial rural. Ou seja, evidenciam também, a limitada atuação do Estado.

As políticas para agricultura familiar, desse modo, ainda não conseguiram estabelecer uma parceria mais sólida com os agricultores familiares. Isso porque, ainda existem diversos entraves ao acesso a essas políticas, que não permitem seu melhor aproveitamento, os quais citam-se: descontinuidade das políticas, burocracia elevada e falta de transparência e publicidade dos editais de compras. Problemas de ordem organizacional, técnica e/ou logística, acabam acarretando atrasos e perdas de alimentos por parte dessas famílias, gerando descontentamento e conflitos internos. Essas dificuldades resultam na inserção desse pequeno agricultor na produção de grandes culturas, como a soja, o milho e a cana-de-açúcar, que se tornam mais viáveis economicamente.

É indiscutível a capacidade do Estado em estimular a agricultura familiar. O Estado é capaz de promover, implementar e apoiar. Possui recursos necessários, entretanto, na prática, a política local ainda predomina valorizando interesses próprios em detrimento do interesse coletivo. Principalmente em Goiás, com os avanços ilimitados do agronegócio, em especial, o pertencente à cadeia produtiva voltada ao comércio exterior. Essa realidade chama a atenção

para a importância da criação de ações e políticas que reconheçam a multissetorialidade e a multifuncionalidade do desenvolvimento sustentável nos Territórios Rurais e da Cidadania.

É importante evidenciar que as ações destinadas ao meio rural sofreram um golpe em 2016 com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O MDA foi criado em 2000, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio de uma ampla articulação entre os atores do campo e as instituições. Após muita pressão popular, foi conquistado e atingiu seu auge com as políticas de desenvolvimento territorial rural no decorrer do governo de Luís Inácio Lula da Silva. Dezesesseis anos depois, foi desfeito. Isso gerou um movimento multiplicador de desmonte de políticas públicas vinculadas à agricultura familiar, afetando diretamente a sua estrutura.

O governo que assumiu o poder em 2023 anunciou a retomada do MDA e das ações voltadas ao meio rural. Dessa maneira, com o presidente reconstruindo o ministério, algumas políticas que sofreram desmontes ou foram descontinuadas poderão voltar a ser atribuídas aos territórios, como é o caso dos NEDET's, que foi descontinuado, e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁴, que obteve os menores números de acesso nos últimos anos.

Os movimentos vinculados às pautas da agricultura familiar, portanto, devem continuar pressionando as instituições para que suas capacidades institucionais e financeiras sejam continuamente fortalecidas, garantindo apoio social e maior legitimidade, pois dependem do ambiente político-institucional.

⁴ De acordo com Lunas e Alencar (2022), o programa foi criado em 2003 e possui duas finalidades: incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação. Para atingir esses objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar com dispensa de licitação e os destina para pessoas em insegurança alimentar

e nutricional. Também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B. de; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019. DOI: 10.17666/bib8905/2019.
- ALENCAR, I. de P. V.; CARDOSO JÚNIOR, H. M.; LUNAS, D. A. L. Constituição da política do desenvolvimento territorial rural em Goiás: análise do acesso às políticas públicas pelos territórios. *Revista Cerrados*, Montes Claros, v. 17, n. 1, p. 26-52, jan./jun. 2019. DOI: 10.22238/rc24482692201917012652. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/cerrados/article/view/126>. Acesso em: 14 jan. 2023.
- BICHIR, R. M. A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: GOMIDE, A. de Á.; BOSCHI, R. R. (org.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 325-360.
- CARDOSO JÚNIOR, H. M.; LUNAS, D. A. L.; LIMA, C. V. S. de. A política territorial em Goiás: implantação e manutenção do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Sudoeste Goiano. In: LUNAS, D. A. L.; CARDOSO JÚNIOR, H. M.; GIONGO, P. R. (org.). *Estado e políticas públicas no Território Rural do Sudoeste Goiano*. Goiânia: Kelps, 2017. p. 49-80.
- DEMO, P. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1995.
- EVANS, P. B. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, P. B. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, 1993.
- EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p. 935-955, 2018. DOI: 10.1590/0034-761220170006.
- GRISA, C.; KATO, K. Y. M.; FLEXOR, G.; ZIMMERMANN, S. A. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 13-38, jan./jun. 2017. DOI: 10.5216/sec.v20i1.50853. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/50853>. Acesso em: 14 jan. 2023.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 7 fev. 2023.

LEVI, M. *Of rule and revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.

LUNAS, D. A. L.; ALENCAR, I. de P. V. Agricultura familiar: o fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Território Rural do Sudoeste Goiano (2012-2017). *Revista de Economia da UEG*, Anápolis, v. 17, n. 2, p. 31-43, jul./dez. 2021.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MELO, D. R. de. *Mulheres, participação, representação e poder: o caso do Território da Cidadania Vale do Paranã*. 2019. 216 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) — Universidade de Brasília, Planaltina, 2019.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. (ed.). *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-18.

PICOLOTTO, E. L. Reconhecimento da agricultura familiar e as disputas pela classe média rural. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, ano 11, n. 128, p. 158-167, jan. 2012. Disponível em: <http://eduem.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/13559/8522>. Acesso em: 24 jan. 2023.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. DOI: 10.5380/rsocp.v24i58.47224.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, São Paulo, n. 93, p. 61-91, 2014. DOI: 10.1590/S0102-64452014000300004.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RODRIGUES, S. A. S.; SANTOS, H. da R.; SILVA, A. L. da; COSTA, J. E. da; OLIVEIRA, E. R. S. dos S. PAA/PNAE: política territorial para o desenvolvimento rural no território do Médio Sertão Alagoas. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 6, n. 5, p. 23353-23369, maio 2020. DOI: 10.34117/bjdv6n5-040. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/9535>. Acesso em: 14 jan. 2023.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. *Portal dos NEDETs*. Disponível em: <http://portaldosnedets.info/site/>. Acesso em: 14 jan. 2023.

SILVA, C. M. da. *Desenvolvimento territorial rural sustentável: os Territórios Estrada de Ferro e Vale do Rio Vermelho*. 2014. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, F. C. da; VERANO, T. de C.; CUNHA, C. A.; WANDER, A. E. A análise da comercialização institucional da agricultura familiar via PNAE no Território Rural Médio Araguaia, Goiás: possibilidades e limites da abordagem da nova economia institucional. *Interações (Campo Grande)*, Campo Grande, v. 21, n. 4, p. 831-848, out./dez. 2020.

SKOCPOL, T. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

TILLY, C. (ed.). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

WEISS, L. *The myth of the powerless state: governing the economy in a global era*. Cambridge: Polity Press, 1998.

WORLD BANK. *World development report 1997: the State in a changing world*. Washington, DC: World Bank, 1997.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001.